

**CORTE COSTITUZIONALE**

Servizio Studi

*La Convenzione europea dei diritti dell'uomo  
nella giurisprudenza della Corte costituzionale*

*a cura di M. A. Scurati Manzoni*

Maggio 2023



*La Convenzione europea dei diritti dell'uomo  
nella giurisprudenza della Corte costituzionale*

a cura di Maria Alessandra Scurati Manzoni (con la collaborazione di Angela De Giorgio)  
composizione: Mariangela Prestipino

# INDICE

<b>PREMESSA</b> .....	9
<b>PARTE I – L’ORDINAMENTO ITALIANO E LA CEDU</b> .....	13
<b>CAPITOLO 1 – IL CARATTERE SUBCOSTITUZIONALE DELLA CEDU</b> .....	13
1.1. IL RAPPORTO TRA L’ORDINAMENTO ITALIANO, QUALE ORDINAMENTO DI UNO STATO MEMBRO DELL’UNIONE EUROPEA, E LE DISPOSIZIONI CONVENZIONALI: IL VINCOLO COSTITUZIONALE ALLA LEGISLAZIONE E L’ESCLUSIONE DI CESSIONE DI SOVRANITÀ .....	13
<i>Sentenza n. 240/2018 (red. Cartabia)</i> .....	13
<i>Sentenza n. 80/2011 (red. Frigo)</i> .....	14
<i>Sentenza n. 349/2007 (red. Tesauro)</i> .....	16
1.2. LE DISPOSIZIONI CONVENZIONALI QUALI NORME INTERPOSTE NEL GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE .....	18
<i>Sentenza n. 116/2020 (red. Coraggio)</i> .....	18
<i>Sentenza n. 264/2012 (red. Morelli)</i> .....	19
<i>Sentenza n. 39/2008 (red. Amirante)</i> .....	19
<i>Sentenza n. 349/2007 (red. Tesauro)</i> .....	19
<i>Sentenza n. 348/2007 (red. Silvestri)</i> .....	20
1.2.1. <i>L’art. 14 CEDU quale norma interposta a carattere complementare</i> .....	24
<i>Sentenza n. 34/2022 (red. de Pretis)</i> .....	24
<i>Sentenza n. 19/2022 (red. de Pretis)</i> .....	24
<i>Sentenza n. 187/2010 (red. Grossi)</i> .....	25
1.3. LA CONSIDERAZIONE DELLA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE ANTERIORE AL 2001 .....	26
<i>Sentenza n. 10/1993 (red. Baldassarre)</i> .....	26
<i>Sentenza n. 315/1990 (red. Conso)</i> .....	27
<i>Sentenza n. 188/1980 (rel. Malagugini)</i> .....	28
<i>Sentenza n. 15/1980 (rel. Ferrari)</i> .....	29
<b>CAPITOLO 2 – LA CEDU E IL GIUDICE COMUNE</b> .....	31
<i>Sentenza n. 182/2021 (red. Amoroso)</i> .....	31
<i>Sentenza n. 43/2018 (red. Lattanzi)</i> .....	31
<i>Sentenza n. 68/2017 (red. Lattanzi)</i> .....	32
<i>Ordinanza n. 187/2015 (red. Lattanzi)</i> .....	32

<i>Sentenza n. 49/2015 (red. Lattanzi)</i> .....	33
<i>Sentenza n. 264/2012 (red. Morelli)</i> .....	36
<i>Sentenza n. 239/2009 (red. De Siervo)</i> .....	36
<i>Sentenza n. 349/2007 (red. Tesauro)</i> .....	37
<i>Sentenza n. 348/2007 (red. Silvestri)</i> .....	38
<b>CAPITOLO 3 – IL MARGINE DI APPREZZAMENTO NAZIONALE</b> .....	41
<i>Sentenza n. 25/2019 (red. Amoroso)</i> .....	41
<i>Sentenza n. 264/2012 (red. Morelli)</i> .....	42
<i>Sentenza n. 236/2011 (red. Lattanzi)</i> .....	42
<i>Sentenza n. 317/2009 (red. Silvestri)</i> .....	43
<i>Sentenza n. 311/2009 (red. Tesauro)</i> .....	45
<i>Sentenza n. 349/2007 (red. Tesauro)</i> .....	46
<b>CAPITOLO 4 – L’ATTUAZIONE DELLE SENTENZE DELLA CORTE EDU</b> .....	47
<i>Sentenza n. 93/2018 (red. Coraggio)</i> .....	47
<i>Sentenza n. 123/2017 (red. Coraggio)</i> .....	48
<i>Sentenza n. 113/2011 (red. Frigo)</i> .....	50
<b>PARTE II – L’IMPIEGO DEI PARAMETRI CONVENZIONALI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (selezione)</b> .....	53
<b>CAPITOLO 1 – ART. 3 CEDU (proibizione della tortura)</b> .....	53
<i>Sentenza n. 83/2017 (red. Lattanzi)</i> .....	53
<i>Sentenza n. 204/2016 (red. Lattanzi)</i> .....	55
<b>CAPITOLO 2 – ART. 6 CEDU (diritto a un equo processo)</b> .....	57
<i>Sentenza n. 145/2022 (red. Sciarra)</i> .....	57
<i>Sentenza n. 13/2022 (red. Amoroso)</i> .....	58
<i>Sentenza n. 210/2021 (red. San Giorgio)</i> .....	60
<i>Sentenza n. 84/2021 (red. Viganò)</i> .....	62
<i>Sentenza n. 249/2020 (red. Petitti)</i> .....	63
<i>Ordinanza n. 117/2019 (red. Viganò)</i> .....	65
<i>Sentenza n. 88/2018 (red. Carosi)</i> .....	67
<i>Sentenza n. 132/2016 (red. Prosperetti)</i> .....	69
<i>Sentenza n. 36/2016 (red. Lattanzi)</i> .....	70
<i>Sentenza n. 227/2014 (red. Criscuolo)</i> .....	72
<i>Sentenza n. 191/2014 (red. Cartabia)</i> .....	73
<i>Sentenza n. 170/2013 (red. Cartabia)</i> .....	75
<i>Sentenza n. 303/2011 (red. Mazzella)</i> .....	76

2.1. ART. 6, PAR. 2, CEDU (presunzione di innocenza).....	78
<i>Sentenza n. 182/2021 (red. Amoroso)</i> .....	78
<b>CAPITOLO 3 – ART. 7 CEDU (<i>nulla poena sine lege</i>)</b> .....	83
<i>Sentenza n. 197/2021 (red. Zanon)</i> .....	83
<i>Sentenza n. 63/2019 (red. Viganò)</i> .....	84
<i>Sentenza n. 43/2017 (red. Cartabia)</i> .....	86
<i>Sentenza n. 236/2011 (red. Lattanzi)</i> .....	88
3.1. ART. 7 CEDU E ART. 2 PROTOCOLLO N. 4 CEDU .....	90
<i>Sentenza n. 25/2019 (red. Amoroso)</i> .....	90
<b>CAPITOLO 4 – ART. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare)</b> .....	93
<i>Sentenza n. 131/2022 (red. Navarretta)</i> .....	93
<i>Sentenza n. 79/2022 (red. Navarretta)</i> .....	95
<i>Sentenza n. 33/2021 (red. Viganò)</i> .....	96
<i>Sentenza n. 32/2021 (red. Sciarra)</i> .....	98
<i>Sentenza n. 20/2019 (red. Zanon)</i> .....	100
<i>Sentenza n. 272/2017 (red. Amato)</i> .....	102
<i>Sentenza n. 202/2013 (red. Cartabia)</i> .....	103
<i>Sentenza n. 39/2008 (red. Amirante)</i> .....	105
<b>CAPITOLO 5 – ART. 10 CEDU (libertà di espressione)</b> .....	107
<i>Sentenza n. 150/2021 (red. Viganò)</i> .....	107
<i>Ordinanza n. 132/2020 (red. Viganò)</i> .....	108
<b>CAPITOLO 6 – ART. 11 CEDU (libertà di riunione e associazione)</b> .....	111
<i>Sentenza n. 120/2018 (red. Coraggio)</i> .....	111
<b>CAPITOLO 7 – ART. 13 CEDU (diritto a un ricorso effettivo)</b> .....	113
<i>Sentenza n. 304/2011 (red. Grossi)</i> .....	113
<i>Sentenza n. 12/2020 (red. Morelli)</i> .....	114
<b>CAPITOLO 8 – ART. 14 CEDU (divieto di discriminazione)</b> .....	117
<i>Sentenza n. 34/2022 (red. de Pretis)</i> .....	117
<i>Sentenza n. 19/2022 (red. de Pretis)</i> .....	118
<i>Sentenza n. 50/2019 (red. Prosperetti)</i> .....	120
<i>Sentenza n. 22/2015 (red. Criscuolo)</i> .....	121
<i>Sentenza n. 40/2013 (red. Grossi)</i> .....	123
<i>Sentenza n. 187/2010 (red. Grossi)</i> .....	125

<b>CAPITOLO 9 – ART. 1 PROTOCOLLO ADDIZIONALE (protezione della proprietà) .....</b>	<b>127</b>
<i>Sentenza n. 8/2023 (red. Navarretta) .....</i>	<i>127</i>
<i>Sentenza n. 5/2023 (red. Viganò) .....</i>	<i>130</i>
<i>Sentenza n. 146/2021 (red. Petitti) .....</i>	<i>134</i>
<i>Sentenza n. 112/2019 (red. Viganò) .....</i>	<i>135</i>
<i>Sentenza n. 24/2019 (red. Viganò) .....</i>	<i>137</i>
<i>Sentenza n. 16/2017 (red. Morelli) .....</i>	<i>139</i>
<i>Sentenza n. 71/2015 (red. Zanon).....</i>	<i>140</i>
<b>CAPITOLO 10 – ART. 4 PROTOCOLLO N. 7 (diritto a non essere giudicato o punito due volte) .....</b>	<b>143</b>
<i>Sentenza n. 149/2022 (red. Viganò) .....</i>	<i>143</i>
<i>Sentenza n. 145/2020 (red. Amoroso).....</i>	<i>146</i>
<i>Sentenza n. 43/2018 (red. Lattanzi).....</i>	<i>149</i>
<b>PARTE III – L’IMPIEGO GIURISPRUDENZIALE DI ALTRI STRUMENTI DI TUTELA ADOTTATI DAL CONSIGLIO D’EUROPA.....</b>	<b>153</b>
<b>CAPITOLO 1 – LA CARTA SOCIALE EUROPEA .....</b>	<b>153</b>
<i>Sentenza n. 183/2022 (red. Sciarra) .....</i>	<i>153</i>
<i>Sentenza n. 194/2018 (red. Sciarra) .....</i>	<i>154</i>
<i>Sentenza n. 120/2018 (red. Coraggio).....</i>	<i>155</i>
<b>CAPITOLO 2 – LA CARTA EUROPEA DELL’AUTONOMIA LOCALE .....</b>	<b>157</b>
<i>Sentenza n. 50/2015 (red. Morelli) .....</i>	<i>157</i>
<i>Sentenza n. 325/2010 (red. F. Gallo) .....</i>	<i>158</i>
<b>CAPITOLO 3 – LA CONVENZIONE EUROPEA SUL PAESAGGIO .....</b>	<b>161</b>
<i>Sentenza n. 229/2022 (red. Sciarra) .....</i>	<i>161</i>
<i>Sentenza n. 24/2022 (red. Sciarra) .....</i>	<i>162</i>
<b>CAPITOLO 4 – LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA PROTEZIONE DEGLI ANIMALI DI COMPAGNIA .....</b>	<b>165</b>
<i>Sentenza n. 45/2020 (red. Prosperetti) .....</i>	<i>165</i>



## PREMESSA

Lo scopo dello studio è ricostruire la posizione ordinamentale assunta dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), anche grazie all'elaborazione sistematica della Corte, e illustrare l'influenza dello strumento convenzionale sulla tutela dei diritti fondamentali, quale emerge dal suo impiego nella giurisprudenza costituzionale.

Il quaderno analizza la giurisprudenza costituzionale concernente questioni che evocano le garanzie apprestate dalla CEDU; si compone di tre parti, ciascuna delle quali divisa in capitoli ove sono organizzati sistematicamente e in ordine cronologico decrescente gli estratti delle pronunce della Corte ritenute più significative. Ciascuno degli estratti è corredato dall'indicazione del numero, dell'anno, del Giudice redattore della pronuncia (o relatore per i casi più risalenti) e dei punti del "Considerato in diritto" che sono stati riportati ed è preceduto da una breve enunciazione dei principi giurisprudenziali utili alla soluzione della singola questione ovvero all'inquadramento ordinamentale della CEDU. Gli estratti della Parte II e III sono altresì seguiti dai pertinenti capi di dispositivo.

La prima parte del quaderno ha carattere generale e analizza il processo di integrazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nell'ordinamento italiano: viene dato rilievo, in particolare, al rango delle disposizioni convenzionali, all'applicazione delle stesse nell'ambito dei giudizi interni di legittimità costituzionale e al margine di apprezzamento nazionale. Le sentenze selezionate evidenziano che le disposizioni convenzionali, recepite nell'ordinamento interno con legge ordinaria, hanno rango subcostituzionale, non potendo pertanto fungere da parametro nei giudizi di legittimità costituzionale, ma solo da norma interposta in relazione al parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost. che vincola il legislatore statale e regionale al rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. Il giudice comune è tenuto ad applicare le disposizioni interne in conformità a quelle convenzionali, dovendosi attenere all'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo solo se si tratta di giurisprudenza consolidata o delle "sentenze pilota" che accertano plurime violazioni della medesima norma convenzionale, rivelando un problema strutturale della legislazione di un determinato Stato. In ogni caso, non potrà procedere alla disapplicazione di una norma interna confliggente con una convenzionale, in quanto la partecipazione dell'Italia alla CEDU, a differenza dell'adesione ai Trattati europei, non implicando limitazioni della sovranità nazionale, non comporta l'incorporazione in un ordinamento giuridico dal quale possano promanare disposizioni immediatamente applicabili o norme dotate di effetto diretto. Invero, il giudice comune che ravvisi un contrasto insanabile in via interpretativa tra una norma interna e una convenzionale è tenuto a promuovere una questione di legittimità costituzionale della prima in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. Quanto al margine di apprezzamento nazionale, atteso che il rispetto degli obblighi convenzionali non può determinare una minore tutela dei diritti fondamentali rispetto a quella garantita dall'ordinamento interno, il legislatore, anche quando la tutela riconosciuta ad un diritto fondamentale dal sistema convenzionale appaia più ampia, è tenuto ad operare il bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti ovvero con altre norme costituzionali che a loro volta garantiscono diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall'espansione di una singola tutela. Similmente, nella sua attività interpretativa, la Corte, adottando una visione integrata del complesso dei diritti fondamentali, è tenuta a una valutazione sistemica dei valori coinvolti nella norma scrutinata, dovendo operare anch'essa il descritto bilanciamento.

Nella seconda parte del quaderno vengono prese in esame sentenze che definiscono questioni in relazione a specifici parametri convenzionali e che esprimono posizioni significative nel ricostruire la portata delle garanzie convenzionali. La disposizione maggiormente richiamata è l'art. 6, par. 1,

CEDU, relativa al diritto a un equo processo, nelle sue diverse declinazioni. In particolare, dalle sentenze selezionate emerge che il legislatore di ciascun Stato contraente può adottare disposizioni retroattive, applicabili ai giudizi in corso, senza incorrere in violazioni della predetta norma convenzionale, ove ricorrano motivi imperativi di interesse generale e si offra a ciascuna parte dei giudizi la possibilità di preservare le proprie ragioni. Quanto alla ragionevole durata del processo, di recente si è chiarito che, ai fini del riconoscimento dei diritti della parte civile, la fase delle indagini preliminari non deve essere inclusa nel computo della durata del giudizio, atteso che le facoltà attribuite alla persona offesa dal reato in tale fase sono estranei al diritto “di carattere civile” di cui all’art. 6, par. 1, CEDU.

Frequente è altresì il richiamo all’art. 8 CED, che protegge il diritto al rispetto della vita privata e familiare. Posto che il concetto di filiazione viene attratto nella nozione di vita familiare, la norma convenzionale viene evocata in diverse pronunce in relazione alla tutela dell’interesse del minore: di recente è emersa quale fattispecie di particolare rilievo quella del figlio nato da maternità surrogata, con specifico riferimento al riconoscimento del rapporto con i genitori d’intenzione. Al riguardo, si attende un intervento del legislatore al quale, tenuto conto del disvalore che l’ordinamento italiano attribuisce alla pratica della maternità surrogata, spetta la scelta del mezzo con cui garantire, a tutela dell’interesse superiore del minore, un riconoscimento dei predetti rapporti.

Altra garanzia ricorrente nella giurisprudenza costituzionale è quella racchiusa nell’art. 7 CEDU che codifica il principio di legalità convenzionale in campo penale e più in generale in materia di sanzioni a carattere sostanzialmente punitivo. La garanzia include, oltre al divieto di retroattività *in peius*, anche la retroattività *in mitius* che, tuttavia, come il principio codicistico, non ha carattere assoluto, essendo soggetta a limitazioni giustificate in base al principio di ragionevolezza.

Dalle sentenze esaminate emerge che il divieto di discriminazione *ex art. 14 CEDU*, costituendo completamento di altre clausole della Convenzione e dei suoi protocolli, può essere invocato solo in collegamento con una di esse. Il predetto divieto risulta essere stato violato da norme che subordinavano il riconoscimento agli stranieri legalmente soggiornanti in Italia di alcune prestazioni assistenziali destinate al soddisfacimento di bisogni primari della persona al possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Diversamente, le norme che riconoscono prestazioni assistenziali eccedenti i bisogni primari della persona, perseguendo più ampi obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale o essendo giustificate dalla partecipazione all’organizzazione politica, economica e sociale dello Stato, possono riservare simili benefici ai cittadini e agli stranieri legalmente soggiornanti in possesso del predetto permesso UE, senza incorrere nel divieto convenzionale di discriminazione.

Quanto ai protocolli addizionali, l’esame ha messo in rilievo innanzitutto l’art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU che non osta all’introduzione di provvedimenti legislativi attribuitivi alla pubblica autorità di poteri incidenti sul diritto di proprietà, se giustificati da interessi generali, quali l’eliminazione del fenomeno delle espropriazioni indirette. Di contro, le disposizioni che introducono misure sanzionatorie che incidono sul diritto di proprietà sono conformi al parametro convenzionale se rispondono al principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell’illecito.

L’art. 4 del Protocollo n. 7 reca il divieto di *bis in idem* che, secondo la giurisprudenza convenzionale, opera non soltanto in relazione alle sanzioni penali, ma anche alle sanzioni amministrative aventi, secondo i “criteri Engel”, carattere sostanzialmente penale. Le sentenze selezionate prendono atto delle implicazioni della recente interpretazione offerta dalla Corte di Strasburgo, in base alla quale è possibile mantenere un doppio binario sanzionatorio (penale e

amministrativo) per il medesimo illecito, purché i procedimenti siano avvinti da un nesso materiale e temporale, perseguendo finalità complementari, connesse a diversi aspetti della condotta.

La parte terza, infine, è dedicata ad altre disposizioni adottate dal Consiglio d'Europa che integrano, quali norme interposte, il parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

Al riguardo, è stato riconosciuto rango di norme interposte alle disposizioni della Carta sociale europea, quale completamento sul piano sociale della CEDU e, in particolare, all'art. 24 che assicura l'adeguatezza del risarcimento per ingiustificato licenziamento. Alla Carta europea delle autonomie locali, invece, viene attribuita la natura di documento di mero indirizzo, privo di contenuto precettivo e pertanto idoneo a integrare il parametro predetto. Quanto alla Convenzione europea sul paesaggio, è stata anche evocata, quale norma interposta in relazione all'art. 117 Cost. primo comma. al fine di corroborare una censura di violazione dell'art. 9 Cost. In particolare, sono stati richiamati, quali parametri interposti, gli artt. 5 e 6 secondo cui il territorio dovrebbe essere oggetto di pianificazione e di specifica tutela anche per quanto concerne le aree non vincolate.



## Parte I

### L'ordinamento italiano e la CEDU

#### Capitolo 1

#### Il carattere subcostituzionale della CEDU

##### 1.1. IL RAPPORTO TRA L'ORDINAMENTO ITALIANO, QUALE ORDINAMENTO DI UNO STATO MEMBRO DELL'UNIONE EUROPEA, E LE DISPOSIZIONI CONVENZIONALI: IL VINCOLO COSTITUZIONALE ALLA LEGISLAZIONE E L'ESCLUSIONE DI CESSIONE DI SOVRANITÀ

Sentenza n. 240/2018 (red. Cartabia)

*Tutte le norme interne, comprese quelle attuative di direttive europee, devono rispettare i diritti e i principi garantiti dalla CEDU che non soffrono limitazioni per ambiti di competenza: la Corte è tenuta a pronunciarsi sul rispetto dei predetti principi, la cui violazione ne integra, al contempo, una dell'art. 117, primo comma, Cost.*

*Considerato, 2.3.*

«Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta ancora l'erronea individuazione del parametro interposto, in relazione alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.: in particolare, si sostiene che, trattandosi di materia rientrante nell'ambito di competenza comunitaria, l'eventuale contrasto avrebbe dovuto essere denunciato con riferimento all'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (da ora: CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 e non già con riguardo all'art. 4 del Prot. addiz. CEDU n. 7. Non v'è dubbio che la normativa che regola le attività dei consulenti finanziari tragga origine dalla direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 (relativa ai mercati degli strumenti finanziari, che modifica le direttive 85/611/CEE e 93/6/CEE del Consiglio e la direttiva 2000/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 93/22/CEE del Consiglio, cui è poi succeduta la direttiva 2014/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE), in particolare dall'art. 23, che prevede la figura dell'“agente collegato”. Meno chiare sono piuttosto l'ampiezza dell'armonizzazione disposta dalla citata direttiva e l'individuazione dei profili lasciati alla discrezionalità degli Stati membri in tale ambito. Merita sul punto di essere segnalato il rinvio pregiudiziale disposto ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 dal TAR Lazio, (ordinanza 10 gennaio 2018, n. 230), che rivolge alla Corte di giustizia dell'Unione europea un duplice quesito: il primo riguardante la portata e i limiti della disciplina contenuta nella direttiva 2004/39/CE in materia di agenti collegati; il secondo riguardante la compatibilità dell'art. 55, comma 2, del t.u. finanza con la citata direttiva 2004/39/CE. Quale che sia il rapporto tra la disposizione denunciata e il diritto dell'Unione europea, sul quale si pronuncerà la Corte di Giustizia UE – questione che resta esterna al presente giudizio e perciò impregiudicata dal suo esito – resta fermo, che, in ossequio all'art. 117, primo comma, Cost., il denunciato art. 55, comma 2, del t.u. finanza, al pari di ogni altra norma dell'ordinamento giuridico

nazionale, deve rispettare i diritti e i principi garantiti dalla CEDU come sviluppati dalla giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo: diritti e principi che non soffrono limitazioni per ambiti di competenza. D'altra parte è altresì indiscusso che sul rispetto di detti principi questa Corte sia chiamata a giudicare (sin dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007), trattandosi di questioni che configurano una potenziale violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. Anche questa eccezione di inammissibilità è, dunque, destituita di fondamento».

Sentenza n. **80/2011** (red. Frigo)

*In assenza di una specifica competenza dell'Unione Europea, gli Stati membri disciplinano in modo diversificato il rapporto tra il proprio ordinamento e la CEDU. Non essendo ancora intervenuta l'adesione dell'Unione Europea alla CEDU, la previsione dell'art. 6, par. 2, TUE non può dispiegare effetti e, quindi, non può ritenersi che le disposizioni convenzionali siano diventate parte integrante del diritto sovranazionale. Pertanto, i diritti fondamentali enucleabili dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri che, ai sensi dell'art. 6, par. 3, TUE, sono parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione, sono solo quelli riferiti alle fattispecie disciplinate dal diritto europeo e non quelli che afferiscono a fattispecie regolate dalla sola normativa nazionale. Ne deriva che l'art. 11 Cost. non opera nelle materie non disciplinate dal diritto dell'Unione europea, non essendo possibile farne discendere l'applicabilità dalla qualificazione dei diritti fondamentali riconosciuti nella CEDU come principi generali del diritto europeo. Conseguentemente, il giudice comune non è abilitato a disapplicare le norme interne ritenute incompatibili con le disposizioni della CEDU.*

*Considerato, 5.1., 5.2., 5.3., 5.4., 5.6.*

«A tale proposito, occorre quindi ricordare come l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, nel testo in vigore sino al 30 novembre 2009, stabilisse, al paragrafo 2, che “l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (...) e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi del diritto comunitario”. In base a tale disposizione – che recepiva un indirizzo adottato dalla Corte di giustizia fin dagli anni settanta dello scorso secolo – tanto la CEDU quanto le “tradizioni costituzionali comuni” degli Stati membri (fonti esterne all'ordinamento dell'Unione) non assumevano rilievo come tali, ma in quanto da esse si traevano “i principi generali del diritto comunitario” che l'Unione era tenuta a rispettare. Sicché, almeno dal punto di vista formale, la fonte della tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione europea era unica, risiedendo, per l'appunto, nei “principi generali del diritto comunitario”, mentre la CEDU e le “tradizioni costituzionali comuni” svolgevano solo un ruolo “strumentale” all'individuazione di quei principi. Coerentemente questa Corte ha in modo specifico escluso che dalla “qualificazione (...) dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario” – operata dapprima dalla Corte di giustizia, indi anche dall'art. 6 del Trattato – potesse farsi discendere la riferibilità alla CEDU del parametro di cui all'art. 11 Cost. e, con essa, la spettanza al giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne contrastanti con la Convenzione (sentenza n. 349 del 2007). L'affermazione per cui l'art. 11 Cost. non può venire in considerazione rispetto alla CEDU, “non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale” (sentenza n. 188 del 1980, già richiamata dalla sentenza n. 349 del 2007 succitata), non poteva ritenersi, infatti, messa in discussione da detta qualificazione per un triplice ordine di ragioni. In primo luogo, perché “il Consiglio d'Europa, cui afferiscono il sistema di tutela dei diritti dell'uomo disciplinato dalla CEDU e l'attività interpretativa

di quest'ultima da parte della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo, è una realtà giuridica, funzionale e istituzionale, distinta dalla Comunità europea creata con i Trattati di Roma del 1957 e dall'Unione europea oggetto del Trattato di Maastricht del 1992" (sentenza n. 349 del 2007). In secondo luogo, perché, i "principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario assicura il rispetto", ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e alla CEDU, "rilevano esclusivamente rispetto a fattispecie alle quali tale diritto sia applicabile: *in primis* gli atti comunitari, poi gli atti nazionali di attuazione di normative comunitarie, infine le deroghe nazionali a norme comunitarie asseritamente giustificate dal rispetto dei diritti fondamentali (sentenza 18 giugno 1991, C-260/89, ERT)"; avendo "la Corte di giustizia (...) precisato che non ha tale competenza nei confronti di normative che non entrano nel campo di applicazione del diritto comunitario (sentenza 4 ottobre 1991, C-159/09, Society P. U. C. Ireland; sentenza 29 maggio 1998, C-299/05, K.)". In terzo luogo e da ultimo, perché "il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, non essendovi in questa materia una competenza comune attribuita alle (né esercitata dalle) istituzioni comunitarie, è un rapporto variamente ma saldamente disciplinato da ciascun ordinamento nazionale" (sentenza n. 349 del 2007). (...) L'art. 6 del Trattato sull'Unione europea è stato, peraltro, incisivamente modificato dal Trattato di Lisbona, in una inequivoca prospettiva di rafforzamento dei meccanismi di protezione dei diritti fondamentali. Il nuovo art. 6 esordisce, infatti, al paragrafo 1, stabilendo che "l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati". La norma prosegue – per quanto ora interessa – prevedendo, al paragrafo 2, che "l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali"; per chiudersi, al paragrafo 3, con la statuizione in forza della quale "i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione (...) e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali". Alla luce della nuova norma, dunque, la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione europea deriva (o deriverà) da tre fonti distinte: in primo luogo, dalla Carta dei diritti fondamentali (cosiddetta Carta di Nizza), che l'Unione "riconosce" e che "ha lo stesso valore giuridico dei trattati"; in secondo luogo, dalla CEDU, come conseguenza dell'adesione ad essa dell'Unione; infine, dai "principi generali", che – secondo lo schema del previgente art. 6, paragrafo 2, del Trattato – comprendono i diritti sanciti dalla stessa CEDU e quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Si tratta, dunque, di un sistema di protezione assai più complesso e articolato del precedente, nel quale ciascuna delle componenti è chiamata ad assolvere a una propria funzione. Il riconoscimento alla Carta di Nizza di un valore giuridico uguale a quello dei Trattati mira, in specie, a migliorare la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito del sistema dell'Unione, ancorandola a un testo scritto, preciso e articolato. Sebbene la Carta "riafferma", come si legge nel quinto punto del relativo preambolo, i diritti derivanti (anche e proprio) dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalla CEDU, il mantenimento di un autonomo richiamo ai "principi generali" e, indirettamente, a dette tradizioni costituzionali comuni e alla CEDU, si giustifica – oltre che a fronte dell'incompleta accettazione della Carta da parte di alcuni degli Stati membri (si veda, in particolare, il Protocollo al Trattato di Lisbona sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla Polonia e al Regno Unito) – anche al fine di garantire un certo grado di elasticità al sistema. Si tratta, cioè, di evitare che la Carta "cristallizzi" i diritti fondamentali, impedendo alla Corte di giustizia di individuarne di nuovi, in rapporto all'evoluzione delle fonti indirettamente richiamate. A sua volta, la prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU rafforza la protezione dei diritti umani, autorizzando l'Unione, in quanto tale, a sottoporsi a un sistema internazionale di controllo in ordine al rispetto di tali diritti. (...) Con riferimento a fattispecie quali quella che al presente viene in rilievo, da nessuna delle predette fonti di tutela è,

peraltro, possibile ricavare la soluzione prospettata dalla parte privata. Nessun argomento in tale direzione può essere tratto, anzitutto, dalla prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU, per l'assorbente ragione che l'adesione non è ancora avvenuta. A prescindere da ogni altro possibile rilievo, la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato resta, dunque, allo stato, ancora improduttiva di effetti. La puntuale identificazione di essi dipenderà ovviamente dalle specifiche modalità con cui l'adesione stessa verrà realizzata. (...) Quanto, poi, al richiamo alla CEDU contenuto nel paragrafo 3 del medesimo art. 6 – secondo cui i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione “e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali” – si tratta di una disposizione che riprende, come già accennato, lo schema del previgente paragrafo 2 dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea: evocando, con ciò, una forma di protezione preesistente al Trattato di Lisbona. Restano, quindi, tuttora valide le considerazioni svolte da questa Corte in rapporto alla disciplina anteriore, riguardo all'impossibilità, nelle materie cui non sia applicabile il diritto dell'Unione (come nel caso sottoposto a questa Corte), di far derivare la riferibilità alla CEDU dell'art. 11 Cost. dalla qualificazione dei diritti fondamentali in essa riconosciuti come “principi generali” del diritto comunitario (oggi, del diritto dell'Unione). Le variazioni apportate al dettato normativo – e, in particolare, la sostituzione della locuzione “rispetta” (presente nel vecchio testo dell'art. 6 del Trattato) con l'espressione “fanno parte” – non sono, in effetti, tali da intaccare la validità di tale conclusione. Come sottolineato nella citata sentenza n. 349 del 2007, difatti, già la precedente giurisprudenza della Corte di giustizia – che la statuizione in esame è volta a recepire – era costante nel ritenere che i diritti fondamentali, enucleabili dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, facessero “parte integrante” dei principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario era chiamato a garantire il rispetto (*ex plurimis*, sentenza 26 giugno 2007, C-305/05, Ordini avvocati contro Consiglio, punto 29). Rimane, perciò, tuttora valida la considerazione per cui i principi in questione rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto comunitario (oggi, il diritto dell'Unione) è applicabile, e non anche alle fattispecie regolate dalla sola normativa nazionale. (...) Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve, dunque, conclusivamente escludere che, in una fattispecie quale quella oggetto del giudizio principale, il giudice possa ritenersi abilitato a non applicare, *omisso medio*, le norme interne ritenute incompatibili con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, secondo quanto ipotizzato dalla parte privata. Restano, per converso, pienamente attuali i principi al riguardo affermati da questa Corte a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007: principi, del resto, reiteratamente ribaditi dalla Corte stessa anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (sentenze n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010), pure in rapporto alla tematica oggetto dell'odierno scrutinio (sentenza n. 93 del 2010)».

Sentenza n. **349/2007** (red. Tesaurò)

*Atteso che in relazione all'adesione alla CEDU non è individuabile alcuna limitazione della sovranità nazionale, con riguardo all'adeguamento del diritto interno alle disposizioni convenzionali non è invocabile l'art. 11 Cost. che non rileva neppure in via indiretta per effetto della qualificazione da parte della Corte di giustizia, recepita nell'art. 6 TUE, dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario. Infatti, essi si qualificano come tali esclusivamente rispetto a fattispecie alle quali il diritto europeo sia applicabile: in primis gli atti comunitari, poi gli atti nazionali di attuazione di normative comunitarie, infine le deroghe nazionali a norme comunitarie asseritamente giustificate dal rispetto dei diritti fondamentali. Dovendosi escludere, anche alla luce della mancata adesione dell'Unione europea alla CEDU, una “comunitarizzazione” delle disposizioni convenzionali, esse*



***non possono avere un rango diverso da quello dell'atto, vale a dire la legge ordinaria, che ne ha autorizzato la ratifica e le ha rese esecutive nel nostro ordinamento.***

*Considerato, 6.1., 6.1.1., 6.1.2.*

«In considerazione del parametro costituzionale evocato dai giudici *a quibus* e delle argomentazioni svolte in entrambe le ordinanze di rimessione, il preliminare profilo da affrontare è quello delle conseguenze del prospettato contrasto della norma interna con “i vincoli derivanti (...) dagli obblighi internazionali” e, in particolare, con gli obblighi imposti dalle evocate disposizioni della CEDU e del Protocollo addizionale. (...) Con riguardo alle disposizioni della CEDU, questa Corte ha più volte affermato che, in mancanza di una specifica previsione costituzionale, le medesime, rese esecutive nell'ordinamento interno con legge ordinaria, ne acquistano il rango e quindi non si collocano a livello costituzionale (tra le molte, per la continuità dell'orientamento, sentenze n. 388 del 1999, n. 315 del 1990, n. 188 del 1980; ordinanza n. 464 del 2005). Ed ha altresì ribadito l'esclusione delle norme meramente convenzionali dall'ambito di operatività dell'art. 10, primo comma, Cost. (oltre alle pronunce sopra richiamate, si vedano le sentenze n. 224 del 2005, n. 288 del 1997, n. 168 del 1994). L'inconferenza, in relazione alle norme della CEDU, e per quanto qui interessa, del parametro dell'art. 10, secondo comma, Cost., è resa chiara dal preciso contenuto di tale disposizione. Né depongono in senso diverso i precedenti di questa Corte in cui si è fatto riferimento anche a quel parametro, dato che ciò è accaduto essenzialmente in considerazione della coincidenza delle disposizioni della CEDU con le fonti convenzionali relative al trattamento dello straniero: ed è appunto questa la circostanza della quale le pronunce in questione si sono limitate a dare atto (sentenze n. 125 del 1977, n. 120 del 1967). In riferimento alla CEDU, questa Corte ha, inoltre, ritenuto che l'art. 11 Cost. “neppure può venire in considerazione non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale” (sentenza n. 188 del 1980), conclusione che si intende in questa sede ribadire. Va inoltre sottolineato che i diritti fondamentali non possono considerarsi una “materia” in relazione alla quale sia allo stato ipotizzabile, oltre che un'attribuzione di competenza limitata all'interpretazione della Convenzione, anche una cessione di sovranità. Né la rilevanza del parametro dell'art. 11 può farsi valere in maniera indiretta, per effetto della qualificazione, da parte della Corte di giustizia della Comunità europea, dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario. È vero, infatti, che una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, anche a seguito di prese di posizione delle Corti costituzionali di alcuni Paesi membri, ha fin dagli anni settanta affermato che i diritti fondamentali, in particolare quali risultano dalla CEDU, fanno parte dei principi generali di cui essa garantisce l'osservanza. È anche vero che tale giurisprudenza è stata recepita nell'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea e, estensivamente, nella Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza da altre tre istituzioni comunitarie, atto formalmente ancora privo di valore giuridico ma di riconosciuto rilievo interpretativo (sentenza n. 393 del 2006). In primo luogo, tuttavia, il Consiglio d'Europa, cui afferiscono il sistema di tutela dei diritti dell'uomo disciplinato dalla CEDU e l'attività interpretativa di quest'ultima da parte della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo, è una realtà giuridica, funzionale e istituzionale, distinta dalla Comunità europea creata con i Trattati di Roma del 1957 e dall'Unione europea oggetto del Trattato di Maastricht del 1992. In secondo luogo, la giurisprudenza è sì nel senso che i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario assicura il rispetto, ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri ed in particolare alla Convenzione di Roma (da ultimo, su rinvio pregiudiziale della Corte Costituzionale belga, sentenza 26 giugno 2007, causa C-305/05, Ordini avvocati c. Consiglio, punto 29). Tuttavia, tali principi rilevano esclusivamente rispetto a fattispecie alle quali tale diritto sia applicabile: *in*

*primis* gli atti comunitari, poi gli atti nazionali di attuazione di normative comunitarie, infine le deroghe nazionali a norme comunitarie asseritamente giustificate dal rispetto dei diritti fondamentali (sentenza 18 giugno 1991, C-260/89, ERT). La Corte di giustizia ha infatti precisato che non ha tale competenza nei confronti di normative che non entrano nel campo di applicazione del diritto comunitario (sentenza 4 ottobre 1991, C-159/90, Society P. U. C. Ireland; sentenza 29 maggio 1998, C-299/95, K.): ipotesi che si verifica precisamente nel caso di specie. In terzo luogo, anche a prescindere dalla circostanza che al momento l'Unione europea non è parte della CEDU, resta comunque il dato dell'appartenenza da tempo di tutti gli Stati membri dell'Unione al Consiglio d'Europa ed al sistema di tutela dei diritti fondamentali che vi afferisce, con la conseguenza che il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, non essendovi in questa materia una competenza comune attribuita alle (né esercitata dalle) istituzioni comunitarie, è un rapporto variamente ma saldamente disciplinato da ciascun ordinamento nazionale. Né, infine, le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007 e le modifiche dei trattati ivi prefigurate e demandate alla conferenza intergovernativa sono allo stato suscettibili di alterare il quadro giuridico appena richiamato. Altrettanto inesatto è sostenere che la incompatibilità della norma interna con la norma della CEDU possa trovare rimedio nella semplice non applicazione da parte del giudice comune. Escluso che ciò possa derivare dalla generale "comunitarizzazione" delle norme della CEDU, per le ragioni già precisate, resta da chiedersi se sia possibile attribuire a tali norme, ed in particolare all'art. 1 del Protocollo addizionale, l'effetto diretto, nel senso e con le implicazioni proprie delle norme comunitarie provviste di tale effetto, in particolare la possibilità per il giudice nazionale di applicarle direttamente in luogo delle norme interne con esse confliggenti».

## **1.2. LE DISPOSIZIONI CONVENZIONALI QUALI NORME INTERPOSTE NEL GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE**

Sentenza n. **116/2020** (red. Coraggio)

***Le disposizioni della CEDU non sono parametri direttamente invocabili nel giudizio di legittimità costituzionale, ma norme interposte la cui osservanza è richiesta dall'art. 117, primo comma, Cost.: se invocate in relazione all'asserita violazione di altri articoli della Costituzione hanno solo la funzione di rafforzare le censure.***

*Considerato, 2.*

«In via preliminare, occorre considerare il riferimento agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, evocati dal giudice remittente in quanto "posti anche in relazione" agli artt. 24, 103 e 113 Cost. La costante giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che le norme della Convenzione non sono parametri direttamente invocabili per affermare l'illegittimità costituzionale d'una disposizione dell'ordinamento nazionale, ma costituiscono norme interposte la cui osservanza è richiesta dall'art. 117, primo comma, Cost. (*ex plurimis* sentenza n. 236 del 2016, ordinanze n. 21 del 2014, n. 286 del 2012, n. 180 del 2011 e n. 163 del 2010). Il giudice remittente non ha menzionato tale parametro a supporto della questione in cui sono evocate le disposizioni della CEDU, ma solo, inequivocabilmente, a supporto dell'ultima questione, unitamente al terzo comma del medesimo art. 117 Cost. e all'art. 120 Cost. I riferimenti alle norme convenzionali devono, dunque, considerarsi solo atti a svolgere un ruolo rafforzativo delle censure (sentenze n. 236 e n. 12 del 2016, ordinanza n. 286 del 2012)».

Sentenza n. **264/2012** (red. Morelli)

***Le disposizioni della CEDU, nel significato loro attribuito dalla Corte EDU, integrano, quali norme interposte, il parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost.***

*Considerato, 4.*

«Ai fini dello scrutinio della questione proposta, giova richiamare la giurisprudenza costituzionale sulla efficacia e sul ruolo delle norme CEDU chiamate ad integrare il parametro dell'articolo 117, primo comma, Cost. A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, questa Corte ha costantemente ritenuto che “le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) – integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali” (sentenze n. 236, n. 113, n. 80 – che conferma la validità di tale ricostruzione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 – e n. 1 del 2011; n. 196 del 2010; n. 311 del 2009)».

Sentenza n. **39/2008** (red. Amirante)

***Posto che, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, le disposizioni convenzionali si qualificano come norme interposte, nell'ambito di tale categoria si caratterizzano per la loro soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, cui gli Stati contraenti sono vincolati.***

*Considerato, 5.*

«Così identificati i termini della questione soggetta a scrutinio, se ne rileva la fondatezza per contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 3 della Costituzione. Questa Corte, con le recenti sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, ha affermato, tra l'altro, che, con riguardo all'art. 117, primo comma, Cost., le norme della CEDU devono essere considerate come interposte e che la loro peculiarità, nell'ambito di siffatta categoria, consiste nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi».

Sentenza n. **349/2007** (red. Tesauro)

***A seguito della riforma del Titolo V, il primo comma dell'art. 117 Cost. risulta ispirato a quei principi che già garantivano, espressamente, a livello primario l'osservanza di determinati obblighi internazionali assunti dallo Stato. Tuttavia, non può essere attribuito rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, come la CEDU, oggetto di una legge ordinaria di adattamento, essendovi solo l'obbligo del legislatore di rispettarle per non incorrere in una violazione dell'art. 117 Cost. In particolare, la disposizione costituzionale de qua opera un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale, nell'individuare gli obblighi internazionali genericamente evocati, integra il parametro costituzionale, qualificandosi come “norma interposta”.***

Considerato, 6.2.

«È dunque alla luce della complessiva disciplina stabilita dalla Costituzione, quale risulta anche dagli orientamenti di questa Corte, che deve essere preso in considerazione e sistematicamente interpretato l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto parametro rispetto al quale valutare la compatibilità della norma censurata con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, così come interpretato dalla Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo. (...) Non v'è dubbio, pertanto, alla luce del quadro complessivo delle norme costituzionali e degli orientamenti di questa Corte, che il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., ha colmato una lacuna e che, in armonia con le Costituzioni di altri Paesi europei, si collega, a prescindere dalla sua collocazione sistematica nella Carta costituzionale, al quadro dei principi che espressamente già garantivano a livello primario l'osservanza di determinati obblighi internazionali assunti dallo Stato. Ciò non significa, beninteso, che con l'art. 117, primo comma, Cost., si possa attribuire rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento, com'è il caso delle norme della CEDU. Il parametro costituzionale in esame comporta, infatti, l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU e dunque con gli "obblighi internazionali" di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale. Con l'art. 117, primo comma, si è realizzato, in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata "norma interposta"; e che è soggetta a sua volta (...) ad una verifica di compatibilità con le norme della Costituzione».

Sentenza n. 348/2007 (red. Silvestri)

*Prima della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, l'inserimento delle norme internazionali pattizie nel sistema delle fonti del diritto italiano era affidato, dalla dottrina prevalente e dalla Corte, alla legge di adattamento avente normalmente rango di legge ordinaria, potenzialmente modificabile con legge ordinaria successiva. Tuttavia, l'incertezza sugli effetti giuridici di un possibile contrasto tra una disposizione convenzionale e una norma legislativa posteriore aveva contribuito a ingenerare negli interpreti il dubbio che le norme convenzionali potessero avere carattere sovraordinato a quelle interne, sicché alcuni giudici comuni avevano ritenuto di risolvere l'antinomia disapplicando direttamente le norme interne in contrasto con quelle convenzionali, sulla falsa riga dell'elaborazione giurisprudenziale relativa ai rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione europea. Invero, nonostante i contenuti, la CEDU, a differenza dei Trattati europei, non crea un ordinamento giuridico sopranazionale in relazione al quale individuare limitazioni della sovranità nazionale ai sensi dell'art. 11 Cost., configurandosi, invece, come trattato internazionale multilaterale da cui derivano obblighi per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico interno in un sistema più vasto i cui organi deliberativi possano adottare norme direttamente vincolanti per tutte le autorità interne degli Stati contraenti. Deve escludersi altresì che le norme convenzionali possano rientrare nell'ambito di operatività dell'art. 10 Cost., in quanto norme internazionali pattizie e non consuetudinarie. Il primo comma dell'art. 117 Cost., come modificato in sede di riforma del Titolo V, se da una parte rende inconfutabile la maggior forza di resistenza delle norme CEDU rispetto a leggi ordinarie successive, dall'altra attrae le stesse nella sfera di competenza della Corte, sicché gli eventuali contrasti con leggi ordinarie non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di*

***legittimità costituzionale. Tanto premesso, la concreta operatività dell'art. 117, primo comma, Cost., similmente a quella di altre norme costituzionali, è collegata all'individuazione di norme di rango subcostituzionale che integrano il contenuto del parametro, il quale si limita ad enunciare una qualità che le leggi richiamate devono possedere. In particolare, l'art. 117, primo comma, Cost., diventa concretamente operativo una volta individuati gli obblighi internazionali o quelli che discendono dall'appartenenza all'Unione Europea che vincolano la potestà legislativa statale e regionale. Posto che le disposizioni convenzionali, nell'interpretazione ex art. 32 CEDU della Corte di Strasburgo, integrano il menzionato parametro, va scongiurata l'eventualità che tali norme "interposte", aventi rango subcostituzionale, entrino in conflitto con la tutela di interessi garantita da altre disposizioni della Costituzione. In caso contrario, la Corte deve dichiarare l'inidoneità della norma convenzionale ad integrare il parametro costituzionale.***

*Considerato 3.3., 3.4., 4.2., 4.3.,4.5., 4.6., 4.7.*

«L'eccezione di inammissibilità non può essere accolta. Questa Corte ha chiarito come le norme comunitarie "debbano avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di ricezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità, sì da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione eguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari" (sentenze n. 183 del 1973 e n. 170 del 1984). Il fondamento costituzionale di tale efficacia diretta è stato individuato nell'art. 11 Cost., nella parte in cui consente le limitazioni della sovranità nazionale necessarie per promuovere e favorire le organizzazioni internazionali rivolte ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni. Il riferito indirizzo giurisprudenziale non riguarda le norme CEDU, giacché questa Corte aveva escluso, già prima di sancire la diretta applicabilità delle norme comunitarie nell'ordinamento interno, che potesse venire in considerazione, a proposito delle prime, l'art. 11 Cost. "non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme pattizie in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale" (sentenza n. 188 del 1980). La distinzione tra le norme CEDU e le norme comunitarie deve essere ribadita nel presente procedimento nei termini stabiliti dalla pregressa giurisprudenza di questa Corte, nel senso che le prime, pur rivestendo grande rilevanza, in quanto tutelano e valorizzano i diritti e le libertà fondamentali delle persone, sono pur sempre norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno, tali da affermare la competenza dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando nello stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto. L'art. 117, primo comma, Cost., nel testo introdotto nel 2001 con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, ha confermato il precitato orientamento giurisprudenziale di questa Corte. La disposizione costituzionale ora richiamata distingue infatti, in modo significativo, i vincoli derivanti dall'"ordinamento comunitario" da quelli riconducibili agli "obblighi internazionali". Si tratta di una differenza non soltanto terminologica, ma anche sostanziale. Con l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un "ordinamento" più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della sua sovranità, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione. La Convenzione EDU, invece, non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti. Essa è configurabile come un trattato internazionale multilaterale - pur con le caratteristiche peculiari che saranno esaminate più avanti - da cui derivano "obblighi" per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti, *omisso medio*, per tutte le autorità interne degli Stati membri. Correttamente il giudice *a quo* ha escluso di poter risolvere il dedotto contrasto della norma censurata con una norma CEDU, come interpretata dalla Corte di

Strasburgo, procedendo egli stesso a disapplicare la norma interna asseritamente non compatibile con la seconda. Le Risoluzioni e Raccomandazioni citate dalla parte interveniente si indirizzano agli Stati contraenti e non possono né vincolare questa Corte, né dare fondamento alla tesi della diretta applicabilità delle norme CEDU ai rapporti giuridici interni. (...) Si condivide anche l'esclusione – argomentata nelle ordinanze di rimessione – delle norme CEDU, in quanto norme pattizie, dall'ambito di operatività dell'art. 10, primo comma, Cost., in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte sul punto. La citata disposizione costituzionale, con l'espressione “norme del diritto internazionale generalmente riconosciute”, si riferisce soltanto alle norme consuetudinarie e dispone l'adattamento automatico, rispetto alle stesse, dell'ordinamento giuridico italiano. Le norme pattizie, ancorché generali, contenute in trattati internazionali bilaterali o multilaterali, esulano pertanto dalla portata normativa del suddetto art. 10. Di questa categoria fa parte la CEDU, con la conseguente “impossibilità di assumere le relative norme quali parametri del giudizio di legittimità costituzionale, di per sé sole (sentenza n. 188 del 1980), ovvero come norme interposte *ex art. 10* della Costituzione” (ordinanza n. 143 del 1993; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 153 del 1987, n. 168 del 1994, n. 288 del 1997, n. 32 del 1999, ed ordinanza n. 464 del 2005) (...) Impostata in tal modo la questione da parte del rimettente, è in primo luogo necessario riconsiderare la posizione e il ruolo delle norme della CEDU, allo scopo di verificare, alla luce della nuova disposizione costituzionale, la loro incidenza sull'ordinamento giuridico italiano. L'art. 117, primo comma, Cost. condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto degli obblighi internazionali, tra i quali indubbiamente rientrano quelli derivanti dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo. Prima della sua introduzione, l'inserimento delle norme internazionali pattizie nel sistema delle fonti del diritto italiano era tradizionalmente affidato, dalla dottrina prevalente e dalla stessa Corte costituzionale, alla legge di adattamento, avente normalmente rango di legge ordinaria e quindi potenzialmente modificabile da altre leggi ordinarie successive. Da tale collocazione derivava, come naturale corollario, che le stesse norme non potevano essere assunte quali parametri del giudizio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 188 del 1980, n. 315 del 1990, n. 388 del 1999). (...) In altre parole, si è creduto di poter trarre da un asserito carattere sovraordinato della fonte CEDU la conseguenza che la norma interna successiva, modificativa o abrogativa di una norma prodotta da tale fonte, fosse inefficace, per la maggior forza passiva della stessa fonte CEDU, e che tale inefficacia potesse essere la base giustificativa della sua non applicazione da parte del giudice comune. Oggi questa Corte è chiamata a fare chiarezza su tale problematica normativa e istituzionale, avente rilevanti risvolti pratici nella prassi quotidiana degli operatori del diritto. Oltre alle considerazioni che sono state svolte nel paragrafo 3.3 (per più ampi svolgimenti si rinvia alla sentenza n. 349 del 2007), si deve aggiungere che il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost, se da una parte rende inconfutabile la maggior forza di resistenza delle norme CEDU rispetto a leggi ordinarie successive, dall'altra attrae le stesse nella sfera di competenza di questa Corte, poiché gli eventuali contrasti non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità costituzionale. Il giudice comune non ha, dunque, il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma CEDU, poiché l'asserita incompatibilità tra le due si presenta come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., di esclusiva competenza del giudice delle leggi. Ogni argomentazione atta ad introdurre nella pratica, anche in modo indiretto, una sorta di “adattamento automatico”, sul modello dell'art. 10, primo comma, Cost., si pone comunque in contrasto con il sistema delineato dalla Costituzione italiana - di cui s'è detto al paragrafo 3.4 – e più volte ribadito da questa Corte, secondo cui l'effetto previsto nella citata norma costituzionale non riguarda le norme pattizie (*ex plurimis*, sentenze n. 32 del 1960, n. 323 del 1989, n. 15 del 1996). (...) La struttura della norma costituzionale, rispetto alla quale è stata sollevata la

presente questione, si presenta simile a quella di altre norme costituzionali, che sviluppano la loro concreta operatività solo se poste in stretto collegamento con altre norme, di rango sub-costituzionale, destinate a dare contenuti ad un parametro che si limita ad enunciare in via generale una qualità che le leggi in esso richiamate devono possedere. Le norme necessarie a tale scopo sono di rango subordinato alla Costituzione, ma intermedio tra questa e la legge ordinaria. A prescindere dall'utilizzazione, per indicare tale tipo di norme, dell'espressione "fonti interposte", ricorrente in dottrina ed in una nutrita serie di pronunce di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 101 del 1989, n. 85 del 1990, n. 4 del 2000, n. 533 del 2002, n. 108 del 2005, n. 12 del 2006, n. 269 del 2007), ma di cui viene talvolta contestata l'idoneità a designare una categoria unitaria, si deve riconoscere che il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. diventa concretamente operativo solo se vengono determinati quali siano gli "obblighi internazionali" che vincolano la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni. Nel caso specifico sottoposto alla valutazione di questa Corte, il parametro viene integrato e reso operativo dalle norme della CEDU, la cui funzione è quindi di concretizzare nella fattispecie la consistenza degli obblighi internazionali dello Stato. (...) La CEDU presenta, rispetto agli altri trattati internazionali, la caratteristica peculiare di aver previsto la competenza di un organo giurisdizionale, la Corte europea per i diritti dell'uomo, cui è affidata la funzione di interpretare le norme della Convenzione stessa. Difatti l'art. 32, paragrafo 1, stabilisce: "La competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte ad essa alle condizioni previste negli articoli 33, 34 e 47". Poiché le norme giuridiche vivono nell'interpretazione che ne danno gli operatori del diritto, i giudici in primo luogo, la naturale conseguenza che deriva dall'art. 32, paragrafo 1, della Convenzione è che tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione. Non si può parlare quindi di una competenza giurisdizionale che si sovrappone a quella degli organi giudiziari dello Stato italiano, ma di una funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea, contribuendo con ciò a precisare i loro obblighi internazionali nella specifica materia. (...) Quanto detto sinora non significa che le norme della CEDU, quali interpretate dalla Corte di Strasburgo, acquistano la forza delle norme costituzionali e sono perciò immuni dal controllo di legittimità costituzionale di questa Corte. Proprio perché si tratta di norme che integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre ad un livello sub-costituzionale, è necessario che esse siano conformi a Costituzione. La particolare natura delle stesse norme, diverse sia da quelle comunitarie sia da quelle concordatarie, fa sì che lo scrutinio di costituzionalità non possa limitarsi alla possibile lesione dei principi e dei diritti fondamentali (*ex plurimis*, sentenze n. 183 del 1973, n. 170 del 1984, n. 168 del 1991, n. 73 del 2001, n. 454 del 2006) o dei principi supremi (*ex plurimis*, sentenze n. 30 e n. 31 del 1971, n. 12 e n. 195 del 1972, n. 175 del 1973, n. 1 del 1977, n. 16 del 1978, n. 16 e n. 18 del 1982, n. 203 del 1989), ma debba estendersi ad ogni profilo di contrasto tra le "norme interposte" e quelle costituzionali. L'esigenza che le norme che integrano il parametro di costituzionalità siano esse stesse conformi alla Costituzione è assoluta e inderogabile, per evitare il paradosso che una norma legislativa venga dichiarata incostituzionale in base ad un'altra norma sub-costituzionale, a sua volta in contrasto con la Costituzione. In occasione di ogni questione nascente da pretesi contrasti tra norme interposte e norme legislative interne, occorre verificare congiuntamente la conformità a Costituzione di entrambe e precisamente la compatibilità della norma interposta con la Costituzione e la legittimità della norma censurata rispetto alla stessa norma interposta. Nell'ipotesi di una norma interposta che risulti in contrasto con una norma costituzionale, questa Corte ha il dovere di dichiarare l'inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall'ordinamento giuridico italiano. Poiché, come chiarito sopra, le

norme della CEDU vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea, la verifica di compatibilità costituzionale deve riguardare la norma come prodotto dell'interpretazione, non la disposizione in sé e per sé considerata. Si deve peraltro escludere che le pronunce della Corte di Strasburgo siano incondizionatamente vincolanti ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi nazionali. Tale controllo deve sempre ispirarsi al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione. In sintesi, la completa operatività delle norme interposte deve superare il vaglio della loro compatibilità con l'ordinamento costituzionale italiano, che non può essere modificato da fonti esterne, specie se queste non derivano da organizzazioni internazionali rispetto alle quali siano state accettate limitazioni di sovranità come quelle previste dall'art. 11 della Costituzione».

### **1.2.1. L'art. 14 CEDU quale norma interposta a carattere complementare**

Sentenza n. **34/2022** (red. de Pretis)

*L'art. 14 CEDU, prevedendo una tutela complementare a quella recata da altre clausole normative della Convenzione e dei suoi Protocolli, può essere invocato solo in connessione con una di esse. Nella specie, l'art. 1 del Protocollo addizionale viene implicitamente evocato in ragione del richiamo alla sentenza n. 187 del 2010, nella quale esso si raccorda con il principio di non discriminazione.*

*Considerato, 5.1.*

«Il parametro interposto è invocato in modo pertinente. L'art. 14 CEDU costituisce completamento di altre clausole normative della Convenzione e dei suoi Protocolli e può essere invocato solo in collegamento con una di esse (*ex multis*, sentenze della Corte EDU, 6 luglio 2021, A.M. e altri contro Russia, paragrafo 64; 8 aprile 2014, D. contro Italia, paragrafo 39). Il rimettente non indica espressamente la disposizione della CEDU cui l'art. 14 si collega nel caso di specie, ma implicitamente invoca l'art. 1 del Protocollo addizionale, riguardante la protezione della proprietà, attraverso il richiamo alla già citata decisione della Corte EDU, 5 settembre 2005, S. e altri contro Regno Unito, e alla sentenza n. 187 del 2010 di questa Corte, nella quale lo stesso art. 1 si raccorda con il principio di non discriminazione. E, poiché il d.lgs. n. 147 del 2017 prevedeva un diritto al reddito di inclusione (che “è riconosciuto dall'INPS previa verifica del possesso dei requisiti”, in base al suo art. 2, comma 6, ma la cui erogazione era poi subordinata alla sottoscrizione del progetto personalizzato, come previsto all'art. 9, commi 5 e 6), non impropriamente il giudice *a quo* ha invocato il parametro convenzionale».

Sentenza n. **19/2022** (red. de Pretis)

*L'art. 14 CEDU, in base al quale il godimento dei diritti convenzionali deve essere assicurato senza discriminazioni, ha funzione complementare alle altre clausole normative della Convenzione e dei suoi Protocolli e, pertanto, può essere invocato solo in collegamento con una di esse. Pur non essendo espressamente indicato tra i parametri interposti richiamati nel caso di specie, l'art. 1 del Protocollo addizionale, relativo alla protezione della proprietà, viene implicitamente evocato*



***attraverso il richiamo alla sentenza n. 187 del 2010, nella quale esso si raccorda con il principio di non discriminazione.***

*Considerato, 5.1.*

«Il parametro interposto è invocato in modo pertinente. L’art. 14 CEDU – secondo cui “il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l’origine nazionale o sociale, l’appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione” – costituisce completamento di altre clausole normative della Convenzione e dei suoi Protocolli e può essere invocato solo in collegamento con una di esse (*ex multis*, sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo, 6 luglio 2021, A.M. e altri contro Russia, paragrafo 64; 8 aprile 2014, D. contro Italia, paragrafo 39). Il rimettente non indica espressamente la disposizione della CEDU cui l’art. 14 si collega nel caso di specie, ma – richiamando la sentenza n. 187 del 2010 di questa Corte, che ha accolto una questione sollevata, in riferimento all’art. 117 primo comma, in relazione all’art. 14 CEDU e all’art. 1 Prot. addiz. CEDU, sull’art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 – implicitamente invoca l’art. 1 del Protocollo addizionale, riguardante la protezione della proprietà. E, poiché il d.l. n. 4 del 2019, come convertito, prevede un diritto al reddito di cittadinanza (che “è riconosciuto dall’INPS ove ricorrano le condizioni”, in base al suo art. 5, comma 3, ma la cui erogazione è poi subordinata all’adesione al percorso personalizzato, come previsto all’art. 4, comma 1), non impropriamente il giudice *a quo* ha invocato il parametro convenzionale».

Sentenza n. **187/2010** (red. Grossi)

***Stante la finalità di tutelare coloro che si trovano in situazioni analoghe da discriminazioni nel godimento dei diritti garantiti da altre disposizioni convenzionali, il principio di cui all’art. 14 CEDU ha carattere relazionale e, costituendo il completamento di altre clausole normative della Convenzione e dei suoi Protocolli, può essere invocato solo in collegamento con una di esse. In materia di prestazioni previdenziali, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ritiene che il predetto principio si raccordi all’art. 1 Protocollo Addizionale.***

*Considerato, 2.*

«(...) A proposito, poi, dei limiti entro i quali opera il divieto di trattamenti discriminatori stabilito dall’art. 14 della Convenzione, la stessa Corte non ha mancato di segnalare il carattere relazionale che contraddistingue il principio, nel senso che lo stesso non assume un risalto autonomo, “ma gioca un importante ruolo di complemento rispetto alle altre disposizioni della Convenzione e dei suoi protocolli, perché protegge coloro che si trovano in situazioni analoghe da discriminazioni nel godimento dei diritti garantiti da altre disposizioni” (da ultimo, O. ed altri contro Croazia, sentenza del 16 marzo 2010). Il trattamento diviene dunque discriminatorio – ha puntualizzato la giurisprudenza della Corte – ove esso non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole; non realizzi, cioè, un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l’obiettivo perseguito (ad es., N. contro Germania, sentenza del 25 ottobre 2005). Non senza l’ulteriore puntualizzazione secondo la quale soltanto “considerazioni molto forti potranno indurre a far ritenere compatibile con la Convenzione una differenza di trattamento fondata esclusivamente sulla nazionalità” (da ultimo, S. A. contro Francia, sentenza del 29 ottobre 2009, ed i precedenti ivi citati). Lo scrutinio di legittimità costituzionale andrà dunque condotto alla luce dei segnalati approdi ermeneutici, cui la Corte di

Strasburgo è pervenuta nel ricostruire la portata del principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 della Convenzione, assunto dall'odierno rimettente a parametro interposto, unitamente all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale, che la stessa giurisprudenza europea ha ritenuto raccordato, in tema di prestazioni previdenziali, al principio innanzi indicato (in particolare, sul punto, la citata decisione di ricevibilità nella causa S. ed altri contro Regno Unito)».

### 1.3. LA CONSIDERAZIONE DELLA CEDU NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE ANTERIORE AL 2001

Sentenza n. **10/1993** (red. Baldassarre)

*Le norme convenzionali sono state introdotte nell'ordinamento italiano con forza propria degli atti contenenti i relativi ordini di esecuzione e, quindi, con forza di legge ordinaria. Tuttavia, nella specie, esse non possono essere considerate abrogate da successive disposizioni del codice di procedura penale, non perché, ai sensi dell'art. 2 della legge delega n. 81 del 1987, le disposizioni del codice devono adeguarsi alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia relative ai diritti della persona e al processo penale, ma perché si tratta di norme derivanti da una fonte atipica e, come tali, insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria.*

*Considerato, 2.*

«Ambedue le questioni sono non fondate nei sensi indicati in motivazione. Premesso che l'eccezione d'inammissibilità per irrilevanza, formulata dall'Avvocatura dello Stato, va respinta dal momento che, una volta che il giudice rimettente abbia non irragionevolmente individuato la norma applicabile alla controversia pendente di fronte a se stesso, esula dai poteri intestati a questa Corte in sede di riesame della rilevanza sostituirsi al giudice *a quo* attraverso l'indicazione di norme diverse che, secondo il suo avviso, sarebbero risolutive del caso dedotto o, comunque, influenti sulla decisione dello stesso (v., ad esempio, sentt. nn. 89 del 1984 e 189 del 1986, nonché ord. n. 125 del 1987), occorre osservare che i giudici *a quibus* richiedono a questa Corte addizioni normative il cui contenuto sostanziale è già presente nell'ordinamento vigente. Il presupposto interpretativo da cui muovono i giudici *a quibus* consiste nella convinzione che la regola predisposta dall'art. 143, primo comma, c.p.p., relativa al diritto dell'imputato di farsi assistere gratuitamente da un interprete, sia rigorosamente circoscritta agli atti orali e possa, quindi, essere estesa alla notificazione di atti scritti soltanto in riferimento ai casi espressamente previsti come eccezioni a quella regola: vale a dire, la richiesta del cittadino italiano appartenente a una minoranza linguistica riconosciuta di avere la traduzione nella madrelingua degli atti del procedimento a lui indirizzati (art. 109, secondo comma, c.p.p.) e l'invito a dichiarare o a eleggere domicilio nel territorio dello Stato rivolto all'imputato straniero, invito che dev'essere redatto nella lingua dell'accusato quando dagli atti risulti che quest'ultimo non conosce la lingua italiana (art. 169, terzo comma, c.p.p.). Tuttavia, a una considerazione complessiva dell'ordinamento normativo, il presupposto interpretativo appena ricordato non può essere condiviso. La Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva in Italia con la legge 4 agosto 1955, n. 848, stabilisce all'art. 6, terzo comma, lettera a), che "ogni accusato ha diritto (...) a essere informato, nel più breve spazio di tempo, nella lingua che egli comprende e in maniera dettagliata, della natura e dei motivi dell'accusa a lui rivolta". Una disposizione del tutto identica è, altresì, contenuta nell'art. 14, terzo comma, lettera a), del Patto internazionale relativo ai diritti civili

e politici, patto che è stato firmato il 19 dicembre 1966 a New York ed è stato reso esecutivo in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881. Le norme internazionali appena ricordate sono state introdotte nell'ordinamento italiano con la forza di legge propria degli atti contenenti i relativi ordini di esecuzione (v. sentt. nn. 188 del 1980, 153 del 1987 e 323 del 1989) e sono tuttora vigenti, non potendo, certo, esser considerate abrogate dalle successive disposizioni del codice di procedura penale, non tanto perché queste ultime sono vincolate alla direttiva contenuta nell'art. 2 della legge delega del 16 febbraio 1987, n. 81 ("il codice di procedura penale deve (..) adeguarsi alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona e al processo penale"), quanto, piuttosto, perché si tratta di norme derivanti da una fonte riconducibile a una competenza atipica e, come tali, insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria. Grazie al collegamento delle norme ora richiamate con l'art. 143 c.p.p., che ad esse assicura la garanzia dell'effettività e dell'applicabilità in concreto, il diritto dell'imputato ad essere immediatamente e dettagliatamente informato nella lingua da lui conosciuta della natura e dei motivi dell'imputazione contestatagli dev'esser considerato un diritto soggettivo perfetto, direttamente azionabile (v. analogamente sent. n. 62 del 1992). E, poiché si tratta di un diritto la cui garanzia, ancorché esplicitata da atti aventi il rango della legge ordinaria, esprime un contenuto di valore implicito nel riconoscimento costituzionale, a favore di ogni uomo (cittadino o straniero), del diritto inviolabile alla difesa (art. 24, secondo comma, della Costituzione), ne consegue che, in ragione della natura di quest'ultimo quale principio fondamentale, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, il giudice è sottoposto al vincolo interpretativo di conferire alle norme, che contengono le garanzie dei diritti di difesa in ordine alla esatta comprensione dell'accusa, un significato espansivo, diretto a render concreto ed effettivo, nei limiti del possibile, il sopra indicato diritto dell'imputato».

Sentenza n. **315/1990** (red. Conso)

***La norma convenzionale non si colloca di per se stessa a livello costituzionale.***

*Considerato, 5.*

«Per quanto riguarda la lamentata mancanza di adeguamento all'art. 6, paragrafo 3, lettera c), parte prima, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – anche a prescindere dal più volte ripetuto insegnamento che la norma pattizia “non si colloca di per se stessa a livello costituzionale” (v. sentenza n. 15 del 1982; nonché sentenza n. 188 del 1980, proprio con specifico riferimento all'art. 6, paragrafo 3, lettera c, della Convenzione richiamata dal giudice *a quo*) – le considerazioni sopra svolte in ordine al diritto di difesa portano comunque ad escludere che l'art. 2 della legge 23 gennaio 1989, n. 22, sostitutivo dell'art. 192, terzo comma, del codice di procedura penale del 1930, sia non conforme alla prescrizione pattizia. L'aver privilegiato, ai fini dell'esercizio del diritto di impugnazione, l'autodifesa rispetto alla difesa tecnica è in linea con una delle regole minime – per l'esattezza, la sesta (“...i termini di ricorso non devono decorrere che a partire dal momento in cui il condannato ha avuto conoscenza effettiva della sentenza notificata, salvo che sia accertato che egli si sia sottratto volontariamente alla giustizia”) – la cui osservanza è stata raccomandata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa con la Risoluzione n. 11 del 21 maggio 1975».

Sentenza n. 188/1980 (rel. Malagugini)

***Deve escludersi la possibilità di prospettare una questione di legittimità costituzionale quando le disposizioni convenzionali vengono poste, di per sé sole, quali parametri di giudizio, atteso che, in mancanza di specifica previsione nella Costituzione, le norme pattizie rese esecutive nell'ordinamento interno con legge ordinaria hanno il medesimo valore. Quali norme internazionali pattizie, ancorché generali, le disposizioni convenzionali non rientrano nell'ambito di operatività dell'art. 10 Cost., e neppure in quello dell'art. 11 Cost., non essendo individuabile, con riferimento all'adesione alla CEDU, alcuna limitazione della sovranità nazionale.***

*Considerato, 4., 5.*

«Le restanti ordinanze del Giudice istruttore presso il Tribunale di Monza (...), della Corte di Assise di Cuneo (...) e del Tribunale di Torino (...) – pongono anzitutto la questione di legittimità costituzionale degli articoli 125 e 128 cod. proc. pen. (...) con riferimento all'art. 24 Cost., da interpretarsi però, ad avviso dei giudici *a quibus*, alla luce dell'art. 6 comma terzo lett. c) della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, recepita nell'ordinamento interno italiano a far tempo dal 26 ottobre 1955, data di deposito dello strumento di notifica, autorizzato con legge 4 agosto 1955 n. 848. Sotto questo stesso profilo viene anche invocato l'art. 14, n. 3 lett. d) del Patto internazionale sui diritti civili e politici ratificato dalla Repubblica Italiana con legge 25 ottobre 1977 n. 881 (...), mentre con distinta, ma collegata, prospettazione viene denunciata la violazione degli artt. 10 e 11 Cost. (...), sempre con riferimento alle succitate disposizioni della Convenzione Europea e del Patto internazionale che vengono assunte di per sé a parametri del giudizio di costituzionalità nell'ordinanza 5 aprile 1979 del Tribunale di Torino (n. 454/79). (...) Le questioni così prospettate non sono fondate. Fermo il carattere generale della norma di cui all'art. 24, secondo comma Cost., intesa a garantire l'esercizio della difesa in ogni stato e grado di qualunque procedimento giurisdizionale, e ferma la conseguente legittimità di scelte legislative, anche differenziate, intese a disciplinare le modalità di esercizio del diritto di difesa, nel senso chiarito da ultimo nella sentenza 125 del 1979, le prospettazioni dei giudici *a quibus* pongono in definitiva un duplice problema: di gerarchia delle fonti normative, da un lato, e dell'ambito di operatività dell'art. 10 Cost. dall'altro. Sotto il primo profilo, la Corte condivide il prevalente orientamento della dottrina e della giurisprudenza per il quale, in mancanza di specifica previsione costituzionale, le norme pattizie, rese esecutive nell'ordinamento interno della Repubblica, hanno valore di legge ordinaria. Resta così esclusa la stessa prospettabilità, per questo aspetto, di una questione di legittimità costituzionale, tanto più quando (ord. 454/79) le disposizioni convenzionali vengono poste, di per sé sole, quali parametri di giudizio. (...) Invero, la disposizione in parola vuole concorrere alla definizione di un "giusto processo", di un "equo processo" fondato, tra l'altro, sulla uguaglianza delle parti, sulla "*égalité des armes*", come si è espressa la Commissione Europea dei diritti dell'uomo. E la Commissione stessa ha avuto occasione di affermare che il diritto all'autodifesa non è assoluto, ma limitato dal diritto dello Stato interessato ad emanare disposizioni concernenti la presenza di avvocati davanti ai Tribunali (...). La medesima Commissione, esaminando un ricorso contro uno Stato il cui ordinamento interno impone la rappresentanza di un avvocato di fronte al Tribunale superiore, ha ritenuto che la disposizione in esame non obbliga gli Stati contraenti a garantire agli imputati una assoluta libertà di accesso ai Tribunali di ultima istanza e che nulla si oppone ad una diversa disciplina purché emanata allo scopo di assicurare una buona amministrazione della giustizia (...). Interpretazioni, queste, che sembrano perfettamente coerenti con il principio di cui all'art. 24, secondo comma Cost. nella lettura datane da questa Corte con la sent. n. 125 del 1979. Sotto il secondo profilo questa Corte non può che ribadire la propria costante giurisprudenza che esclude le norme internazionali pattizie, ancorché generali, dall'ambito di operatività dell'art. 10 Cost. (sent.

48/79; 32/60; 104/69; 14/64) mentre l'art. 11 Cost. neppure può venire in considerazione non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme pattizie in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale».

Sentenza n. **15/1980** (rel. Ferrari)

***Pur essendo stati i principi della CEDU recepiti nell'ordinamento interno, le norme convenzionali non si collocano di per sé a livello costituzionale.***

*Considerato, 3.*

«Tale questione, benché i dati posti in evidenza nella prospettazione suscitino immediato e profondo turbamento, non può non essere dichiarata infondata. Nell'ordinanza di rimessione, il dispositivo fa espresso riferimento agli artt. 13, primo, secondo e quinto comma, e 27, secondo comma, Cost., ma l'argomentazione non viene condotta sui principi di cui i suddetti articoli sono portatori, bensì imperniata esclusivamente sul principio di ragionevolezza, rispetto al quale le denunciate violazioni risultano configurate come consequenziali, stante la carenza di qualsiasi autonomo motivo a loro riguardo. Ed il suddetto principio, a sua volta, non viene affermato con richiamo alla giurisprudenza, ormai costante, di questa Corte, la quale ne ha da tempo ravvisato l'esistenza nel nostro sistema costituzionale – statuendo esplicitamente che il legislatore è tenuto al “rispetto della ragionevolezza” (sentenza n. 7 del 1965), che esso trova un “limite nella ragionevolezza” (sentenza n. 164 del 1971) –, bensì invocando l'art. 5, paragrafo 3, della convenzione europea di salvaguardia. All'uopo si rileva che, poiché i principi da questa dettati “sono stati recepiti dal nostro ordinamento”, nella specie va osservato quello, enunciato appunto nel suddetto articolo, secondo cui “ogni persona arrestata o detenuta ha diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole”. Senonché, la suddetta norma della convenzione di salvaguardia su cui il giudice *a quo* poggia il suo ragionamento, da un lato non si colloca di per se stessa a livello costituzionale, dall'altro lato non propone alcun criterio concreto, in quanto si astiene dal fornire una qualsiasi specificazione. Ed una valutazione della ragionevolezza che non sia ancorata ad un criterio concreto, ma solo ad una enunciazione vaga ed elastica, può riuscire opinabile in difetto di un'analisi più articolata ed approfondita».



## Capitolo 2

### La CEDU e il giudice comune

Sentenza n. 182/2021 (red. Amoroso)

***Qualora un diritto fondamentale trovi protezione sia in una norma costituzionale, sia in una norma convenzionale si assiste a un'integrazione di garanzie che deve condurre a un ampliamento della tutela. Il giudice a quo può pertanto allegare la norma convenzionale quale parametro interposto, evidenziando la tutela che offre al diritto fondamentale asseritamente leso dalla norma interna impugnata, nell'ambito di un confronto con la conferente giurisprudenza convenzionale.***

*Considerato, 4.1.*

«In relazione al primo parametro interposto (art. 6, paragrafo 2, CEDU), deve muoversi dal rilievo, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 145 del 2020 e n. 25 del 2019), secondo cui, allorché un diritto fondamentale trovi protezione, sia in una norma costituzionale, sia in una norma della CEDU, vi è una concorrenza di tutele che si traduce in un'integrazione di garanzie. In questa ipotesi, dal momento che in tema di diritti fondamentali “il rispetto degli obblighi internazionali (...) può e deve (...) costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa” (sentenza n. 317 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 120 del 2018), il giudice rimettente può allegare la norma convenzionale a parametro interposto, evidenziando la portata che in essa assume il diritto fondamentale, di cui è ipotizzata la possibile lesione ad opera della norma interna censurata, e confrontandosi con la relativa giurisprudenza sovranazionale. Nella fattispecie in esame, il giudice *a quo* ha puntualmente assolto questo onere».

Sentenza n. 43/2018 (red. Lattanzi)

***Quando, nelle more di un giudizio incidentale, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo attribuisce alla norma convenzionale interposta un nuovo significato, con potenziale effetto sui presupposti della questione di legittimità costituzionale, gli atti devono essere restituiti al giudice a quo affinché proceda a una valutazione della perdurante rilevanza della questione, alla luce della giurisprudenza convenzionale sopravvenuta.***

*Considerato, 8.*

«Il mutamento del significato della normativa interposta, sopravvenuto all'ordinanza di rimessione per effetto di una pronuncia della grande camera della Corte di Strasburgo che esprime il diritto vivente europeo, comporta la restituzione degli atti al giudice *a quo*, ai fini di una nuova valutazione sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale (ordinanza n. 150 del 2012). Se, infatti, il giudice *a quo* ritenesse che il giudizio penale è legato temporalmente e materialmente al procedimento tributario al punto da non costituire un *bis in idem* convenzionale, non vi sarebbe necessità ai fini del giudizio principale di introdurre nell'ordinamento, incidendo sull'art. 649 cod. proc. pen., alcuna regola che imponga di non procedere nuovamente per il medesimo fatto».

Sentenza n. **68/2017** (red. Lattanzi)

***Ai sensi dell'art. 101 Cost., in prima battuta, l'applicazione e l'interpretazione delle norme convenzionali che hanno ricevuto ingresso nell'ordinamento interno per il tramite della legge ordinaria di adattamento spetta al giudice comune, tenuto ad applicare quelle conferenti all'oggetto del giudizio, anche se riferite a casi che non sono già stati oggetto di puntuali pronunce della Corte di Strasburgo. Nell'interpretazione delle norme convenzionali, il giudice comune è limitato solo dalla presenza di norme interne confliggenti le quali, se non possono essere interpretate in senso convenzionalmente orientato, devono essere impugnate per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.***

*Considerato, 7.*

«(...) Al contrario, il recepimento della CEDU nell'ordinamento giuridico si muove nel segno dell'incremento delle libertà individuali, e mai del loro detrimento (sentenza n. 317 del 2009), come potrebbe invece accadere nel caso di un definitivo assorbimento dell'illecito amministrativo nell'area di ciò che è penalmente rilevante. Fermo restando l'obbligo, discendente dall'art. 117, primo comma, Cost., di estendere alla “pena”, ai sensi dell'art. 7 della CEDU, tutte le tutele previste dalla Convenzione, e quelle soltanto (sentenza n. 43 del 2017), l'illecito continua a rivestire per ogni altro aspetto carattere amministrativo (sentenza n. 49 del 2015). In secondo luogo, è parimenti da respingere l'idea che l'interprete non possa applicare la CEDU, se non con riferimento ai casi che siano già stati oggetto di puntuali pronunce da parte della Corte di Strasburgo. Al contrario, “l'applicazione e l'interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri” (sentenze n. 49 del 2015 e n. 349 del 2007). Il dovere di questi ultimi di evitare violazioni della CEDU li obbliga ad applicarne le norme, sulla base dei principi di diritto espressi dalla Corte EDU, specie quando il caso sia riconducibile a precedenti della giurisprudenza del giudice europeo (sentenze n. 276 e n. 36 del 2016). In tale attività interpretativa, che gli compete istituzionalmente ai sensi dell'art. 101, secondo comma, Cost., il giudice comune incontra il solo limite costituito dalla presenza di una normativa nazionale di contenuto contrario alla CEDU. In tale caso, la disposizione interna va impugnata innanzi a questa Corte per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., ove non sia in alcun modo interpretabile in senso convenzionalmente orientato (sentenza n. 239 del 2009)».

Ordinanza n. **187/2015** (red. Lattanzi)

***Il giudice comune, dovendo adottare un'interpretazione convenzionalmente conforme del diritto interno, non è, tuttavia, tenuto a recepire l'interpretazione data a una norma convenzionale da una sentenza che non costituisce espressione della giurisprudenza consolidata della Corte EDU, in quanto il coordinamento tra gli obblighi di cui all'art. 117 Cost. e la previsione dell'art. 101 Cost. comporta che egli debba conformarsi alla sola giurisprudenza consolidata della Corte di Strasburgo e alle sentenze pilota.***

*Considerato*

«(...) il giudice *a quo* infatti è convinto di essere vincolato a recepire l'art. 7 della CEDU, nel significato che la sentenza V. gli avrebbe attribuito e di cui contesta la conformità alle norme costituzionali richiamate; (...) la sentenza V. però non costituisce espressione di una giurisprudenza consolidata della Corte di Strasburgo; (...) il coordinamento tra gli obblighi derivanti dall'art. 117, primo comma, Cost., e la libertà interpretativa assicurata al giudice comune dall'art. 101, secondo



comma, Cost., comporta che questo, al di là dei casi di esecuzione di una sentenza pronunciata dalla Corte EDU, sia tenuto a conformarsi alla sola giurisprudenza consolidata di Strasburgo e alle sentenze pilota in senso stretto (sentenza n. 49 del 2015)».

Sentenza n. 49/2015 (red. Lattanzi)

*La funzione interpretativa ex art. 32 CEDU della Corte di Strasburgo è volta ad assicurare che dalla disposizione convenzionale, all'esito di un confronto ermeneutico, discenda una norma idonea a garantire la certezza del diritto e un livello minimo uniforme di tutela dei diritti fondamentali presso gli Stati aderenti. In prima battuta, tuttavia, l'applicazione e l'interpretazione delle norme convenzionali che hanno ricevuto ingresso nell'ordinamento interno per il tramite della legge ordinaria di adattamento è attribuita ai giudici degli Stati contraenti, non potendo, pertanto, quelli italiani spogliarsi della funzione di interpreti che gli è assegnata dall'art. 101, secondo comma, Cost., che impone di ricevere esclusivamente dalla legge l'indicazione delle regole da applicare nel giudizio. Il giudice comune sarà certamente tenuto a dare attuazione alle sentenze della Corte di Strasburgo che accertino una violazione del diritto convenzionale, se chiamato ad occuparsi nuovamente di una causa ai fini di porre rimedio alla predetta violazione; al di fuori di tale ipotesi, egli dispone di un'autonomia interpretativa che deve essere coordinata con il ruolo di ultima istanza della Corte di Strasburgo. Al riguardo, atteso il carattere progressivo della formazione del diritto giurisprudenziale convenzionale, il giudice comune è tenuto a uniformarsi alla giurisprudenza consolidata sulla norma conferente, in modo da rispettare la sostanza di quella giurisprudenza. Inoltre, egli deve uniformarsi alle "sentenze pilota" le quali, oltre a decidere se una violazione della Convenzione si sia verificata nel caso specifico, in presenza di reiterate violazioni, identificano un problema strutturale della legislazione di uno Stato contraente e forniscono al governo indicazioni chiare ed efficaci sul tipo di misure correttive necessarie per risolverlo in maniera concreta e perdurante. Al contrario, l'interpretazione non consolidata della disposizione convenzionale può essere disattesa dai giudici degli Stati contraenti e quando emergano dubbi circa la compatibilità costituzionale della stessa, deve essere esclusa dai potenziali contenuti assegnabili in via ermeneutica alla disposizione stessa. Infatti, se la norma interna deve essere applicata secondo un'interpretazione convenzionalmente orientata, questa deve essere costituzionalmente compatibile, in quanto, in ragione del predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU, il dovere del giudice comune di interpretare il diritto interno in senso conforme alla CEDU è ovviamente, subordinato al prioritario compito di adottare una lettura costituzionalmente conforme.*

Considerato, 4., 7.

«La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione è inammissibile, anzitutto perché erroneamente ha per oggetto l'art. 44, comma, 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, anziché la legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), nella parte in cui con essa si è conferita esecuzione ad una norma reputata di dubbia costituzionalità, ovvero al divieto di applicare la confisca urbanistica se non unitamente ad una pronuncia di condanna penale. Questa Corte ha, infatti, già chiarito che il carattere sub-costituzionale della CEDU impone un raffronto tra le regole da essa ricavate e la Costituzione, e che l'eventuale dubbio di costituzionalità da ciò derivato, non potendosi incidere sulla legittimità della Convenzione, deve venire prospettato con riferimento alla legge nazionale di adattamento (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007; in seguito, sentenza n. 311 del

2009). Il rimettente è convinto che, a seguito della sentenza V. contro Italia, l'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, debba assumere, in via ermeneutica, il significato che la Corte di Strasburgo gli avrebbe attribuito, e che, proprio per effetto di un simile processo adattativo, tale significato si presti a rilievi di costituzionalità. Questo modo di argomentare è errato sotto un duplice aspetto. In primo luogo, esso presuppone che competa alla Corte di Strasburgo determinare il significato della legge nazionale, quando, al contrario, il giudice europeo si trova a valutare se essa, come definita e applicata dalle autorità nazionali, abbia, nel caso sottoposto a giudizio, generato violazioni delle superiori previsioni della CEDU. È pertanto quest'ultima, e non la legge della Repubblica, a vivere nella dimensione ermeneutica che la Corte EDU adotta in modo costante e consolidato. Naturalmente, non è in discussione che, acquisita una simile dimensione, competa al giudice di assegnare alla disposizione interna un significato quanto più aderente ad essa (sentenza n. 239 del 2009), a condizione che non si riveli del tutto eccentrico rispetto alla lettera della legge (sentenze n. 1 del 2013 e n. 219 del 2008). Tuttavia, e in secondo luogo, sfugge al rimettente che il dovere del giudice comune di interpretare il diritto interno in senso conforme alla CEDU, appena ribadito, è, ovviamente, subordinato al prioritario compito di adottare una lettura costituzionalmente conforme, poiché tale modo di procedere riflette il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007). Il più delle volte, l'auspicabile convergenza degli operatori giuridici e delle Corti costituzionali e internazionali verso approcci condivisi, quanto alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, offrirà una soluzione del caso concreto capace di conciliare i principi desumibili da entrambe queste fonti. Ma, nelle ipotesi estreme in cui tale via appaia sbarrata, è fuor di dubbio che il giudice debba obbedienza anzitutto alla Carta repubblicana. Nel caso sottoposto al giudizio di questa Corte, perciò, il giudice *a quo* non avrebbe potuto assegnare, in sede interpretativa, all'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, un significato che la stessa Corte di cassazione reputa incostituzionale. La pretesa antinomia venutasi a creare tra il diritto nazionale interpretato in senso costituzionalmente orientato, e dunque fermo nell'escludere che la confisca urbanistica esiga una condanna penale, e la CEDU, che a parere del rimettente esprimerebbe una regola opposta, avrebbe perciò dovuto essere risolta ponendo in dubbio la legittimità costituzionale della legge di adattamento, in quanto essa permette l'ingresso nell'ordinamento italiano di una simile regola. (...) Entrambe le questioni sono altresì inammissibili, perché i rimettenti erroneamente hanno ritenuto di essere obbligati a recepire il principio di diritto che avevano ricavato dalla sentenza V. In tal modo essi hanno attribuito all'art. 7 della CEDU un significato non immediatamente desumibile da tale disposizione, benché la pronuncia appena citata non fosse, con ogni evidenza, espressione di un'interpretazione consolidata nell'ambito della giurisprudenza europea. Questa Corte non può che ribadire quanto affermato fin dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, ovvero che alla Corte di Strasburgo compete di pronunciare la "parola ultima" (sentenza n. 349 del 2007) in ordine a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli, secondo quanto le parti contraenti hanno stabilito in forza dell'art. 32 della CEDU. Si tratta di una "funzione interpretativa eminente" (sentenza n. 348 del 2007), con la quale si assicura che, all'esito di un confronto ermeneutico, tale da coinvolgere nel modo più ampio possibile la comunità degli interpreti, sia ricavata dalla disposizione convenzionale una norma idonea a garantire la certezza del diritto e l'uniformità presso gli Stati aderenti di un livello minimo di tutela dei diritti dell'uomo. Tuttavia, sarebbe errato, e persino in contrasto con queste premesse, ritenere che la CEDU abbia reso gli operatori giuridici nazionali, e in primo luogo i giudici comuni, passivi ricettori di un comando esegetico impartito altrove nelle forme della pronuncia giurisdizionale, quali che siano le condizioni che lo hanno determinato. Il giudice nazionale non può spogliarsi della funzione che gli è assegnata dall'art. 101, secondo comma, Cost., con il quale si "esprime l'esigenza che il giudice non riceva se non dalla legge l'indicazione delle regole da applicare nel giudizio, e che nessun'altra autorità possa

quindi dare al giudice ordini o suggerimenti circa il modo di giudicare in concreto” (sentenza n. 40 del 1964; in seguito, sentenza n. 234 del 1976), e ciò vale anche per le norme della CEDU, che hanno ricevuto ingresso nell’ordinamento giuridico interno grazie a una legge ordinaria di adattamento. Certamente, il giudice comune non potrà negare di dar corso alla decisione promanante dalla Corte di Strasburgo che abbia definito la causa di cui tale giudice torna ad occuparsi, quando necessario, perché cessino, doverosamente, gli effetti lesivi della violazione accertata (sentenza n. 210 del 2013). In tale ipotesi “la pronuncia giudiziaria si mantiene sotto l’imperio della legge anche se questa dispone che il giudice formi il suo convincimento avendo riguardo a ciò che ha deciso altra sentenza emessa nella stessa causa” (sentenza n. 50 del 1970). Quando, invece, si tratta di operare al di fuori di un simile presupposto, resta fermo che “L’applicazione e l’interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri” (sentenza n. 349 del 2007). Ciò non vuol dire, però, che questi ultimi possano ignorare l’interpretazione della Corte EDU, una volta che essa si sia consolidata in una certa direzione. Corrisponde infatti a una primaria esigenza di diritto costituzionale che sia raggiunto uno stabile assetto interpretativo sui diritti fondamentali, cui è funzionale, quanto alla CEDU, il ruolo di ultima istanza riconosciuto alla Corte di Strasburgo. Quest’ultimo, poggiando sull’art. 117, primo comma, Cost., e comunque sull’interesse di dignità costituzionale appena rammentato, deve coordinarsi con l’art. 101, secondo comma, Cost., nel punto di sintesi tra autonomia interpretativa del giudice comune e dovere di quest’ultimo di prestare collaborazione, affinché il significato del diritto fondamentale cessi di essere controverso. È in quest’ottica che si spiega il ruolo della Corte EDU, in quanto permette di soddisfare l’obiettivo di certezza e stabilità del diritto. Questa Corte ha già precisato, e qui ribadisce, che il giudice comune è tenuto ad uniformarsi alla “giurisprudenza europea consolidata sulla norma conferente” (sentenze n. 236 del 2011 e n. 311 del 2009), “in modo da rispettare la sostanza di quella giurisprudenza” (sentenza n. 311 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 303 del 2011), fermo il margine di apprezzamento che compete allo Stato membro (sentenze n. 15 del 2012 e n. 317 del 2009). È, pertanto, solo un “diritto consolidato”, generato dalla giurisprudenza europea, che il giudice interno è tenuto a porre a fondamento del proprio processo interpretativo, mentre nessun obbligo esiste in tal senso, a fronte di pronunce che non siano espressive di un orientamento oramai divenuto definitivo. Del resto, tale asserzione non solo si accorda con i principi costituzionali, aprendo la via al confronto costruttivo tra giudici nazionali e Corte EDU sul senso da attribuire ai diritti dell’uomo, ma si rivela confacente rispetto alle modalità organizzative del giudice di Strasburgo. Esso infatti si articola per sezioni, ammette l’opinione dissenziente, ingloba un meccanismo idoneo a risolvere un contrasto interno di giurisprudenza, attraverso la rimessione alla Grande Camera. È perciò la stessa CEDU a postulare il carattere progressivo della formazione del diritto giurisprudenziale, incentivando il dialogo fino a quando la forza degli argomenti non abbia condotto definitivamente ad imboccare una strada, anziché un’altra. Né tale prospettiva si esaurisce nel rapporto dialettico tra i componenti della Corte di Strasburgo, venendo invece a coinvolgere idealmente tutti i giudici che devono applicare la CEDU, ivi compresa la Corte costituzionale. Si tratta di un approccio che, in prospettiva, potrà divenire ulteriormente fruttuoso alla luce del Protocollo addizionale n. 16 alla Convenzione stessa, ove il parere consultivo che la Corte EDU potrà rilasciare, se richiesta, alle giurisdizioni nazionali superiori è espressamente definito non vincolante (art. 5). Questo tratto conferma un’opzione di favore per l’iniziale confronto fondato sull’argomentare, in un’ottica di cooperazione e di dialogo tra le Corti, piuttosto che per l’imposizione verticistica di una linea interpretativa su questioni di principio che non hanno ancora trovato un assetto giurisprudenziale consolidato e sono perciò di dubbia risoluzione da parte dei giudici nazionali. La nozione stessa di giurisprudenza consolidata trova riconoscimento nell’art. 28 della CEDU, a riprova che, anche nell’ambito di quest’ultima, si ammette che lo spessore di persuasività delle pronunce sia soggetto a sfumature di grado, fino a quando non

emerge un “*well-established case-law*” che “*normally means case-law which has been consistently applied by a Chamber*”, salvo il caso eccezionale su questione di principio, “*particularly when the Grand Chamber has rendered it*” (così le spiegazioni all’art. 8 del Protocollo n. 14, che ha modificato l’art. 28 della CEDU).(…). Solo nel caso in cui si trovi in presenza di un “diritto consolidato” o di una “sentenza pilota”, il giudice italiano sarà vincolato a recepire la norma individuata a Strasburgo, adeguando ad essa il suo criterio di giudizio per superare eventuali contrasti rispetto ad una legge interna, anzitutto per mezzo di “ogni strumento ermeneutico a sua disposizione”, ovvero, se ciò non fosse possibile, ricorrendo all’incidente di legittimità costituzionale (sentenza n. 80 del 2011). Quest’ultimo assumerà di conseguenza, e in linea di massima, quale norma interposta il risultato oramai stabilizzatosi della giurisprudenza europea, dalla quale questa Corte ha infatti ripetutamente affermato di non poter “prescindere” (*ex plurimis*, sentenza n. 303 del 2011), salva l’eventualità eccezionale di una verifica negativa circa la conformità di essa, e dunque della legge di adattamento, alla Costituzione (*ex plurimis*, sentenza n. 264 del 2012), di stretta competenza di questa Corte. Mentre, nel caso in cui sia il giudice comune ad interrogarsi sulla compatibilità della norma convenzionale con la Costituzione, va da sé che questo solo dubbio, in assenza di un “diritto consolidato”, è sufficiente per escludere quella stessa norma dai potenziali contenuti assegnabili in via ermeneutica alla disposizione della CEDU, così prevenendo, con interpretazione costituzionalmente orientata, la proposizione della questione di legittimità costituzionale».

Sentenza n. **264/2012** (red. Morelli)

***Il giudice, chiamato ad applicare una disposizione interna potenzialmente contrastante con una convenzionale, è tenuto a verificare la possibilità di interpretare la prima in conformità alla seconda. Nel caso non fosse possibile, deve promuovere una questione di legittimità costituzionale della disposizione interna, per asserita violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla norma convenzionale, che integra quale norma interposta il parametro costituzionale.***

*Considerato, 4.*

«(...) Nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, quindi, “il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di un’interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica” (sentenze n. 236 e n. 113 del 2011; n. 93 del 2010; n. 311 del 2009). Se questa verifica dà esito negativo e il contrasto non può essere risolto in via interpretativa, il giudice comune, non potendo disapplicare la norma interna né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la CEDU, nella interpretazione che ne ha fornito la Corte di Strasburgo, e pertanto con la Costituzione, deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo una questione di legittimità costituzionale in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., ovvero all’art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010 e n. 311 del 2009)».

Sentenza n. **239/2009** (red. De Siervo)

***L’interpretazione delle norme convenzionali muta in funzione della sopravvenuta giurisprudenza della Corte EDU. In presenza di un apparente contrasto tra la disposizione interna da applicare in un giudizio e una norma convenzionale, nel significato più recente attribuitole dalla Corte di Strasburgo, il giudice comune dovrà farsi carico di adeguare l’interpretazione della prima alla***

***sopravvenuta giurisprudenza della Corte EDU. Solo se tale adeguamento interpretativo fosse impossibile, egli deve promuovere una questione di legittimità costituzionale della disposizione interna per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al parametro convenzionale interposto.***

*Considerato, 3.*

«Infine, va rimarcato che la rimettente, pur postulando che l'interpretazione dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 debba mutare a seguito della sopravvenuta giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, non trae da ciò alcuna conseguenza nell'esercizio dei propri poteri interpretativi, pur a fronte di una formulazione letterale della disposizione impugnata che, in sé, non appare precludere un siffatto tentativo. Questa Corte ha espressamente affermato che, in presenza di un apparente contrasto fra disposizioni legislative interne ed una disposizione della CEDU, anche quale interpretata dalla Corte di Strasburgo, può porsi un dubbio di costituzionalità, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., solo se non si possa anzitutto risolvere il problema in via interpretativa. Infatti "al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò è permesso dai testi delle norme" e qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale "interposta", egli deve investire questa Corte delle relative questioni di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma Cost. (sentenza n. 349 del 2007, par. 6 del Considerato in diritto; analogamente sentenza n. 348 del 2007, par. 5 del Considerato in diritto). Spetta, pertanto, agli organi giurisdizionali comuni l'eventuale opera interpretativa dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 che sia resa effettivamente necessaria dalle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo; a tale compito, infatti, già ha atteso la giurisprudenza di legittimità, con esiti la cui valutazione non è ora rimessa a questa Corte. Solo ove l'adeguamento interpretativo, che appaia necessitato, risulti impossibile o l'eventuale diritto vivente che si formi in materia faccia sorgere dubbi sulla sua legittimità costituzionale, questa Corte potrà essere chiamata ad affrontare il problema della asserita incostituzionalità della disposizione di legge».

Sentenza n. **349/2007** (red. Tesaurò)

***In assenza di elementi relativi alla struttura e agli obiettivi della CEDU da cui desumere la capacità delle norme convenzionali di modificare direttamente, senza l'interposizione di quelle interne, la posizione giuridica dei singoli, il giudice comune non potrà disapplicare una norma interna confliggente con una convenzionale, essendo tenuto a verificare la possibilità di interpretare la prima in senso conforme alla seconda. Se non vi riesce, dovrà promuovere una questione di legittimità costituzionale, impugnando la norma interna per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone al legislatore il rispetto degli obblighi internazionali.***

*Considerato, 6.1, 6.1.1., 6.2.*

«(...) E la risposta è che, allo stato, nessun elemento relativo alla struttura e agli obiettivi della CEDU ovvero ai caratteri di determinate norme consente di ritenere che la posizione giuridica dei singoli possa esserne direttamente e immediatamente tributaria, indipendentemente dal tradizionale diaframma normativo dei rispettivi Stati di appartenenza, fino al punto da consentire al giudice la non applicazione della norma interna confliggente. Le stesse sentenze della Corte di Strasburgo, anche quando è il singolo ad attivare il controllo giurisdizionale nei confronti del proprio Stato di appartenenza, si rivolgono allo Stato membro legislatore e da questo pretendono un determinato

comportamento. Ciò è tanto più evidente quando, come nella specie, si tratti di un contrasto “strutturale” tra la conferente normativa nazionale e le norme CEDU così come interpretate dal giudice di Strasburgo e si richieda allo Stato membro di trarne le necessarie conseguenze. (...) Nella giurisprudenza di questa Corte sono individuabili pronunce le quali hanno ribadito che le norme della CEDU non si collocano come tali a livello costituzionale, non potendosi loro attribuire un rango diverso da quello dell’atto – legge ordinaria – che ne ha autorizzato la ratifica e le ha rese esecutive nel nostro ordinamento. Le stesse pronunce, d’altra parte, hanno anche escluso che, nei casi esaminati, la disposizione interna fosse difforme dalle norme convenzionali (sentenze n. 288 del 1997 e n. 315 del 1990), sottolineando la “sostanziale coincidenza” tra i principi dalle stesse stabiliti ed i principi costituzionali (sentenze n. 388 del 1999, n. 120 del 1967, n. 7 del 1967), ciò che rendeva “superfluo prendere in esame il problema (...) del rango” delle disposizioni convenzionali (sentenza n. 123 del 1970). (...) Ne consegue che al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale ‘interposta’, egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell’art. 117, primo comma, come correttamente è stato fatto dai rimettenti in questa occasione».

Sentenza n. 348/2007 (red. Silvestri)

*Essendovi incertezza sugli effetti giuridici di un possibile contrasto tra norme interne e norme convenzionali, alcuni giudici comuni avevano ritenuto di disapplicare direttamente le prime quando in contrasto con le seconde, in forza dell’asserito carattere sovraordinato della fonte CEDU. Tali posizioni vanno disattese in quanto la CEDU, a differenza dei Trattati istitutivi delle Comunità europee, non crea un ordinamento giuridico sovranazionale in relazione al quale individuare limitazioni della sovranità nazionale che consentano l’adozione di norme direttamente vincolanti per tutte le autorità interne degli Stati membri. Il giudice comune, pertanto, rilevando un contrasto insanabile in via interpretativa tra una disposizione interna e una convenzionale, non potrà disapplicare la norma interna, ma dovrà promuovere una questione di legittimità costituzionale della stessa, per asserita violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla norma convenzionale.*

*Considerato, 4.3.*

«Rimanevano notevoli margini di incertezza, dovuti alla difficile individuazione del rango delle norme CEDU, che da una parte si muovevano nell’ambito della tutela dei diritti fondamentali delle persone, e quindi integravano l’attuazione di valori e principi fondamentali protetti dalla stessa Costituzione italiana, ma dall’altra mantenevano la veste formale di semplici fonti di grado primario. Anche a voler escludere che il legislatore potesse modificarle o abrogarle a piacimento, in quanto fonti atipiche (secondo quanto affermato nella sentenza n. 10 del 1993 di questa Corte, non seguita tuttavia da altre pronunce dello stesso tenore), restava il problema degli effetti giuridici di una possibile disparità di contenuto tra le stesse ed una norma legislativa posteriore. Tale situazione di incertezza ha spinto alcuni giudici comuni a disapplicare direttamente le norme legislative in contrasto con quelle CEDU, quali interpretate dalla Corte di Strasburgo. S’è fatta strada in talune pronunce dei giudici di merito, ma anche in parte della giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. I, sentenza n. 6672 del 1998; Cass., sezioni unite, sentenza n. 28507 del 2005), l’idea che la specifica antinomia possa essere eliminata con i normali criteri di composizione in sistema delle fonti del diritto. In altre parole, si è creduto di poter trarre da un asserito carattere sovraordinato della fonte

CEDU la conseguenza che la norma interna successiva, modificativa o abrogativa di una norma prodotta da tale fonte, fosse inefficace, per la maggior forza passiva della stessa fonte CEDU, e che tale inefficacia potesse essere la base giustificativa della sua non applicazione da parte del giudice comune. Oggi questa Corte è chiamata a fare chiarezza su tale problematica normativa e istituzionale, avente rilevanti risvolti pratici nella prassi quotidiana degli operatori del diritto. Oltre alle considerazioni che sono state svolte nel paragrafo 3.3 (per più ampi svolgimenti si rinvia alla sentenza n. 349 del 2007), si deve aggiungere che il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost, se da una parte rende inconfutabile la maggior forza di resistenza delle norme CEDU rispetto a leggi ordinarie successive, dall'altra attrae le stesse nella sfera di competenza di questa Corte, poiché gli eventuali contrasti non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità costituzionale. Il giudice comune non ha, dunque, il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma CEDU, poiché l'asserita incompatibilità tra le due si presenta come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., di esclusiva competenza del giudice delle leggi. Ogni argomentazione atta ad introdurre nella pratica, anche in modo indiretto, una sorta di "adattamento automatico", sul modello dell'art. 10, primo comma, Cost., si pone comunque in contrasto con il sistema delineato dalla Costituzione italiana – di cui s'è detto al paragrafo 3.4 – e più volte ribadito da questa Corte, secondo cui l'effetto previsto nella citata norma costituzionale non riguarda le norme pattizie (*ex plurimis*, sentenze n. 32 del 1960, n. 323 del 1989, n. 15 del 1996)».





## Capitolo 3

### Il margine di apprezzamento nazionale

Sentenza n. 25/2019 (red. Amoroso)

*Posto che, venendo in rilievo diritti fondamentali, il rispetto degli obblighi convenzionali può e deve costituire strumento di ampliamento della tutela degli stessi, tuttavia, anche quando in relazione a una data fattispecie la tutela riconosciuta dalla giurisprudenza convenzionale risulti più ampia di quella riconosciuta dall'ordinamento costituzionale, non esiste alcun automatismo nel progressivo adeguamento dell'ordinamento interno alla CEDU, stante il predominio assiologico della Costituzione. In proposito, la Corte opera una valutazione sistemica e non isolata dei valori coinvolti dalla norma scrutinata ed è tenuta quindi a quel bilanciamento in cui si sostanzia il margine di apprezzamento che spetta agli Stati membri, che può condurre a una valutazione non necessariamente convergente rispetto a quella della Corte di Strasburgo sottesa all'accertamento della violazione di un diritto fondamentale riconosciuto dalla CEDU da parte della norma scrutinata.*

*Considerato, 13.*

«In questi stretti limiti si pone, in sostanza, la questione di costituzionalità come possibile completamento dell'operazione di adeguamento dell'ordinamento interno alla CEDU, già fatta dalle Sezioni unite nei limiti in cui l'interpretazione giurisprudenziale può ritagliare la fattispecie penale escludendo dal reato condotte che prima si riteneva vi fossero comprese. L'interpretazione del giudice comune, ordinario o speciale, orientata alla conformità alla CEDU – le cui prescrizioni e principi appartengono indubbiamente ai vincoli derivanti da obblighi internazionali con impronta costituzionale (quelli con “vocazione costituzionale”: sentenza n. 194 del 2018) – non implica anche necessariamente l'illegittimità costituzionale della disposizione oggetto dell'interpretazione per violazione di un principio o di una previsione della CEDU, quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. È ricorrente che gli stessi principi o analoghe previsioni si rinvercano nella Costituzione e nella CEDU, così determinandosi una concorrenza di tutele, che però possono non essere perfettamente simmetriche e sovrapponibili; vi può essere uno scarto di tutele, rilevante soprattutto laddove la giurisprudenza della Corte EDU riconosca, in determinate fattispecie, una tutela più ampia. Questa Corte ha già affermato che, quando viene in rilievo un diritto fondamentale, “il rispetto degli obblighi internazionali (...) può e deve (...) costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa” (sentenza n. 317 del 2009). È quanto si è verificato da ultimo (sentenza n. 120 del 2018) con riferimento al diritto di associazione sindacale, tutelato sia dalla Costituzione (art. 39) che dalla CEDU (art. 11). Non c'è però, nel progressivo adeguamento alla CEDU, alcun automatismo, come risulta già dalla giurisprudenza di questa Corte, stante, nell'ordinamento nazionale, il “predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU” (sentenza n. 49 del 2015). Da una parte, la denunciata violazione del parametro convenzionale interposto, ove già emergente dalla giurisprudenza della Corte EDU, può comportare l'illegittimità costituzionale della norma interna sempre che nelle pronunce di quella Corte sia identificabile un “approdo giurisprudenziale stabile” (sentenza n. 120 del 2018) o un “diritto consolidato” (sentenze n. 49 del 2015 e, nello stesso senso, n. 80 del 2011). Inoltre, va verificato che il bilanciamento, in una prospettiva generale, con altri principi presenti nella Costituzione non conduca a una valutazione di sistema diversa – o comunque non necessariamente convergente – rispetto a quella sottesa all'accertamento, riferito al caso di specie, della violazione di un diritto fondamentale riconosciuto

dalla CEDU. Va infatti ribadito che, “a differenza della Corte EDU, questa Corte (...) opera una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante” (sentenza n. 264 del 2012); bilanciamento in cui si sostanzia tra l’altro il “margine di apprezzamento” che compete allo Stato membro (sentenze n. 193 del 2016, n. 15 del 2012 e n. 317 del 2009)».

Sentenza n. **264/2012** (red. Morelli)

***Fermo restando che la Corte non può sostituire la propria interpretazione di una norma della CEDU a quella data dalla Corte di Strasburgo, tuttavia, nell’integrare quale norma interposta il parametro di cui all’art. 117, primo comma, Cost., la disposizione convenzionale diviene oggetto di bilanciamento con gli altri principi costituzionali, dovendo la Corte verificare come si inserisce nell’ordinamento costituzionale italiano.***

*Considerato, 4.2.*

«In definitiva, se, come più volte affermato da questa Corte (sentenze n. 236, n. 113 e n. 1 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009, n. 39 del 2008, n. 349 e n. 348 del 2007), il giudice delle leggi non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella data in occasione della sua applicazione al caso di specie dalla Corte di Strasburgo, con ciò superando i confini delle proprie competenze in violazione di un preciso impegno assunto dallo Stato italiano con la sottoscrizione e la ratifica, senza l’apposizione di riserve, della Convenzione, esso però è tenuto a valutare come ed in quale misura l’applicazione della Convenzione da parte della Corte europea si inserisca nell’ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell’art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza (sent. n. 317 del 2009). Operazioni volte non già all’affermazione della primazia dell’ordinamento nazionale, ma alla integrazione delle tutele».

Sentenza n. **236/2011** (red. Lattanzi)

***Le disposizioni della CEDU devono essere applicate nel significato loro attribuito dalla Corte di Strasburgo, che non può essere sindacato dalla Corte. Tuttavia, nel momento in cui la norma convenzionale, così interpretata, integra il parametro costituzionale di cui all’art. 117, primo comma, essa viene assoggettata alle ordinarie operazioni di interpretazione e bilanciamento da parte della Corte, che dispone di un margine di apprezzamento della norma interpretata dalla Corte EDU che consente di valutarne le modalità di integrazione nell’ordinamento nazionale.***

*Considerato, 9.*

«Il contenuto della nuova censura mossa nei confronti della norma impugnata, concernendo la sua conformità all’art. 7 della CEDU, impone, in via preliminare, di ricordare quale sia la giurisprudenza di questa Corte sul rango delle disposizioni della CEDU nel nostro ordinamento e sulla loro efficacia, quali norme interposte, rispetto all’art. 117, primo comma, Cost. A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che “le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) – integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall’art. 117, primo comma, Cost., nella

parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali” (sentenze n. 113 e n. 1 del 2011, n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010, n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008; sulla perdurante validità di questa ricostruzione dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, sentenza n. 80 del 2011). Questa Corte ha chiarito che “l’art. 117, primo comma, Cost., ed in particolare l’espressione obblighi internazionali in esso contenuta, si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previsione degli artt. 10 e 11 Cost. Così interpretato, l’art. 117, primo comma, Cost., ha colmato la lacuna prima esistente rispetto alle norme che a livello costituzionale garantiscono l’osservanza degli obblighi internazionali pattizi. La conseguenza è che il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce in una violazione dell’art. 117, primo comma, Cost.” (sentenza n. 311 del 2009). (...) Questa Corte ha, inoltre, reiteratamente affermato di non poter sindacare l’interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo: le norme della CEDU, quindi, devono essere applicate nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell’uomo (sentenze n. 113 e n. 1 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009, n. 39 del 2008, n. 349 e n. 348 del 2007). Ma se questa Corte non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella della Corte di Strasburgo, può però “valutare come ed in qual misura il prodotto dell’interpretazione della Corte europea si inserisca nell’ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell’art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza” (sentenza n. 317 del 2009). A questa Corte compete, insomma, di apprezzare la giurisprudenza europea consolidatasi sulla norma conferente, in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell’ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi (sentenza n. 311 del 2009)».

Sentenza n. **317/2009** (red. Silvestri)

***In conformità a quanto previsto dall’art. 53 CEDU, il rispetto degli obblighi convenzionali, imposto dall’art. 117, primo comma, Cost., non può determinare una minore tutela dei diritti fondamentali rispetto a quella garantita dall’ordinamento interno, ma deve costituire uno strumento di ampliamento della stessa. Il confronto tra tutela convenzionale e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie e, quindi, anche operando il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti che potrebbero essere incisi dall’espansione della tutela oggetto di confronto. In proposito, fermo restando che la Corte non può sostituire l’interpretazione di una disposizione convenzionale data, ai sensi dell’art. 32 CEDU, dalla Corte di Strasburgo con la propria, tuttavia, può valutare in quale modo la norma convenzionale così interpretata, integrando il parametro costituzionale, si inserisce nell’ordinamento italiano. Invero, se il margine di apprezzamento nazionale trova la sua primaria concretizzazione nella funzione legislativa del Parlamento, esso deve altresì orientare le valutazioni della Corte, atteso che la tutela dei diritti fondamentali ha carattere sistemico, non potendo essere frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro.***

*Considerato, 7.*

«Identificato come sopra l’oggetto del presente giudizio, la valutazione della questione di legittimità costituzionale concernente l’art. 175, comma 2, cod. proc. pen. deve essere condotta in riferimento congiunto ai parametri di cui agli artt. 117, primo comma – in relazione all’art. 6 CEDU,

quale interpretato dalla Corte di Strasburgo – 24 e 111, primo comma, Cost. Occorre infatti mettere in rilievo la compenetrazione delle tutele offerte da queste tre norme, ai fini di un adeguato esercizio del diritto di difesa. Questa Corte ha già chiarito che l'integrazione del parametro costituzionale rappresentato dal primo comma dell'art. 117 Cost. non deve intendersi come una sovraordinazione gerarchica delle norme CEDU – in sé e per sé e quindi a prescindere dalla loro funzione di fonti interposte - rispetto alle leggi ordinarie e, tanto meno, rispetto alla Costituzione. Con riferimento ad un diritto fondamentale, il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall'ordinamento interno, ma può e deve, viceversa, costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa. Se si assume questo punto di partenza nella considerazione delle interrelazioni normative tra i vari livelli delle garanzie, si arriva facilmente alla conclusione che la valutazione finale circa la consistenza effettiva della tutela in singole fattispecie è frutto di una combinazione virtuosa tra l'obbligo che incombe sul legislatore nazionale di adeguarsi ai principi posti dalla CEDU – nella sua interpretazione giudiziale, istituzionalmente attribuita alla Corte europea ai sensi dell'art. 32 della Convenzione – l'obbligo che parimenti incombe sul giudice comune di dare alle norme interne una interpretazione conforme ai precetti convenzionali e l'obbligo che infine incombe sulla Corte costituzionale – nell'ipotesi di impossibilità di una interpretazione adeguatrice – di non consentire che continui ad avere efficacia nell'ordinamento giuridico italiano una norma di cui sia stato accertato il deficit di tutela riguardo ad un diritto fondamentale. Del resto, l'art. 53 della stessa Convenzione stabilisce che l'interpretazione delle disposizioni CEDU non può implicare livelli di tutela inferiori a quelli assicurati dalle fonti nazionali. L'accertamento dell'eventuale deficit di garanzia deve quindi essere svolto in comparazione con un livello superiore già esistente e giuridicamente disponibile in base alla continua e dinamica integrazione del parametro, costituito dal vincolo al rispetto degli obblighi internazionali, di cui al primo comma dell'art. 117 Cost. È evidente che questa Corte non solo non può consentire che si determini, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., una tutela inferiore a quella già esistente in base al diritto interno, ma neppure può ammettere che una tutela superiore, che sia possibile introdurre per la stessa via, rimanga sottratta ai titolari di un diritto fondamentale. La conseguenza di questo ragionamento è che il confronto tra tutela convenzionale e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie, anche attraverso lo sviluppo delle potenzialità insite nelle norme costituzionali che hanno ad oggetto i medesimi diritti. Nel concetto di massima espansione delle tutele deve essere compreso, come già chiarito nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, cioè con altre norme costituzionali, che a loro volta garantiscano diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall'espansione di una singola tutela. Questo bilanciamento trova nel legislatore il suo riferimento primario, ma spetta anche a questa Corte nella sua attività interpretativa delle norme costituzionali. Il richiamo al “margine di apprezzamento” nazionale – elaborato dalla stessa Corte di Strasburgo, come temperamento alla rigidità dei principi formulati in sede europea – trova la sua primaria concretizzazione nella funzione legislativa del Parlamento, ma deve essere sempre presente nelle valutazioni di questa Corte, cui non sfugge che la tutela dei diritti fondamentali deve essere sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro. Naturalmente, alla Corte europea spetta di decidere sul singolo caso e sul singolo diritto fondamentale, mentre appartiene alle autorità nazionali il dovere di evitare che la tutela di alcuni diritti fondamentali – compresi nella previsione generale ed unitaria dell'art. 2 Cost. – si sviluppi in modo squilibrato, con sacrificio di altri diritti ugualmente tutelati dalla Carta costituzionale e dalla stessa Convenzione europea. Il risultato complessivo dell'integrazione delle garanzie dell'ordinamento deve essere di segno positivo, nel senso che dall'incidenza della singola norma CEDU sulla legislazione italiana deve derivare un *plus* di tutela per tutto il sistema dei diritti

fondamentali. Questa Corte non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella della Corte di Strasburgo, con ciò uscendo dai confini delle proprie competenze, in violazione di un preciso impegno assunto dallo Stato italiano con la sottoscrizione e la ratifica, senza l'apposizione di riserve, della Convenzione (sentenza n. 311 del 2009), ma può valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza. In sintesi, il "margine di apprezzamento" nazionale può essere determinato avuto riguardo soprattutto al complesso dei diritti fondamentali, la cui visione ravvicinata e integrata può essere opera del legislatore, del giudice delle leggi e del giudice comune, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze».

Sentenza n. **311/2009** (red. Tesaurò)

***Il giudice nazionale deve applicare le norme convenzionali nell'interpretazione datane dalla Corte EDU, alla quale la competenza è stata espressamente attribuita dagli Stati contraenti. Tuttavia, pur essendo precluso ad altro giudice di sindacare l'interpretazione della Corte di Strasburgo, compete alla Corte costituzionale verificare se le norme convenzionali, così interpretate, integrino il parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., senza porsi in contrasto con altre norme della Costituzione conferenti la fattispecie. In caso contrario, il rinvio alla norma convenzionale non potrà operare e la legge di adattamento alla CEDU, dovrà essere dichiarata illegittima, per quanto di ragione, non essendo consentito alla Corte di pronunciarsi sulla legittimità della norma convenzionale.***

*Considerato, 6.*

«Il contenuto delle censure impone, in linea preliminare, di ricordare quale sia, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il rango e l'efficacia delle norme della CEDU ed il ruolo, rispettivamente, dei giudici nazionali e della Corte di Strasburgo, nell'interpretazione ed applicazione della Convenzione europea. Siffatta questione è stata affrontata e decisa, di recente, dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, le quali hanno rilevato che l'art. 117, primo comma, Cost., ed in particolare l'espressione "obblighi internazionali" in esso contenuta, si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previsione degli artt. 10 e 11 Cost. Così interpretato, l'art. 117, primo comma, Cost., ha colmato la lacuna prima esistente quanto alle norme che a livello costituzionale garantiscono l'osservanza degli obblighi internazionali pattizi. La conseguenza è che il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. Questa Corte ha, inoltre, precisato nelle predette pronunce che al giudice nazionale, in quanto giudice comune della Convenzione, spetta il compito di applicare le relative norme, nell'interpretazione offertane dalla Corte di Strasburgo, alla quale questa competenza è stata espressamente attribuita dagli Stati contraenti. (...) Questa Corte ha anche affermato, e qui intende ribadirlo, che ad essa è precluso di sindacare l'interpretazione della Convenzione europea fornita dalla Corte di Strasburgo, cui tale funzione è stata attribuita dal nostro Paese senza apporre riserve; ma alla Corte costituzionale compete, questo sì, di verificare se la norma della CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte europea, non si ponga in conflitto con altre norme conferenti della nostra Costituzione. Il verificarsi di tale ipotesi, pure eccezionale, esclude l'operatività del rinvio alla norma internazionale e, dunque, la sua idoneità ad integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.; e, non potendosi

evidentemente incidere sulla sua legittimità, comporta – allo stato – l'illegittimità, per quanto di ragione, della legge di adattamento (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007)».

Sentenza n. 349/2007 (red. Tesauro)

*Nel caso in cui la Corte, investita della questione di legittimità costituzionale di una norma, per asserita violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione a una disposizione convenzionale, accerti il contrasto tra la norma interna scrutinata e quella convenzionale interposta, deve verificare se quest'ultima, nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo, garantisca un livello di tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente a quello assicurato dalla Costituzione italiana. Scopo di tale verifica non è quello di sindacare l'interpretazione della norma convenzionale fornita dalla Corte di Strasburgo, ma di accertarne la compatibilità con le pertinenti disposizioni della Costituzione.*

*Considerato, 6.2.*

«(...) A questa Corte, qualora sia sollevata una questione di legittimità costituzionale di una norma nazionale rispetto all'art. 117, primo comma, Cost. per contrasto - insanabile in via interpretativa - con una o più norme della CEDU, spetta invece accertare il contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo, garantiscono una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana. Non si tratta, invero, di sindacare l'interpretazione della norma CEDU operata dalla Corte di Strasburgo, come infondatamente preteso dalla difesa erariale nel caso di specie, ma di verificare la compatibilità della norma CEDU, nell'interpretazione del giudice cui tale compito è stato espressamente attribuito dagli Stati membri, con le pertinenti norme della Costituzione. In tal modo, risulta realizzato un corretto bilanciamento tra l'esigenza di garantire il rispetto degli obblighi internazionali voluto dalla Costituzione e quella di evitare che ciò possa comportare per altro verso un *vulnus* alla Costituzione stessa».

## Capitolo 4

### L'attuazione delle sentenze della Corte EDU

Sentenza n. 93/2018 (red. Coraggio)

*Attesa la necessità di salvaguardare i soggetti, diversi dal ricorrente e dallo Stato, che, pur avendo preso parte al giudizio interno, non sono parti necessarie di quello convenzionale, la Corte di Strasburgo interpreta l'art. 46, comma 1, CEDU nel senso che lascia agli Stati contraenti la decisione se includere la riapertura dei processi non penali tra le misure ripristinatorie da adottare per uniformarsi alle proprie statuizioni vincolanti.*

*Considerato 4., 5.*

«Nel merito la questione non è fondata. Con la citata sentenza n. 123 del 2017, questa Corte, dopo avere esaminato la giurisprudenza della Corte EDU e valorizzato, in particolare, l'importante pronuncia della Grande camera, 5 febbraio 2015, B. contro Ucraina (n. 2), ha ritenuto che l'art. 46, paragrafo 1, della CEDU, come letto dalla Corte di Strasburgo cui spetta la funzione di interprete "eminente" (sentenze n. 49 del 2015 e n. 348 del 2007) del diritto convenzionale, allo stato non imponga un obbligo di riapertura dei processi civili e amministrativi. La Corte EDU, infatti, nell'interpretare l'art. 46, paragrafo 1, si limita ad incoraggiare l'introduzione della misura ripristinatoria della riapertura dei processi non penali, lasciando, tuttavia, la relativa decisione agli Stati contraenti, e ciò in considerazione della necessità di tutelare i soggetti, diversi dal ricorrente a Strasburgo e dallo Stato, che, pur avendo preso parte al giudizio interno, non sono parti necessarie del giudizio convenzionale. Nella stessa sentenza n. 123 del 2017, tuttavia, questa Corte, data l'importanza del tema dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU anche al di fuori della materia penale, ha auspicato sia un sistematico coinvolgimento dei terzi nel processo convenzionale (invocato anche in una opinione concorrente riportata in calce alla citata sentenza B.) sia un intervento del legislatore che permetta di conciliare il diritto di azione delle parti vittoriose a Strasburgo con quello di difesa dei terzi (su entrambi gli aspetti questa Corte è già tornata con la sentenza n. 6 del 2018). (...) Ad oggi la giurisprudenza della Corte di Strasburgo non è mutata, come dimostra la sentenza della Grande camera, 11 luglio 2017, M. F. contro Portogallo (n. 2), ove si è nuovamente sottolineata la differenza tra processi penali e civili e la necessità, con riferimento a questi ultimi, di tutelare i terzi, la cui posizione processuale non è assimilabile a quella delle vittime dei reati nei procedimenti penali (paragrafi 66 e 67). La sentenza, anzi, si segnala per l'affermazione, ripresa da diverse angolazioni nelle opinioni dissenzienti, secondo cui la riapertura dei processi interni, finanche penali, a seguito di sopravvenute sentenze della Corte EDU di accertamento della violazione di diritti convenzionali, non è un diritto assicurato dalla Convenzione (paragrafo 60, lettera a). L'assenza di novità nella lettura, ad opera della Corte di Strasburgo, dell'art. 46, paragrafo 1, della CEDU in relazione all'obbligo di riapertura dei processi civili e amministrativi, del resto neanche affermato nel caso di specie, esaurisce, dunque, l'esame dell'odierno *thema decidendum* e comporta il rigetto della questione di legittimità costituzionale, sollevata dal rimettente esclusivamente sotto il profilo della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al citato parametro interposto».

Sentenza n. 123/2017 (red. Coraggio)

*L'obbligo di conformazione, di cui all'art. 46 CEDU, alle sentenze della Corte di Strasburgo implica a carico dello Stato condannato, oltre al pagamento dell'equa soddisfazione eventualmente accordata alla parte lesa e all'adozione di misure generali atte a far cessare la violazione derivante da un atto normativo o da prassi amministrative o giurisprudenziali, anche l'adozione delle misure individuali necessarie per eliminare le conseguenze della violazione accertata e consentire la restitutio in integrum. Tale obbligo, secondo la giurisprudenza convenzionale, ha un contenuto variabile, spettando agli Stati condannati l'individuazione dei mezzi per adempiervi, purché compatibili con le conclusioni contenute nelle sentenze, sicché le misure ripristinatorie diverse dall'indennizzo devono essere adottate solo se ritenute necessarie ai fini della richiamata restitutio in integrum. Al riguardo, pur ritenendo la riapertura del giudizio la misura ripristinatoria più appropriata per il caso di accertata violazione delle norme convenzionali sull'equo processo, la Corte EDU, al di fuori della materia penale, non delinea un obbligo generale per gli Stati contraenti di adottarla, indicandola come obbligatoria solo in sentenze rese nei confronti di Stati i cui ordinamenti interni già prevedono, in caso di violazione delle norme convenzionali, strumenti di revisione delle sentenze passate in giudicato. L'esigenza di tutela dei soggetti diversi dallo Stato che hanno preso parte a un giudizio interno si atteggia diversamente nei giudizi di natura non penale, rispetto a quelli di natura penale, e la riapertura dei giudizi civili e amministrativi confligge con l'affidamento delle parti resistenti private affidatarie di un munus pubblico e dei controinteressati nella certezza del diritto che nasce dal giudicato. Invero, l'introduzione nel nostro ordinamento dell'istituto della riapertura del processo non penale richiederebbe da parte del legislatore un'attenta ponderazione, alla luce dell'art. 24 Cost., tra il diritto degli interessati alla riapertura del processo non penale e il diritto di difesa di coloro che, avendo preso parte al giudizio interno, non hanno partecipato a quello avanti alla Corte EDU.*

*Considerato, 10., 11., 12.1., 13., 15., 17.*

«Come osservato da questa Corte nella decisione da ultimo ricordata, sin dalla sentenza della Grande Camera, 13 luglio 2000, S. e G. contro Italia, la Corte EDU, leggendo congiuntamente ed evolutivamente gli artt. 41 e 46 della Convenzione, ha ritenuto che l'obbligo di conformazione alle proprie sentenze implichi, anche cumulativamente, a carico dello Stato condannato: 1) il pagamento dell'equa soddisfazione, ove attribuita dalla Corte ai sensi dell'art. 41 della CEDU; 2) l'adozione, se del caso, di misure individuali necessarie all'eliminazione delle conseguenze della violazione accertata; 3) l'introduzione di misure generali volte a far cessare la violazione derivante da un atto normativo o da prassi amministrative o giurisprudenziali e ad evitare violazioni future (...) Le misure individuali sono quelle volte a consentire la *restitutio in integrum*, al fine di porre il ricorrente, per quanto possibile, "in una situazione equivalente a quella in cui si troverebbe se non vi fosse stata una inosservanza delle esigenze della Convenzione" (...). La Corte EDU, peraltro, ha costantemente affermato che in linea di principio non spetta ad essa indicare le misure atte a concretizzare la *restitutio in integrum* o le misure generali necessarie a porre fine alla violazione convenzionale, restando gli Stati liberi di scegliere i mezzi per l'adempimento di tale obbligo, purché compatibili con le conclusioni contenute nelle sue sentenze (...), e solo in taluni casi eccezionali ha ritenuto utile indicare il tipo di misure da adottare (...). Essa, peraltro, nel caso di violazione delle norme sul giusto processo (art. 6 della CEDU), ha anche affermato che la riapertura del processo o il riesame del caso rappresentano, in linea di principio, il mezzo più appropriato per operare la *restitutio in integrum* (tra le tante, sentenze 20 settembre 2016, K. contro Russia, paragrafo 97; Grande Camera, 5 febbraio 2015, B. contro Ucraina, paragrafo 58). (...) Nella Raccomandazione si legge che l'obbligo conformativo può "in certe circostanze" ricomprendere misure individuali diverse dall'equo



indennizzo; che “in circostanze eccezionali” il riesame del caso o la riapertura dei processi si è dimostrata la misura più adeguata, se non l’unica, per raggiungere la *restitutio in integrum*; che, infine, quest’ultima appare indicata laddove “la parte continui a soffrire conseguenze negative molto serie a causa della decisione interna, che non possono essere adeguatamente rimosse attraverso l’equa soddisfazione”. (...) Dalla giurisprudenza della Corte EDU e dalla Raccomandazione si ricava, dunque, che l’obbligo di conformazione alle sentenze della Corte ha un contenuto variabile, che le misure ripristinatorie individuali diverse dall’indennizzo sono solo eventuali e vanno adottate esclusivamente laddove siano “necessarie” per dare esecuzione alle sentenze stesse, e che il riesame del caso o la riapertura del processo sono tuttavia da ritenersi le misure più appropriate nel caso di violazione delle norme convenzionali sul giusto processo. (...) La specifica giurisprudenza della Corte di Strasburgo relativa ai processi civili e amministrativi è sostanzialmente in linea con questi principi. In particolare, anche nelle sentenze rese in queste materie si sottolinea l’importanza della riapertura del processo o del riesame del caso per la effettività del sistema convenzionale, in presenza di violazioni processuali. Si deve constatare, tuttavia, che l’indicazione della obbligatorietà della riapertura del processo, quale misura atta a garantire la *restitutio in integrum*, è presente esclusivamente in sentenze rese nei confronti di Stati i cui ordinamenti interni già prevedono, in caso di violazione delle norme convenzionali, strumenti di revisione delle sentenze passate in giudicato (si vedano, tra le altre, le sentenze 22 novembre 2016, A. contro Russia, paragrafo 34; 26 aprile 2016, K. contro Croazia, paragrafo 67; 26 luglio 2011, T.Ç. e H.Ç contro Turchia, paragrafi 94 e 95; 20 dicembre 2007, I. e altri contro Romania, paragrafo 99; 20 dicembre 2007, P. Y.H. LTD contro Armenia, paragrafo 58; 10 agosto 2006, Y. contro Bulgaria, paragrafo 90; 11 luglio 2006, G. contro Moldavia, paragrafo 43). (...) Riassume con grande chiarezza l’atteggiamento della Corte EDU nelle materie diverse da quella penale la sentenza della Grande Camera, 5 febbraio 2015, B. contro Ucraina. (...) Questo passaggio della motivazione è di particolare rilievo, ai fini della risoluzione dell’odierna questione di costituzionalità, perché, nel perimetrare l’obbligo di conformazione discendente dall’art. 46, paragrafo 1, della CEDU, individua nella tutela dei soggetti diversi dallo Stato che hanno preso parte al giudizio interno la principale differenza fra i processi penali e quelli civili, differenza che riguarda pure quelli amministrativi, anch’essi caratterizzati dalla frequente partecipazione al giudizio di amministrazioni diverse dallo Stato, di parti resistenti private affidatarie di un *munus* pubblico e di controinteressati. È la tutela di costoro, unita al rispetto nei loro confronti della certezza del diritto garantita dalla res iudicata (oltre al fatto che nei processi civili e amministrativi non è in gioco la libertà personale), a spiegare l’atteggiamento più cauto della Corte EDU al di fuori della materia penale. (...) Si deve dunque concludere che, nelle materie diverse da quella penale, dalla giurisprudenza convenzionale non emerge, allo stato, l’esistenza di un obbligo generale di adottare la misura ripristinatoria della riapertura del processo, e che la decisione di prevederla è rimessa agli Stati contraenti, i quali, peraltro, sono incoraggiati a provvedere in tal senso, pur con la dovuta attenzione per i vari e confliggenti interessi in gioco. (...) Anche nel nostro ordinamento la riapertura del processo non penale, con il conseguente travolgimento del giudicato, esige una delicata ponderazione, alla luce dell’art. 24 Cost., fra il diritto di azione degli interessati e il diritto di difesa dei terzi, e tale ponderazione spetta in via prioritaria al legislatore. In questa prospettiva, se è vero che non è irrilevante l’interesse statale ad una disciplina che eviti indennizzi a volte onerosi, per lesioni anche altrimenti riparabili, non si può sottacere che l’invito della Corte EDU potrebbe essere più facilmente recepito in presenza di un adeguato coinvolgimento dei terzi nel processo convenzionale. È noto, infatti, che quest’ultimo vede come parti necessarie il ricorrente e lo Stato autore della violazione, mentre l’intervento degli altri soggetti che hanno preso parte al giudizio interno – cui peraltro il ricorso non deve essere notificato – è rimesso, ai sensi dell’art. 36, paragrafo 2, della CEDU, alla valutazione discrezionale del Presidente della Corte, il quale “può invitare” “ogni persona interessata

diversa dal ricorrente a presentare osservazioni per iscritto o a partecipare alle udienze”. Non vi è dubbio, allora, che una sistematica apertura del processo convenzionale ai terzi – per mutamento delle fonti convenzionali o in forza di una loro interpretazione adeguatrice da parte della Corte EDU – renderebbe più agevole l’opera del legislatore nazionale».

Sentenza n. 113/2011 (red. Frigo)

***L’art. 46, par. 1, CEDU impegna gli Stati contraenti a conformarsi alle sentenze definitive pronunciate dalla Corte di Strasburgo nelle controversie di cui sono parti. Secondo la giurisprudenza convenzionale, il predetto obbligo comporta anche l’impegno degli Stati aderenti a consentire la riapertura dei processi penali, su richiesta dell’interessato, quando appaia necessario ai fini della restitutio in integrum, in particolare nel caso di accertamento di violazioni delle garanzie in tema di equo processo. Nell’ordinamento interno la revisione del processo ex art. 630 cod. proc. pen. costituisce l’istituto maggiormente idoneo all’adempimento del predetto obbligo, anche se la riapertura del processo collegata al vincolo scaturente dall’art. 46 CEDU appare eterogenea rispetto alle ipotesi di revisione codificate. Essa infatti comporta, nella sostanza, una deroga al principio per cui i vizi processuali restano coperti dal giudicato e può condurre a esiti ulteriori rispetto alla rigida alternativa tra proscioglimento e conferma della precedente condanna, propria dei giudizi di revisione.***

*Considerato, 8.*

«A diversa conclusione deve pervenirsi circa la questione di legittimità costituzionale oggi in esame, la quale, per un verso, investe l’art. 630 cod. proc. pen. nel suo complesso, e, per altro verso, viene proposta in riferimento al diverso e più appropriato parametro espresso dall’art. 117, primo comma, Cost., assumendo, quale “norma interposta”, l’art. 46 (in correlazione all’art. 6) della CEDU. (...) Nella specie, si è già rimarcato (*supra*, punto 4 del Considerato in diritto) come la Corte di Strasburgo ritenga, con giurisprudenza ormai costante, che l’obbligo di conformarsi alle proprie sentenze definitive, sancito a carico delle Parti contraenti dall’art. 46, paragrafo 1, della CEDU, comporti anche l’impegno degli Stati contraenti a permettere la riapertura dei processi, su richiesta dell’interessato, quante volte essa appaia necessaria ai fini della *restitutio in integrum* in favore del medesimo, nel caso di violazione delle garanzie riconosciute dalla Convenzione, particolarmente in tema di equo processo. Tale interpretazione non può ritenersi contrastante con le conferenti tutele offerte dalla Costituzione. In particolare – pur nella indubbia rilevanza dei valori della certezza e della stabilità della cosa giudicata – non può ritenersi contraria a Costituzione la previsione del venir meno dei relativi effetti preclusivi in presenza di compromissioni di particolare pregnanza – quali quelle accertate dalla Corte di Strasburgo, avendo riguardo alla vicenda giudiziaria nel suo complesso – delle garanzie attinenti a diritti fondamentali della persona: garanzie che, con particolare riguardo alle previsioni dell’art. 6 della Convenzione, trovano del resto ampio riscontro nel vigente testo dell’art. 111 Cost. Il giudice *a quo* ha, per altro verso, non ingiustificatamente individuato nell’art. 630 cod. proc. pen. la *sedes* dell’intervento additivo richiesto: la revisione, infatti – comportando, quale mezzo straordinario di impugnazione a carattere generale, la riapertura del processo, che implica una ripresa delle attività processuali in sede di cognizione, estesa anche all’assunzione delle prove – costituisce l’istituto, fra quelli attualmente esistenti nel sistema processuale penale, che presenta profili di maggiore assonanza con quello la cui introduzione appare necessaria al fine di garantire la conformità dell’ordinamento nazionale al parametro evocato. Contrariamente a quanto sostiene l’Avvocatura dello Stato, d’altro canto, all’accoglimento della questione non può essere di ostacolo la circostanza che – come pure si è avuto modo di rilevare (*supra*, punto 5 del Considerato in diritto) – l’ipotesi

della riapertura del processo collegata al vincolo scaturente dalla CEDU risulti eterogenea rispetto agli altri casi di revisione attualmente contemplati dalla norma censurata, sia perché fuoriesce dalla logica, a questi sottesa, della composizione dello iato tra “verità processuale” e “verità storica”, emergente da elementi “esterni” al processo già celebrato; sia perché a detta ipotesi non si attaglia la rigida alternativa, prefigurata dalla disciplina vigente quanto agli esiti del giudizio di revisione, tra proscioglimento e conferma della precedente condanna. (...) Occorre considerare, d’altro canto, che l’ipotesi di revisione in parola comporta, nella sostanza, una deroga – imposta dall’esigenza di rispetto di obblighi internazionali – al ricordato principio per cui i vizi processuali restano coperti dal giudicato. In questa prospettiva, il giudice della revisione valuterà anche come le cause della non equità del processo rilevate dalla Corte europea si debbano tradurre, appunto, in vizi degli atti processuali alla stregua del diritto interno, adottando nel nuovo giudizio tutti i conseguenti provvedimenti per eliminarli».



## Parte II

### L'impiego dei parametri convenzionali nella giurisprudenza costituzionale

(selezione)

#### Capitolo 1

#### Art. 3 CEDU (proibizione della tortura)

Sentenza n. 83/2017 (red. Lattanzi)

*Nel sistema convenzionale, ai fini della violazione dell'art. 3 CEDU, non ha rilievo il titolo formale in base al quale avviene la restrizione della libertà personale in condizioni disumane, bensì la concreta applicazione della misura restrittiva che afferisce non solo ai detenuti, ma anche a chi è soggetto a custodia cautelare in carcere o in strutture equivalenti. L'art. 35-ter ord. pen., che prevede il risarcimento dei danni per detenzione in condizioni disumane, non risulta inapplicabile all'internato. La norma infatti, nel definire il pregiudizio a fronte del quale operano i rimedi risarcitori, rinvia espressamente all'art. 69, comma 6, lett. b), della medesima legge, il quale riferisce non solo al carcerato ma anche all'internato il pregiudizio a fronte del quale può essere presentato un reclamo al magistrato di sorveglianza. Inoltre, anche se la durata delle misure di sicurezza detentive non è predeterminata, l'art. 1, comma 1-quater, del d.l. n. 52 del 2014 ha disposto che esse non possono essere protratte oltre il tempo stabilito per la pena detentiva massima prevista per il reato commesso, sicché in astratto esiste una durata massima dalla quale scomputare utilmente il periodo di internamento che spetta in sottrazione a fini risarcitori. In ogni caso, anche se la misura dovesse essere revocata prima, per cessazione della pericolosità sociale del soggetto, pur non potendosi disporre il risarcimento in forma specifica per detrazione, al soggetto internato dovrà essere riconosciuto il risarcimento in forma monetaria. Esso, infatti, non ha carattere complementare alla riduzione della durata della misura da scontare, ma spetta a chi ha subito la restrizione della libertà personale in condizioni disumane ogni volta che la riduzione della durata della misura da scontare non sia utilmente attribuibile. L'art. 35-ter, pertanto, in quanto applicabile anche a chi ha subito, in condizioni disumane, misure restrittive diverse dalla detenzione, non risulta convenzionalmente incompatibile.*

*Considerato, 2., 3.*

«Con riguardo al diritto di godere di un rimedio risarcitorio, la condizione della persona soggetta a una misura di sicurezza detentiva, che subisce una restrizione della libertà personale in condizioni disumane, è del tutto equivalente a quella del detenuto, perché identico è il bene giuridico leso e analoghe sono le modalità con cui la lesione viene inflitta. Queste ultime sono infatti indicate dallo stesso art. 35-ter nella violazione dell'art. 3 della CEDU, che può avvenire in particolare quando lo spazio di cui dispone l'individuo recluso è inferiore a tre metri quadrati (sentenza n. 279 del 2013). Il principio di uguaglianza non può pertanto tollerare una discriminazione tra detenuto e internato che, fondandosi sulla differente natura giuridica dei titoli in base ai quali si è ristretti, pur rilevante ad altri fini, trascura invece la sostanziale identità, nell'uno e nell'altro caso, dei soli fattori che hanno importanza ai fini risarcitori. Né una tale distinzione sarebbe compatibile con l'art. 3 della CEDU, atteso che nel sistema della Convenzione è necessario avere riguardo non al titolo formale in base al

quale si è ristretti, ma alla sostanza della violazione, sicché forme di ristoro spettano non solo al detenuto che sconta la pena, ma anche a chi è colpito da una misura di custodia cautelare in carcere o in strutture equivalenti (...). In definitiva, l'esito combinato dell'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata dovrebbe condurre a includere gli internati tra le persone legittimate a valersi dell'azione prevista dall'art. 35-ter censurato, alla quale non può certamente sostituirsi, con analoghi effetti e tempestività, la domanda proponibile ai sensi dell'art. 2043 del codice civile (sentenza n. 204 del 2016). (...) La convinzione del giudice rimettente che la lettera della disposizione censurata osti a una sua estensione agli internati, posto che essa avrebbe per destinatari i soli detenuti, omette di considerare che proprio tale lettera opera un rinvio all'art. 69, comma 6, lettera b), della legge n. 354 del 1975, al fine di ricondurre la violazione dell'art. 3 della CEDU nell'ambito della competenza del magistrato di sorveglianza a riparare ai pregiudizi subiti dai detenuti e (anche) dagli internati. In altri termini, per mezzo del rinvio a una disposizione la cui formulazione lessicale esplicitamente contempla l'internato, è lo stesso testo dell'art. 35-ter censurato a svilupparsi nella medesima direzione, arricchendo la sua dizione legislativa con una corrispondente, inequivoca, espressione linguistica (...) Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter censurato, nella parte in cui non offrirebbe all'internato un rimedio utile a fronte del danno patito, non è fondata, perché si regge su un duplice, erroneo, presupposto interpretativo. (...) Posto che ad oggi tutte le misure di sicurezza detentive, comprese quelle disposte prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 52 del 2014 (art. 200 cod. pen.), hanno una durata massima, sarebbe astrattamente possibile, nell'approssimarsi del termine di tale durata, operarne, a norma dell'art. 35-ter, comma 1, una riduzione a titolo di risarcimento del danno subito per i giorni trascorsi dall'internato in condizioni disumane. È però vero che mentre la durata della detenzione è predeterminata, e quindi è agevole fin dall'inizio ridurla in ragione dei giorni trascorsi dal detenuto in condizioni disumane, lo stesso non può dirsi per la misura di sicurezza, perché la sua durata non è predeterminata, ma dipende dal perdurare della pericolosità dell'internato. Il limite massimo stabilito dall'art. 1, comma 1-*quater*, del d.l. n. 52 del 2014 infatti è meramente eventuale, dato che, per la cessazione della pericolosità, la misura di sicurezza generalmente viene revocata prima. È chiaro che, quando non è prevedibile che la durata della misura si protrarrà fino al suo limite massimo, il risarcimento per il periodo trascorso in condizioni disumane non può avvenire per detrazione, mancando il relativo minuendo, e in questo caso quindi all'internato non può non spettare il risarcimento in forma monetaria. (...)Va perciò ribadito che il risarcimento patrimoniale del danno ha carattere subordinato, rispetto al ristoro in forma specifica, ma autonomo, nel senso che il primo compete ogni qual volta il secondo, in tutto o in parte, non sia utilmente attribuibile. L'internato che non può godere di alcuna riduzione della durata della misura di sicurezza detentiva è perciò legittimato a domandare il risarcimento integrale del danno in forma patrimoniale».

### *Dispositivo*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 (Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 117, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 3, 6 e 13 della Convenzione*

*per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Magistrato di sorveglianza di Padova, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Sentenza n. 204/2016 (red. Lattanzi)

***L'art. 35-ter ord. pen. non conferisce una funzione meramente complementare al risarcimento pecuniario, consentendone l'attribuzione non per l'intero periodo di detenzione in condizioni disumane ma solo, in via residuale, per la parte di pena oggettivamente non decurtabile, così da escludere per il condannato all'ergastolo qualsiasi meccanismo riparatorio. In particolare, la disposizione, introdotta dal d. l. n. 92 del 2014, non risulta elusiva del giudicato della sentenza T. della Corte di Strasburgo che aveva invitato l'Italia a creare nuovi rimedi contro le violazioni dell'art. 3 CEDU che avessero effetti preventivi e compensativi per l'intera popolazione detenuta. Infatti, il secondo periodo del comma 2 dell'art. 35-ter consente al magistrato di attribuire il ristoro in forma pecuniaria anche quando, essendo il periodo di detenzione in condizioni disumane inferiore a quindici giorni, non è ammessa alcuna riduzione della pena e, quindi, a prescindere da qualsiasi collegamento con una riduzione del periodo detentivo, così confermando il carattere autonomo del risarcimento pecuniario. Invero, il legislatore, nell'introdurre il ristoro economico, ne ha disposto il coordinamento con la riduzione della pena alla quale deve essere data priorità, ma non ha stabilito che esso venga attribuito esclusivamente in via complementare. L'art. 35-ter ord. pen., pertanto, non risulta convenzionalmente né costituzionalmente incompatibile.***

*Considerato, 3.*

«La questione non è fondata, perché si basa su un erroneo presupposto interpretativo. Il giudice *a quo* muove dall'idea che, nel testo della disposizione impugnata, l'uso dell'avverbio "altresì" e l'espressione "residuo periodo" dissolvano ogni dubbio sul ruolo solo "complementare" delle somme di denaro liquidabili dal magistrato di sorveglianza, sicché il rimedio pecuniario non sarebbe approdo consentito al magistrato di sorveglianza "per l'intero" ma solo per la parte "residua" non coperta da una pena che, per limiti oggettivi, si riveli "incapiente". Tuttavia, l'ultimo periodo dell'art. 35-ter, comma 2, della legge n. 354 del 1975 stabilisce che il risarcimento del danno in forma pecuniaria spetta anche nel caso in cui non è ammessa la riduzione di pena, perché il periodo di detenzione trascorso in condizioni disumane è stato inferiore a quindici giorni, e perciò prevede espressamente la competenza del magistrato di sorveglianza ad adottare il provvedimento economico, pure in mancanza di qualsiasi collegamento con un'effettiva riduzione del periodo detentivo. È perciò direttamente nella lettera della disposizione impugnata che l'interprete rinviene il criterio logico per risolvere il caso sottoposto all'attenzione del giudice rimettente. Il legislatore, introducendo il ristoro economico, si è preoccupato di coordinarlo con il rimedio della riduzione di pena, specificando, per mezzo delle espressioni letterali ricordate dallo stesso rimettente, quando e come al secondo subentra il primo. È a questo scopo che il comma 2 dell'art. 35-ter reca indicazioni linguistiche di mero appoggio al comma 1. Con tali indicazioni la disposizione ha anche la funzione di stabilire la priorità del rimedio costituito dalla riduzione di pena. Priorità che non può significare però preclusione nel caso in cui non ci sia alcuna detrazione da operare. Al di fuori dell'ipotesi del coordinamento tra i rimedi del primo e quelli del secondo comma dell'art. 35-ter impugnato resta la piena autonomia del ristoro economico, appunto confermata dall'ultimo periodo del secondo comma sopra ricordato. Una volta ritenuto insussistente l'ostacolo erroneamente individuato dal rimettente nella lettera della legge, l'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata della norma impugnata torna possibile, e nel caso di specie coincide con gli esiti cui conduce l'interpretazione logico-

sistematica. Sarebbe infatti fuori da ogni logica di sistema, oltre che, come ha prospettato il giudice rimettente, in contrasto con i principi costituzionali, immaginare che durante la detenzione il magistrato di sorveglianza debba negare alla persona condannata all'ergastolo il ristoro economico, dovuto per una pena espiata in condizioni disumane, per la sola ragione che non vi è alcuna riduzione di pena da operare. Non può sfuggire infatti all'interprete che quest'ultima evenienza non ha alcuna relazione con la compromissione della dignità umana indotta da un identico trattamento carcerario. Né si può sostenere che la persona condannata all'ergastolo potrebbe comunque rivolgersi al giudice civile, ai sensi del comma 3 della disposizione impugnata, posto che vi sono ipotesi in cui l'ergastolo va scontato interamente in carcere, ovvero casi nei quali di fatto l'azione civile sarebbe negata. (...) Giova infine ricordare che la sentenza della Corte EDU, nel caso T., ha chiesto all'Italia di introdurre procedure attivabili dai detenuti per porre fine e rimedio a condizioni di detenzione o a trattamenti carcerari in contrasto con l'art. 3 della CEDU, le quali, a differenza di quelle al momento in vigore, avrebbero dovuto essere accessibili ed effettive; procedure, in altri termini, idonee a produrre rapidamente la cessazione della violazione e, anche nel caso in cui la situazione lesiva fosse già cessata, ad assicurare con rapidità e concretezza forme di riparazione adeguate. E questa richiesta deve costituire un indefettibile criterio ermeneutico ai fini della corretta applicazione della disciplina successivamente introdotta dal legislatore».

#### *Dispositivo*

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui «non prevede, nel caso di condannati alla pena dell'ergastolo che abbiano già scontato una frazione di pena che renda ammissibile la liberazione condizionale, il ristoro economico previsto dal comma 2 dell'art. 35-ter o.p.», sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 27, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Magistrato di sorveglianza di Padova, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*



## Capitolo 2

### Art. 6 CEDU (diritto a un equo processo)

Sentenza n. 145/2022 (red. Sciarra)

*Con riguardo al sindacato sulle leggi retroattive, è stata ripetutamente affermata la corrispondenza tra principi costituzionali e convenzionali: in particolare, il dettato degli artt. 24, 102 e 111 Cost. converge nella tutela garantita dall'art. 6 CEDU. Secondo la giurisprudenza convenzionale, il principio della preminenza del diritto e la nozione di giusto processo ex art. 6 CEDU ostano all'interferenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, finalizzata a influenzare l'esito di un giudizio, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, cui non possono essere ricondotte considerazioni di natura meramente finanziaria. Nella specie, l'art. 1-bis del d.l. n. 138 del 2011, nella parte in cui vieta la corresponsione, durante il servizio prestato all'estero, dell'indennità di amministrazione al personale non diplomatico dell'Amministrazione affari esteri, ha modificato la disciplina dettata dall'art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, che si limitava a vietare il cumulo di emolumenti di natura compensativa ulteriori rispetto alle indennità già specificamente previste, al dichiarato scopo di porre fine al contenzioso che aveva visto più volte l'Amministrazione soccombente. Atteso che tale finalità non è riconducibile ai motivi imperativi di interesse generale che consentono le predette interferenze del potere legislativo, la norma risulta convenzionalmente e costituzionalmente incompatibile, nella parte in cui dispone, per le fattispecie sorte prima della sua entrata in vigore, che il trattamento economico complessivamente spettante al predetto personale, nel periodo di servizio prestato all'estero, non include l'indennità di amministrazione.*

*Considerato, 11., 11.1., 12., 12.1., 12.2.*

«Quanto al sindacato di costituzionalità sulle leggi retroattive, questa Corte ha costruito nel tempo una solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU (*ex plurimis*, sentenze n. 12 del 2018 e n. 191 del 2014). Anche nel caso in esame, i parametri interni evocati si prestano a essere letti in stretto coordinamento con quelli convenzionali, al fine di massimizzarne l'espansione in un "rapporto di integrazione reciproca" (da ultimo, sentenza n. 46 del 2021). In particolare l'art. 24, primo comma, Cost., nel garantire il diritto inviolabile di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi legittimi, deve essere letto congiuntamente non solo con l'art. 102 Cost., che tutela le attribuzioni dell'autorità giudiziaria, ma anche con l'art. 111 Cost., posto a presidio del giusto processo. L'insieme dei parametri indicati converge nella tutela garantita dall'art. 6 CEDU. A tale proposito, la giurisprudenza della Corte EDU è costante nell'affermare che, seppure in linea di principio non è precluso al legislatore disciplinare, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, tuttavia, "il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia" (*ex plurimis*, sentenze 24 giugno 2014, Azienda agricola S. e altri contro Italia, paragrafo 76; 25 marzo 2014, B. e altri contro Italia, paragrafo 47; 14 gennaio 2014, M. e altri contro Italia, paragrafo 47; 7 giugno 2011, A. e altri contro Italia, paragrafo 58). Le leggi retroattive o di interpretazione autentica che intervengono in pendenza di giudizi di cui lo Stato è parte, in modo tale da influenzarne l'esito, comportano un'ingerenza nella garanzia del diritto a un processo equo e violano un principio dello stato di diritto garantito dall'art. 6 CEDU. (...) La Corte EDU afferma, inoltre, che le considerazioni di natura finanziaria non possono, da sole, autorizzare il

potere legislativo a sostituirsi al giudice nella definizione delle controversie (*ex plurimis*, sentenze 29 marzo 2006, S. contro Italia, paragrafo 132; 31 maggio 2011, M. contro Italia, paragrafo 47; 15 aprile 2014, S. e altri contro Italia, paragrafo 39). (...) Con riguardo alla norma censurata, lo scopo dichiarato di porre fine al contenzioso “seriale”, che aveva visto l’Amministrazione soccombente, non consente di invocare motivi imperativi di interesse generale, non esplicitati nei lavori preparatori e neppure ricavabili dall’esame del quadro normativo. (...) Non ricorrono le condizioni che, in taluni casi, hanno indotto la Corte EDU a ritenere legittimi interventi legislativi retroattivi. Si è trattato di situazioni in cui i soggetti ricorrenti avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici della legislazione (sentenza 23 ottobre 1997, N. & P. Building Society e Y. B. Society contro Regno Unito, paragrafo 112), o avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna della legislazione medesima, cui l’ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (sentenza del 27 maggio 2004, OGIS-I. S., OGE S.P., B. d. C. e altri contro Francia, paragrafo 69). Nessuna di queste evenienze è riscontrabile nella fattispecie in esame. Il testo della legge su cui interviene la disposizione fittiziamente interpretativa, seppure risalente, non presentava imperfezioni tecniche macroscopiche, né dava luogo a significative sperequazioni, che avrebbero potuto giustificare un intervento retroattivo del legislatore, come questa Corte ha altrove rilevato (sentenza n. 46 del 2021). (...) In conclusione, la disposizione censurata, nella parte in cui vieta la corresponsione dell’indennità di amministrazione durante il servizio all’estero, ha modificato la disciplina dettata dall’art. 170 del d.P.R. n. 18 del 1967, che si limitava a vietare il cumulo di emolumenti di natura compensativa, ulteriori rispetto alle indennità specificamente previste nel medesimo d.P.R. n. 18 del 1967. Le pretese delle parti coinvolte nel contenzioso risultano incardinate nelle fattispecie sorte prima dell’entrata in vigore della disposizione con efficacia retroattiva, proprio perché volte a preservare la corrispettività fra prestazioni svolte all’estero e trattamento retributivo complessivo. Soltanto su tali fattispecie si è concentrato l’odierno scrutinio di legittimità costituzionale».

#### *Dispositivo*

*dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, nella parte in cui dispone, per le fattispecie sorte prima della sua entrata in vigore, che il trattamento economico complessivamente spettante al personale dell’Amministrazione affari esteri, nel periodo di servizio all’estero, anche con riferimento allo stipendio e agli assegni di carattere fisso e continuativo previsti per l’interno, non include l’indennità di amministrazione.*

Sentenza n. 13/2022 (red. Amoroso)

*Secondo la giurisprudenza convenzionale, l’art 6 CEDU non impone agli Stati contraenti di istituire gradi di giudizio ulteriori al primo, ma, se istituiti, essi devono rispettare le medesime garanzie del primo grado, in particolare, nell’assicurare alle parti in causa un effettivo diritto di accesso ai tribunali. Tuttavia, la Corte di Strasburgo ammette che l’applicazione della norma sull’equo processo deve essere modulata in ragione della specificità dei giudizi di impugnazione, tenendo presente che si incorre in una violazione dell’art. 6, par. 1, CEDU solo quando l’applicazione puntuale delle norme processuali non consente l’esame del merito. Nella specie, l’art. 35-bis, comma 13, sesto periodo, del d.lgs. n. 25 del 2008 – che introduce l’onere per il difensore di certificare la data di conferimento della procura speciale per proporre ricorso per Cassazione in materia di protezione internazionale – non integra una violazione del parametro convenzionale. Infatti, conformemente alla menzionata giurisprudenza, in considerazione della*

***specificità del giudizio nomofilattico, le condizioni di ammissibilità del giudizio per cassazione possono essere più rigorose rispetto a quelle del giudizio di appello.***

*Considerato, 15., 15.1.*

«Sotto il secondo profilo, relativo agli evocati parametri interposti della CEDU, l'ordinanza di rimessione assume la contrarietà della norma censurata al principio di divieto di discriminazione in base alla cittadinanza espresso dall'art. 14 CEDU. Come ha da tempo chiarito la Corte di Strasburgo, nell'applicazione di questa norma è riconosciuto agli Stati contraenti un margine di apprezzamento, la cui ampiezza varia a seconda delle circostanze, delle materie e del contesto (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 30 settembre 2003, K. P. contro Francia; grande camera, sentenza 18 febbraio 2009, A. contro Lettonia). Pertanto, essendosi esclusa la violazione dell'art. 3 Cost., per quanto sopra argomentato, non sussiste neppure la violazione dell'evocato parametro interposto. (...) La Corte rimettente dubita, infine, della compatibilità dell'art. 35-bis, comma 13, sesto periodo, del d.lgs. n. 25 del 2008, con gli artt. 6 e 13 CEDU sul diritto a un equo processo e a un ricorso effettivo. Sulla problematica delle regole processuali contemplate nei giudizi di impugnazione, la Corte EDU ha più volte ribadito che, sebbene l'art. 6 della Convenzione non imponga agli Stati contraenti di istituire gradi di giudizio ulteriori al primo, se gli stessi sono previsti dalla legge nazionale dello Stato contraente, devono essere rispettate le garanzie dell'equo processo contemplate dalla predetta norma, in particolare nella misura in cui la stessa assicura alle parti in causa un effettivo diritto di accesso ai tribunali per le decisioni relative ai loro diritti e obblighi civili (Corte EDU, grande camera, sentenza 5 aprile 2018, Z. contro Croazia). Al contempo, peraltro, si è riconosciuto (Corte EDU, sentenza Z. contro Croazia; 15 settembre 2016, T. contro Italia) che il modo in cui l'art. 6, paragrafo 1, CEDU, si applica alle Corti d'appello o di cassazione dipende dalle specificità dei relativi giudizi e che, a tal fine, occorre, in particolare, considerare il ruolo svolto nel sistema processuale interno dalla Corte di cassazione. Le condizioni di ammissibilità del ricorso possono essere più rigorose rispetto a quelle contemplate per l'appello, proprio in ragione della funzione nomofilattica demandata alla stessa, la cui possibilità di esercizio ne delimita e giustifica l'intervento, sempre che le regole processuali che presidiano l'accesso al giudizio di impugnazione non siano espressione di un formalismo eccessivo nella relativa applicazione. Come ha riconosciuto anche da ultimo la stessa Corte EDU (sentenza 28 ottobre 2021, S. e altri contro Italia), tale situazione si concreta solo in caso di un'interpretazione particolarmente rigorosa di una norma processuale, che, precludendo l'esame sul merito dell'azione, finisca per violare il diritto a una tutela effettiva da parte degli organi giurisdizionali. Nella fattispecie della norma censurata, però, non può ritenersi che la declaratoria di inammissibilità del ricorso nell'ipotesi di procura speciale, la cui data, posteriore alla pronuncia del provvedimento impugnato, non sia stata certificata dal difensore, costituisca espressione di un formalismo eccessivo nell'applicazione della regola processuale. A seguito dell'intervento risolutivo delle Sezioni unite civili (Cass. n. 15177 del 2021, più volte citata) l'onere formale di certificazione della data di rilascio della procura, posto a carico del difensore, specificamente esperto per essere abilitato alla difesa innanzi alla Corte di cassazione, è chiaro nella portata e nelle conseguenze della sua inosservanza e può essere ottemperato in continuità con l'assolvimento dell'altro onere di certificazione dell'autografia della sottoscrizione di chi rilascia la procura. Del resto la stessa Corte di Strasburgo ha più volte osservato, in proposito, che la normativa sulle formalità e i termini da osservare per presentare un ricorso è volta ad assicurare la buona amministrazione della giustizia (sentenza T. contro Italia)».

## Dispositivo

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35-bis, comma 13, sesto periodo, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 10, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 28 e 46, paragrafo 11, della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, agli artt. 46, 18 e 19, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nonché agli artt. 6, 13 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, sollevata dalla Corte di cassazione, sezione terza civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Sentenza n. **210/2021** (red. San Giorgio)

***Secondo la giurisprudenza convenzionale, il legislatore di ciascuno Stato contraente può adottare norme retroattive potenzialmente incidenti sui giudizi in corso senza incorrere in una violazione dell'art. 6 CEDU, ove ricorrano motivi imperativi di interesse generale e si offra a ciascuna parte una ragionevole possibilità di preservare le proprie ragioni, senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte. Al contrario, l'introduzione di una disposizione retroattiva può integrare un uso distorto della funzione legislativa in presenza di elementi sintomatici quali la circostanza che lo ius novum incida su giudizi in corso di cui è parte lo Stato, l'imprevedibilità dell'intervento del legislatore e il decorso di molti anni dal manifestarsi del motivo di interesse generale al momento dell'intervento legislativo. Nella specie, l'art. 25-undecies del d.l. n. 119 del 2018, che estende retroattivamente la facoltà di affrancazione degli immobili di edilizia convenzionata a tutte le persone che vi abbiano interesse, anche se non più titolari di diritti reali sugli immobili, non presenta alcuno dei predetti indici sintomatici. Infatti, l'intervento legislativo risulta giustificato dall'esigenza, evidenziata da una pronuncia resa nel 2015 dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, di risolvere l'asimmetria tra le prerogative delle parti di contratti di compravendita dei predetti immobili stipulati a prezzo libero. Inoltre, l'estensione ai venditori della legittimazione all'affrancazione non risulta foriera di disparità di trattamento, ma risponde, invece, a una finalità di riequilibrio che trova giustificazione proprio nei principi di uguaglianza e di ragionevolezza. Infine, poiché l'eventuale pretesa di rimborso dell'eccedenza versata si estingue una volta rimosso il vincolo alla commerciabilità dell'immobile, le conseguenze sulla sfera patrimoniale dell'acquirente a prezzo di mercato, che abbia agito per ripetere le somme versate in eccedenza risultano conformi all'interesse fondamentale, all'origine della pretesa, di realizzare la corrispondenza tra il maggiore importo versato e la libertà da vincoli del bene compravenduto. Pertanto, risultando salvaguardato il rapporto di proporzionalità tra mezzi impiegati e scopo perseguito, la norma è conforme anche all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU.***

Considerato, 7.1.2., 7.4.1., 7.4.2., 7.4.3.

«Tali enunciazioni trovano conferma nella stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, con indirizzo costante, ha affermato che i principi di preminenza del diritto e del giusto processo sanciti dall'art. 6 CEDU ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di

influenzare l'esito giudiziario di una controversia, precisando altresì che l'esigenza della parità tra le parti implica l'obbligo di offrire a ciascuna una ragionevole possibilità di preservare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte (tra le tante, Corte EDU, sezione prima, sentenza 30 gennaio 2020, C. e altri contro Italia; sezione seconda, sentenza 14 febbraio 2012, A. e altri contro Italia; sezione seconda, sentenza 7 giugno 2011, A. e altri contro Italia; sezione seconda, sentenza 31 maggio 2011, M. e altri contro Italia). (...) Questa Corte ha più volte ricordato che la stessa giurisprudenza della Corte EDU, nel riconoscere la possibilità che il legislatore adotti norme retroattive, sia pure potenzialmente incidenti sui processi in corso, ove ricorrano motivi imperativi di interesse generale, "non può non lasciare ai singoli Stati contraenti quantomeno una parte del compito e dell'onere di identificarli, poiché nella posizione migliore per assolverlo, trattandosi, tra l'altro, degli interessi che sono alla base dell'esercizio del potere legislativo" (sentenze n. 46 del 2021, n. 156 del 2014, n. 78 e n. 15 del 2012, n. 1 del 2011 e n. 311 del 2009). Pertanto, il legislatore, nel rispetto del limite posto per la materia penale dall'art. 25 Cost., "può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale, ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" (sentenza n. 78 del 2012). (...) La ragione che giustifica l'estensione retroattiva della facoltà di affrancazione degli alloggi di edilizia convenzionata a tutte le persone fisiche che vi abbiano interesse – ivi compresi i soggetti che, avendo alienato l'immobile, non vantino più diritti sullo stesso – deve essere individuata nell'esigenza di rimediare all'asimmetria, evidenziatasi soltanto alla luce delle enunciazioni delle Sezioni unite, tra le prerogative delle parti dei contratti di compravendita stipulati a prezzo libero anteriormente all'arresto nomofilattico del 2015. Come emerge dai lavori preparatori, il legislatore ha inteso risolvere un problema di ampie dimensioni sorto nel mutato quadro interpretativo scaturito dalle indicazioni del giudice di legittimità. Diversamente da quanto ritenuto dal rimettente, l'estensione della legittimazione all'affrancazione in capo ai venditori non si traduce in un ausilio foriero di disparità di trattamento, ma risponde, invece, a una finalità di riequilibrio che trova giustificazione proprio nei principi di uguaglianza e di ragionevolezza. Non può, infatti, disconoscersi che, alla stregua dell'assetto regolatorio chiarito dal diritto vivente, l'acquirente dell'alloggio sociale a prezzo di mercato avrebbe potuto agire in ripetizione dell'indebitato e al contempo affrancare, in quanto proprietario, il bene per poi rivenderlo a prezzo libero. Per contro, la formulazione *ratione temporis* dell'art. 31, comma 49-*bis*, della legge n. 448 del 1998 non permetteva al venditore attinto dalla pretesa restitutoria di adeguare, attraverso l'affrancazione, il valore del bene ceduto al prezzo concordato con la controparte. (...) Deve, pertanto, escludersi che rispetto alla disciplina oggetto di scrutinio ricorra alcuno degli elementi sintomatici valorizzati dalla Corte EDU ai fini dell'accertamento di un uso distorto della funzione legislativa, come la circostanza che lo *ius novum* incida su un singolo processo di cui sia parte lo Stato o altro ente pubblico (Corte EDU, sezione seconda, sentenza 24 giugno 2014, A. A. S. sas e altri contro Italia), l'imprevedibilità dell'intervento normativo (sezione seconda, sentenza 24 giugno 2014, C. e altri contro Italia) e il decorso di molti anni prima che il legislatore decida di intervenire (sezione seconda, sentenza 15 aprile 2014, S. e altri contro Italia). Né la soluzione normativa prescelta dal legislatore appare sproporzionata rispetto al fine di correggere la discrasia sopra evidenziata. È, infatti, evidente che la nuova disciplina dell'affrancazione, se, da un lato, conduce all'estinzione del credito recuperatorio azionato dagli acquirenti a prezzo di mercato, dall'altro, tende a soddisfare l'interesse fondamentale che è all'origine di tale pretesa, ossia la corrispondenza tra il maggiore importo versato e la libertà del bene compravenduto da vincoli alla commerciabilità. La novella appare, quindi, giustificata anche con riferimento alle conseguenze prodotte nella sfera patrimoniale degli acquirenti di alloggi di edilizia

convenzionata che abbiano agito per la ripetizione delle somme versate in eccedenza, risultando salvaguardato il ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, reputato dalla Corte EDU necessario affinché possa ritenersi rispettato il precetto enunciato dall'art. 1 del primo Prot. addiz. CEDU (tra le tante, Corte EDU, sezione seconda, sentenza 13 gennaio 2015, V. contro Ungheria; sezione seconda, 7 giugno 2011, A. e altri contro Italia)».

### *Dispositivo*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 25-undecies del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, e dell'art. 31, commi 49-bis, 49-ter e 49-quater, della legge n. 448 del 1998, come modificato dal citato art. 25-undecies del d.l. n. 119 del 2018, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 47, secondo comma, 77, secondo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, dall'Arbitro unico di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Sentenza n. **84/2021** (red. Viganò)

***A seguito di sentenza della Corte Giustizia, resa in sede di rinvio pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 14, par. 3, della direttiva 2006/3/CE, la Corte ha ritenuto illegittima la corrispondente norma nazionale di attuazione. L'art. 187-quinquedecies del d.lgs. n. 58 del 1998, introducendo una sanzione a carico della persona fisica che si sia rifiutata di rispondere a domande della CONSOB dalle quali sarebbe potuta emergere una sua responsabilità per un illecito amministrativo, presidiato da misure di carattere punitivo, o una sua responsabilità penale, integra una violazione del diritto al silenzio, inteso come diritto a non contribuire in alcun modo alla propria incolpazione. Il diritto al silenzio, che secondo la giurisprudenza convenzionale rappresenta una declinazione del diritto a un equo processo di cui all'art. 6 CEDU, infatti, opera anche prima dell'instaurazione di un procedimento sanzionatorio e dunque anche in relazione all'attività di vigilanza della CONSOB. L'art. 187-quinquedecies risulta, pertanto, costituzionalmente e convenzionalmente incompatibile.***

*Considerato, 3.5., 3.6.*

«(...) L'interpretazione della Corte di giustizia appena riassunta collima, dunque, con la ricostruzione offerta da questa Corte della portata del diritto al silenzio nell'ambito di procedimenti amministrativi che – come quello che ha interessato il ricorrente nel giudizio *a quo* – siano comunque funzionali a scoprire illeciti e a individuarne i responsabili, e siano suscettibili di sfociare in sanzioni amministrative di carattere punitivo. Tale diritto è fondato, assieme, sull'art. 24 Cost., sull'art. 6 CEDU e sugli artt. 47 e 48 CDFUE, questi ultimi nell'interpretazione che ne ha ora fornito la Corte di giustizia; e può essere ricavato altresì dall'art. 14, paragrafo 3, lettera g), PIDCP, laddove alla nozione di reato contenuta nell'incipit del paragrafo 3 venga assegnato un significato sostanziale, corrispondente a quello gradatamente individuato dalle due corti europee a partire dalla sentenza della Corte EDU 8 giugno 1976, Engel contro Paesi Bassi. Tutte queste norme, nazionali e sovranazionali, “si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione” (sentenza n. 388 del 1999, nonché, di recente, sentenza n. 187 del 2019), nella definizione dello standard di tutela delle condizioni essenziali del diritto di difesa di fronte a un'accusa suscettibile di sfociare nell'applicazione di sanzioni a contenuto comunque punitivo, che non possono non comprendere il

diritto – con le parole dell’art. 14, paragrafo 3, lettera g), PIDCP – a “non essere costretto a deporre contro se stesso”. (...). Non può condividersi, in proposito, la lettura restrittiva del diritto al silenzio proposta dall’Avvocatura generale dello Stato nella sua memoria conclusiva, secondo cui l’operatività di tale garanzia andrebbe riservata al momento della decisione circa la sussistenza dell’illecito, o comunque ad un momento successivo alla contestazione formale di esso, quando l’autorità sia in grado di “valutare se le dichiarazioni doverosamente rese dall’incolpato siano utilizzabili al fine di accertare a sua carico una violazione sanzionata”. Una tale lettura condurrebbe, infatti, a negare l’essenza stessa del diritto al silenzio, che consiste – precisamente – nel diritto di rimanere in silenzio, ossia di non essere costretto – sotto minaccia di una sanzione, come quella comminata dalla disposizione in questa sede censurata – a rendere dichiarazioni potenzialmente *contra se ipsum*, e dunque a rispondere a domande dalle quali possa emergere una propria responsabilità. Tale garanzia deve potersi necessariamente esplicare anche in una fase antecedente alla instaurazione del procedimento sanzionatorio, e in particolare durante l’attività di vigilanza svolta dall’autorità, al fine di scoprire eventuali illeciti e di individuarne i responsabili».

### *Dispositivo*

*dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 187-quinquiesdecies del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), nel testo originariamente introdotto dall’art. 9, comma 2, lettera b), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), nella parte in cui si applica anche alla persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato (...).*

Sentenza n. 249/2020 (red. Petitti)

***Le facoltà e i diritti attribuiti dal codice di procedura penale alla persona offesa dal reato in costanza di indagini preliminari non sono funzionali alla tutela anticipata del diritto potenzialmente riconosciuto alla parte civile, ma sono volti a coadiuvare il pubblico ministero ai fini dell’esercizio dell’azione penale, risultando così estranei all’ambito del diritto “di carattere civile” di cui all’art. 6 CEDU. Pertanto, nonostante la giurisprudenza europea ritenga la posizione della parte lesa che abbia esercitato almeno una delle facoltà riconosciute dalla legislazione nazionale non differente da quella della parte civile costituita, la fase delle indagini preliminari non è inclusa nel computo della durata del giudizio, ai fini della verifica della sua ragionevolezza. Ne discende che l’art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, nel prevedere che a tale scopo, il processo penale si considera iniziato, per la persona offesa dal reato, con l’assunzione della qualità di parte civile, risulta convenzionalmente compatibile.***

*Considerato, 10., 10.1., 10.2, 10.3., 10.4, 10.5.*

«L’ipotizzato procedimento inferenziale, che porti in via generale ed astratta, sotto l’aspetto della eccessiva durata, alla omogeneizzazione ed al cumulo sostanziale tra il segmento del processo in cui la persona offesa si sia resa attiva durante le indagini preliminari e il segmento conseguente poi alla costituzione di parte civile, si rivela erroneo per svariate ragioni (...) Deve considerarsi innanzitutto come la persona offesa dal reato, cui fa riferimento l’art. 90 del codice di procedura penale, e il soggetto al quale il reato ha recato danno, contemplato dall’art. 74 cod. proc. pen. ai fini della

legittimazione all'azione civile, non sono immancabilmente coincidenti. La persona offesa è soltanto il titolare dell'interesse direttamente protetto dalla norma penale incriminatrice, e quindi la sua individuazione è correlata alla struttura del reato, mentre l'individuazione del danneggiato riflette le conseguenze privatistiche dell'illecito penale (...) In capo alla persona offesa si concentrano, in realtà, interessi di natura duplice e non omogenea: un interesse è volto all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato, e si esercita mediante un'attività di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero; un altro interesse è diretto al risarcimento del danno e si esercita mediante la costituzione di parte civile. Le facoltà e i diritti, di cui, in particolare, agli artt. 90, 90-*bis*, 101, 336, 341, 360, 369, 377, 394, 408, 410, 410-*bis* cod. proc. pen., sono attribuiti dalla legge alla persona offesa e non al danneggiato, e sono comunque volti a coadiuvare il pubblico ministero ai fini dell'esercizio dell'azione penale, ovvero a conseguire l'accertamento del fatto-reato e la giusta punizione del colpevole. Non si tratta, quindi, di poteri e facoltà funzionali alla tutela anticipata del diritto potenziale riconosciuto alla parte civile e il loro esercizio non deve perciò implicare una retrodatazione della decorrenza del periodo dei patimenti connessi all'accertamento processuale del credito risarcitorio da reato. Viceversa, solo dopo che sia stata esercitata l'azione penale, nel sistema del codice di procedura penale italiano emerge la primarietà della parte civile costituita, cui vengono attribuiti poteri processuali finalizzati al soddisfacimento della domanda risarcitoria. La valenza strettamente personale, e non patrimoniale, della qualità della persona offesa trae significativa conferma dal dettato del comma 3 dell'art. 90 cod. proc. pen., il quale attribuisce ai "prossimi congiunti" (e non agli eredi) le facoltà e i diritti ad essa spettanti ove sia deceduta in conseguenza del reato (...) I diritti e le facoltà riconosciuti dal codice di procedura penale alla persona offesa nel corso delle indagini preliminari, allo scopo di far perseguire o condannare l'indagato, e consistenti, indicativamente, nel presentare memorie, nell'indicare elementi di prova, nel nominare un difensore, nel proporre querela, nell'interloquire sulla proroga delle indagini o sulla richiesta di archiviazione, risultano, pertanto, estranei di norma all'ambito del "diritto di carattere civile in causa" di cui all'art. 6 della Convenzione. Del resto, non può sottacersi che la stessa condizione cui è subordinata la possibilità di costituzione della parte civile – e cioè l'esercizio dell'azione penale – è pur sempre rimessa all'iniziativa del pubblico ministero; con la precisazione che lo stesso decreto del giudice, che accolga la richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero e respinga l'opposizione proposta dalla persona offesa, non è suscettibile di impugnazione se non nei soli casi di mancato rispetto delle regole poste a garanzia del contraddittorio formale, non potendo poi essere oggetto di censura le valutazioni poste a fondamento dell'ordinanza di archiviazione (...) Il sistema italiano vigente, giacché ispirato all'idea della separazione dei giudizi, scongiura ogni automatica incidenza determinante dell'esito delle indagini preliminari, semmai di eccessiva durata, sul "diritto di carattere civile" del danneggiato da reato, sempre tutelabile con la proposizione dell'azione restitutoria o risarcitoria innanzi al giudice civile. L'interferenza degli approdi del processo penale sulla pretesa civile di danno, ai sensi degli artt. 75 e 652 cod. proc. pen., discende, piuttosto, unicamente dalla scelta che il danneggiato compie proprio mediante la costituzione di parte civile, la quale configura l'unico modo di esercizio dell'azione civile nel processo penale stesso (...) La soluzione adottata dal legislatore nazionale con la previsione legale di carattere generale dettata dall'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, secondo cui, ai fini del computo del termine ragionevole, il processo penale si considera iniziato soltanto con l'assunzione della qualità di parte civile, si rivela perciò coerente con la ricostruzione sistematica che, prima e al di fuori della formale instaurazione del rapporto processuale, nega al danneggiato la facoltà di far valere in sede penale, sia pur soltanto in senso sostanziale, "il diritto di carattere civile" al risarcimento».



## Dispositivo

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), inserito dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte d'appello di Firenze, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Ordinanza n. **117/2019** (red. Viganò)

*Secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, il diritto a restare in silenzio e a non contribuire in alcun modo alla propria incriminazione, finalizzato a proteggere l'accusato da indebite pressioni dell'autorità volte a provocarne la confessione, si colloca nell'ambito del diritto a un "equo processo" di cui all'art. 6, par. 1, CEDU. Il diritto al silenzio, secondo la giurisprudenza convenzionale, compete anche a chiunque sia sottoposto a un procedimento amministrativo che potrebbe comportare l'irrogazione di sanzioni amministrative ritenute di natura punitiva, secondo i criteri Engel. Attesa la natura punitiva delle sanzioni previste dall'art. 187-quinquedecies del d.lgs. n. 58 del 1998, i dubbi circa la legittimità costituzionale della norma, nella parte in cui sanziona la mancata ottemperanza alle richieste della CONSOB di rispondere a domande dalle quali potrebbero emergere responsabilità per illeciti amministrativi sanzionati con misure di carattere punitivo o responsabilità di carattere penale, sembrano supportati dalla menzionata giurisprudenza convenzionale. Tuttavia, considerato che l'art. 187-quinquedecies costituisce attuazione dell'art. 14, par. 3, della direttiva 2006/3/CE, spetta alla Corte di Giustizia pronunciarsi, in via pregiudiziale sull'interpretazione del predetto art. 14, chiarendo se consente agli Stati membri di non sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente da cui possa emergere una propria responsabilità.*

*Considerato, 7., 7.1., 7.2., 10.1., 10.2.*

«Occorre pertanto stabilire se il "diritto al silenzio" evocato dalla Corte di cassazione si applichi, oltre che nei procedimenti penali, anche nelle audizioni personali disposte dalla CONSOB nell'ambito della propria attività di vigilanza, che può preludere all'instaurazione di procedimenti sanzionatori di natura "punitiva" nei confronti di chi sia individuato come autore di un illecito. Come osserva la Corte di cassazione, nel senso di una risposta affermativa a tale quesito depongono argomenti fondati sia sull'art. 24 della Costituzione italiana, sia sull'art. 6 CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (...) La costante giurisprudenza di questa Corte ritiene che il "diritto al silenzio" dell'imputato – pur non godendo di espresso riconoscimento costituzionale – costituisca un "corollario essenziale dell'inviolabilità del diritto di difesa", riconosciuto dall'art. 24 Cost. (ordinanze n. 202 del 2004, n. 485 e n. 291 del 2002). Tale diritto garantisce all'imputato la possibilità di rifiutare di sottoporsi all'esame testimoniale e, più in generale, di avvalersi della facoltà di non rispondere alle domande del giudice o dell'autorità competente per le indagini. Questa Corte non è stata, sino ad oggi, chiamata a valutare se e in che misura tale diritto – appartenente al novero dei diritti inalienabili della persona umana (sentenze n. 238 del 2014, n. 323 del 1989 e n. 18 del 1982), che caratterizzano l'identità costituzionale italiana – sia applicabile anche nell'ambito di

procedimenti amministrativi funzionali all'irrogazione di sanzioni di natura "punitiva" secondo i criteri Engel. Tuttavia, in molteplici occasioni essa ha ritenuto che singole garanzie riconosciute nella materia penale dalla CEDU e dalla stessa Costituzione italiana si estendano anche a tale tipologia di sanzioni. (...) A fronte di simili scenari sanzionatori, secondo la Corte di cassazione parrebbe plausibile il riconoscimento, in favore di chi sia incolpato di un tale illecito, dei medesimi diritti di difesa che la Costituzione italiana riconosce alla persona sospettata di avere commesso un reato, e in particolare del diritto a non essere costretto – sotto minaccia di una pesante sanzione pecuniaria, come quella applicata al ricorrente nel giudizio *a quo* – a rendere dichiarazioni suscettibili di essere utilizzate successivamente come elementi di prova a proprio carico. E ciò anche in relazione al rischio che, per effetto dell'obbligo di cooperazione con l'autorità di vigilanza attualmente sancito dal diritto derivato dell'Unione europea, il sospetto autore di un illecito amministrativo avente natura "punitiva" possa altresì contribuire, di fatto, alla formulazione di un'accusa in sede penale nei propri confronti. Nell'ordinamento italiano, l'abuso di informazioni privilegiate è, infatti, previsto al tempo stesso come illecito amministrativo (art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998) e come illecito penale (art. 184 del d.lgs. n. 58 del 1998); e i relativi procedimenti possono essere attivati e proseguiti parallelamente (come è in effetti accaduto nei confronti del sig. D. B.), nei limiti in cui ciò sia compatibile con il diritto al *ne bis in idem* (Corte di giustizia, Grande sezione, sentenza 20 maggio 2018, in causa C-537/16, G. R. E. SA e altri, paragrafi 42-63). Infatti, per quanto nell'ordinamento italiano non sia consentito utilizzare nel processo penale le dichiarazioni rese all'autorità amministrativa senza le garanzie del diritto di difesa, tra cui segnatamente l'avvertimento circa la facoltà di non rispondere, è ben possibile che tali dichiarazioni – ottenute dall'autorità amministrativa mediante la minaccia di sanzione per il caso di mancata cooperazione – possano in concreto fornire all'autorità stessa informazioni essenziali in vista dell'acquisizione di ulteriori elementi di prova della condotta illecita, destinati a essere utilizzati anche nel successivo processo penale contro l'autore della condotta. (...) I dubbi sollevati dalla Corte di cassazione sono confortati anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo concernente l'art. 6 CEDU. Nonostante l'assenza di un riconoscimento esplicito del diritto in questione nel testo della Convenzione (a differenza di quanto accade nell'art. 14, paragrafo 3, lettera g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici), la Corte di Strasburgo ha in plurime occasioni affermato che il "diritto a restare in silenzio e a non contribuire in alcun modo alla propria incriminazione" (Corte EDU, sentenza 25 febbraio 1993, F. contro Francia, paragrafo 44) si colloca al cuore della nozione di "equo processo" proclamata dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU (*ex multis*, Corte EDU, sentenza 5 aprile 2012, C. contro Svizzera, paragrafo 52). Tale diritto è, infatti, finalizzato a proteggere l'accusato da indebite pressioni dell'autorità volte a provocarne la confessione (sentenza 8 febbraio 1996, J. M. contro Regno Unito, paragrafo 45). (...) Secondo l'apprezzamento della Corte, tale natura "punitiva" chiamava infatti in causa l'intero spettro delle garanzie assicurate dalla CEDU per la materia penale, compresa quella del "diritto al silenzio" da parte di chi sia incolpato di avere commesso un illecito. Pare pertanto che, anche secondo la Corte EDU, il diritto a non cooperare alla propria incolpazione e a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessoria, riconducibile all'art. 6 CEDU, comprenda il diritto di chiunque sia sottoposto a un procedimento amministrativo, che potrebbe sfociare nella irrogazione di sanzioni di carattere "punitivo" nei propri confronti, a non essere obbligato a fornire all'autorità risposte dalle quali potrebbe emergere la propria responsabilità, sotto minaccia di una sanzione in caso di inottemperanza. (...) Anzitutto, occorre chiarire se le disposizioni menzionate della direttiva 2003/6/CE e del regolamento (UE) n. 596/2014 debbano essere interpretate nel senso che consentono allo Stato membro di non sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la sua responsabilità per un illecito punito con sanzioni penali o con sanzioni amministrative di natura "punitiva". Ciò anche in relazione all'inciso "conformemente

all'ordinamento nazionale" degli Stati membri di cui all'art. 14, paragrafo 1, della direttiva, e all'inciso "conformemente al diritto nazionale" di cui all'art. 30, paragrafo 1, del regolamento, incisi che parrebbero far salva in ogni caso la necessità di rispettare gli standard di tutela dei diritti fondamentali riconosciuti dagli ordinamenti degli Stati membri, nell'ipotesi in cui essi fossero più elevati di quelli riconosciuti a livello del diritto dell'Unione. Nel caso di una risposta affermativa a tale quesito, infatti, la dichiarazione di illegittimità costituzionale in parte qua dell'art. 187-*quinquiesdecies* del d.lgs. n. 58 del 1998 sollecitata dalla Corte di cassazione – fondata sul diritto fondamentale della persona a non essere costretto a rendere dichiarazioni di natura confessoria – non si porrebbe in contrasto con il diritto dell'Unione. (...) Nell'ipotesi, invece, di una risposta negativa da parte della Corte di giustizia a tale primo quesito, si chiede alla stessa Corte stessa se le disposizioni menzionate della direttiva 2003/6/CE e del regolamento (UE) n. 596/2014 siano compatibili con gli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di art. 6 CEDU e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, nella misura in cui impongono di sanzionare anche chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni penali e/o con sanzioni amministrative di natura punitiva».

#### *Dispositivo*

*dispone di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in via pregiudiziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, le seguenti questioni pregiudiziali:*

*a) se l'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE, in quanto tuttora applicabile ratione temporis, e l'art. 30, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 596/2014 debbano essere interpretati nel senso che consentono agli Stati membri di non sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura "punitiva";*

*b) se, in caso di risposta negativa a tale prima questione, l'art. 14, paragrafo 3, della direttiva 2003/6/CE, in quanto tuttora applicabile ratione temporis, e l'art. 30, paragrafo 1, lettera b), del Regolamento (UE) n. 596/2014 siano compatibili con gli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di art. 6 CEDU e delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, nella misura in cui impongono di sanzionare anche chi si rifiuti di rispondere a domande dell'autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura "punitiva"(...).*

Sentenza n. **88/2018** (red. Carosi)

***Secondo la Corte EDU un rimedio a fronte della violazione della ragionevole durata del processo di cui all' art. 6 CEDU è effettivo se velocizza la decisione, vincolando il giudice competente a pronunciarsi su quanto richiestogli, e se influisce sull'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti. Nella specie, la domanda di equa riparazione prevista dall'art. 4 della legge n. 89 del 2001 non può essere proposta in pendenza del procedimento presupposto e, quindi, l'attivazione dello strumento volto a rimediare alla lesione dell'interesse a vedere definite in un tempo***

***ragionevole le proprie istanze è rinviata alla conclusione del giudizio. Pertanto, l'art. 4 citato risulta convenzionalmente e costituzionalmente incompatibile nella parte in cui non prevede che la domanda di equa riparazione possa essere proposta in pendenza del procedimento presupposto.***

*Considerato, 4.*

«Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 89 del 2011, in riferimento agli artt. 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU, è fondata. Scrutinando la stessa questione di legittimità costituzionale, questa Corte aveva già riscontrato la lesione dei citati parametri, evidenziando la necessità che l'ordinamento si doti di un rimedio effettivo a fronte della violazione della ragionevole durata del processo, (...) la "priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario (...e) che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella presente pronuncia" (sentenza n. 30 del 2014). L'art. 1, commi 777, 781 e 782, della legge n. 208 del 2015 ha modificato la legge n. 89 del 2001, tra l'altro introducendo una serie di rimedi preventivi il cui mancato esperimento rende inammissibile la domanda di equa riparazione (art. 2, comma 1, della legge Pinto, come modificata) – per i processi che al 31 ottobre 2016 non abbiano ancora raggiunto una durata irragionevole né siano stati assunti in decisione (art. 6, comma 2-*bis*, della legge Pinto come modificata) – e che, in relazione alle diverse tipologie processuali, consistono o nell'impiego di riti semplificati già previsti dall'ordinamento (art. 1-*ter*, comma 1, della legge Pinto come modificata) o nella formulazione di istanze acceleratorie (art. 1-*ter*, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge Pinto come modificata). Secondo la costante giurisprudenza della Corte EDU, i rimedi preventivi sono non solo ammissibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma addirittura preferibili, in quanto volti a evitare che il procedimento diventi eccessivamente lungo; tuttavia, per i paesi dove esistono già violazioni legate alla sua durata, per quanto auspicabili per l'avvenire, possono rivelarsi inadeguati (...). Già tale rilievo mina in radice l'idoneità dell'iniziativa assunta dal legislatore a sopperire alla carenza di effettività precedentemente riscontrata, posto che i rimedi introdotti non sono destinati a operare in tutte le ipotesi – tra cui quelle al vaglio nei giudizi *a quibus* – nelle quali, al 31 ottobre 2016, la durata del processo abbia superato la soglia della ragionevolezza. A ciò si aggiunga che la Corte EDU "ha riconosciuto in numerose occasioni che questo tipo di mezzo di ricorso è effettivo nella misura in cui esso velocizza la decisione da parte del giudice competente" (...). Nella fattispecie, da un lato, tutti i rimedi preventivi introdotti, alla luce della loro disciplina processuale, non vincolano il giudice a quanto richiestogli e, dall'altro, per espressa previsione normativa, restano ferme le disposizioni che determinano l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti (art. 1-*ter*, comma 7, della legge Pinto come modificata). Tali rilievi, evidentemente, ne pregiudicano la concreta efficacia acceleratoria. La conclusione trova conforto in quanto recentemente affermato dalla Corte EDU (...), pronunciando in ordine all'istanza di prelievo alla cui formulazione l'art. 54 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, subordinava la proponibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata del processo amministrativo. Tale istanza, che costituisce l'archetipo di gran parte dei rimedi preventivi di nuova introduzione, è stata ritenuta dalla Corte EDU priva di effettività. Alla stregua delle considerazioni che precedono si deve concludere che, nonostante l'invito rivolto da questa Corte con la sentenza n. 30 del 2014, il legislatore non ha rimediato al vulnus costituzionale precedentemente riscontrato e che, pertanto, l'art. 4 della legge n. 89 del 2001 va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che la domanda di equa riparazione, una volta maturato il

ritardo, possa essere proposta in pendenza del procedimento presupposto (analogamente, sentenza n. 3 del 1997). D'altronde, se i parametri evocati presidiano l'interesse a veder definite in un tempo ragionevole le proprie istanze di giustizia, rinviare alla conclusione del procedimento presupposto l'attivazione dello strumento – l'unico disponibile, fino all'introduzione di quelli preventivi di cui s'è detto – volto a rimediare alla sua lesione, seppur a posteriori e per equivalente, significa inevitabilmente sovvertire la ratio per la quale è concepito, connotando di irragionevolezza la relativa disciplina. L'invocata pronuncia additiva non può essere impedita dalle peculiarità con cui la legge Pinto conforma il diritto all'equa riparazione, collegandolo, nell'*an* e nel *quantum*, all'esito del giudizio in cui l'eccessivo ritardo è maturato (sentenza n. 30 del 2014). Infatti, posta di fronte a un vulnus costituzionale, non sanabile in via interpretativa – tanto più se attinente a diritti fondamentali – la Corte è tenuta comunque a porvi rimedio: e ciò, indipendentemente dal fatto che la lesione dipenda da quello che la norma prevede o, al contrario, da quanto la norma (...) omette di prevedere. (...) Spetterà, infatti, da un lato, ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione; e, dall'altro, al legislatore provvedere eventualmente a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che apparissero bisognevoli di apposita regolamentazione (sentenza n. 113 del 2011)».

#### *Dispositivo*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile) – come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera d), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134 – nella parte in cui non prevede che la domanda di equa riparazione possa essere proposta in pendenza del procedimento presupposto.*

Sentenza n. **132/2016** (red. Prosperetti)

***Il principio della preminenza del diritto e la nozione di giusto processo ex art. 6 CEDU ostano all'interferenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, finalizzata a influenzare l'esito di un giudizio. D'altro canto, l'adozione di provvedimenti legislativi a carattere retroattivo può essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, quale la necessità di ripristinare un'interpretazione delle norme più aderente all'originaria volontà del legislatore. In proposito, una norma dalla formulazione ambigua può essere oggetto di interpretazione autentica senza il rischio di incorrere in violazioni dell'art. 6 CEDU, atteso che la preclusione posta dalla Corte di Strasburgo è correlata all'esigenza di tutela del legittimo affidamento ingenerato nei consociati, che non ricorre in presenza di un precetto non univoco. Nella specie, gli artt. 10, comma 3, del d.P.R. n. 170 del 2007 e 11, comma 8, del d.P.R. n. 163 del 2002, in base ai quali è corrisposta un'indennità a compensazione della sola ordinaria prestazione di lavoro giornaliero al personale che, per sopravvenute inderogabili esigenze di servizio, sia chiamato a prestare servizio nel giorno destinato al riposo settimanale o nel festivo infrasettimanale, si caratterizzano per la loro formulazione ambigua. Pertanto, la norma di interpretazione autentica di cui all'art. 1, comma 476, della legge n. 147 del 2013, secondo la quale le predette disposizioni devono essere interpretate nel senso che la prestazione lavorativa resa nel giorno destinato al riposo settimanale o nel festivo infrasettimanale non dà diritto a retribuzione a titolo di lavoro straordinario se non per le ore eccedenti l'ordinario turno di servizio giornaliero, non risulta convenzionalmente né costituzionalmente incompatibile.***

*Considerato, 9., 10.*

«Venendo, quindi, alla questione di illegittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. nella parte in cui impone al legislatore di conformarsi ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, il Consiglio di Stato ritiene che tale obbligo non sarebbe stato rispettato poiché il principio di preminenza del diritto e quello del processo equo, consacrati nell'art. 6 della CEDU, sarebbero stati incisi dalla norma retroattiva censurata, idonea a condizionare le situazioni processuali in corso. Nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo è precluso, infatti, al legislatore di interferire nella determinazione giudiziaria di una controversia, tranne il caso in cui ricorrano impellenti motivi di interesse generale (sentenza 14 febbraio 2012, A. ed altri contro Italia; sentenza 31 maggio 2011, M. ed altri contro Italia; sentenza 7 giugno 2011, A. ed altri contro Italia; sentenza 10 giugno 2008 B. ed altri contro Italia;) che, con specifico riferimento alle norme nazionali interpretative, questa Corte, già con la sentenza n. 1 del 2011, ha affermato che possono essere identificati, tra l'altro, nella necessità di "ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore", al fine di "porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata" (in tal senso la sentenza della Corte richiama le seguenti pronunce della Corte EDU: sentenza 23 ottobre 1997, N., L. P. e Y. B. contro Regno Unito; sentenza 27 maggio 2004, O., O. S.P. e X e B. e altri contro Francia). Tale giurisprudenza è stata confermata in successive pronunce e da ultimo con sentenza n. 150 del 2015 che ha statuito che la norma censurata "avendo natura interpretativa, ha operato sul piano delle fonti, senza toccare la potestà di giudicare, limitandosi a precisare la regola astratta ed il modello di decisione cui l'esercizio di tale potestà deve attenersi, definendo e delimitando la fattispecie normativa oggetto della medesima (sentenza n. 170 del 2008), proprio al fine di assicurare la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (sentenza n. 209 del 2010)". (...) Nella specie la corrispondenza della disposizione censurata al contenuto della disciplina originaria si giustifica in relazione al dato letterale e cioè al fatto che l'indennità per lavoro festivo compensa la sola ordinaria prestazione di lavoro giornaliero; la previsione risulta così coerente con l'assetto complessivo del trattamento retributivo del lavoro prestato in giornata festiva, il quale favorisce la fruizione del riposo compensativo rispetto alla monetizzazione della prestazione effettuata. La preclusione posta dalla Corte europea, del resto, è correlata all'esigenza di tutela del legittimo affidamento ingenerato nei consociati, che nel caso in esame non può ritenersi effettivamente ricorrente, stante la riscontrata ambiguità di formulazione del dettato normativo».

*Dispositivo*

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 476, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Consiglio di Stato con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Sentenza n. **36/2016** (red. Lattanzi)

***In base all'art. 6, par. 1, CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, il legislatore nazionale non può prevedere una durata complessiva del procedimento di equa riparazione pari a quella degli altri procedimenti civili di cognizione, caratterizzati da una maggiore complessità e comunque non funzionali a eliminare precedenti inerzie nell'amministrazione della giustizia.***

***Invero, la Corte EDU indica in due anni la durata massima del procedimento volto a riparare il danno da ritardo maturato in altro processo. È pertanto convenzionalmente e costituzionalmente incompatibile la previsione che determina in tre anni la ragionevole durata del procedimento di primo grado regolato dalla legge n. 89 del 2001.***

*Considerato, 8.*

«La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, nella parte in cui determina in tre anni la ragionevole durata del procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001 nel primo e unico grado di merito, è fondata, in riferimento all'art. 111, secondo comma, e all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU. Dalla giurisprudenza europea consolidata si evince (sentenza n. 49 del 2015) il principio di diritto, secondo cui lo Stato è tenuto a concludere il procedimento volto all'equa riparazione del danno da ritardo maturato in altro processo in termini più celeri di quelli consentiti nelle procedure ordinarie, che nella maggior parte dei casi sono più complesse, e che, comunque, non sono costruite per rimediare ad una precedente inerzia nell'amministrazione della giustizia (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 6 marzo 2012, G. G. contro Italia; sentenza 27 settembre 2011, C. snc contro Italia; sentenza 21 dicembre 2010, B. e C. contro Italia). Ne consegue che l'art. 6 della CEDU, il cui significato si forma attraverso il reiterato ed uniforme esercizio della giurisprudenza europea sui casi di specie (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007), preclude al legislatore nazionale, che abbia deciso di disciplinare legalmente i termini di ragionevole durata dei processi ai fini dell'equa riparazione, di consentire una durata complessiva del procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001 pari a quella tollerata con riguardo agli altri procedimenti civili di cognizione, anziché modellarla sul calco dei più brevi termini indicati dalla stessa Corte di Strasburgo e recepiti dalla giurisprudenza nazionale. Quest'ultima, in applicazione degli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., alla luce dell'interpretazione data dal giudice europeo all'art. 6 della CEDU, aveva in precedenza determinato il termine ragionevole di cui si discute, per il caso di procedimento svoltosi in entrambi i gradi previsti, in due anni, che è il limite di regola ammesso dalla Corte EDU. Inoltre, questa Corte ha recentemente precisato che la discrezionalità del legislatore nella costruzione del rimedio giudiziale in questione, e in particolar modo nella specificazione dei criteri di quantificazione della somma dovuta, non si presta "in linea astratta ad incidere sull'*an* stesso del diritto, anziché sul *quantum*" (sentenza n. 184 del 2015), come invece accadrebbe se, per effetto della norma censurata, dovesse venire integralmente rigettata la domanda di equa riparazione. Ne consegue che la disposizione impugnata, imponendo di considerare ragionevole la durata del procedimento di primo grado regolato dalla legge n. 89 del 2001, quando la stessa non eccede i tre anni, viola gli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., posto che questo solo termine comporta che la durata complessiva del giudizio possa essere superiore al limite biennale adottato dalla Corte europea (e dalla giurisprudenza nazionale sulla base di quest'ultima) per un procedimento regolato da tale legge, che si svolga invece in due gradi. L'art. 2, comma 2-*bis*, va perciò dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui si applica alla durata del processo di primo grado previsto dalla legge n. 89 del 2001».

*Dispositivo*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), nella parte in cui si applica alla durata del processo di primo grado previsto dalla legge n. 89 del 2001.*

Sentenza n. 227/2014 (red. Criscuolo)

***Secondo la giurisprudenza convenzionale, un intervento legislativo retroattivo non è qualificabile come ingerenza nell'amministrazione della giustizia, benché interessi procedimenti nei quali è parte lo Stato, se è volto a ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore, allo scopo di porre rimedio a un'imperfezione tecnica della legge interpretata. In materia civile, pertanto, sussiste lo spazio per interventi legislativi di portata retroattiva che non siano considerati alla stregua di un'indebita ingerenza nell'amministrazione della giustizia. Nella specie, risulta convenzionalmente compatibile l'art. 1, commi 774 e 776, della legge n. 296 del 2006 in base al quale l'estensione a tutte le forme esclusive e sostitutive del regime di assicurazione obbligatoria della disciplina del trattamento pensionistico a favore dei superstiti di assicurato e di pensionato comporta che, per le pensioni di reversibilità sorte a decorrere dall'entrata in vigore della legge n. 335 del 1995, la liquidazione dell'indennità integrativa speciale già in godimento è assegnata nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità. Invero, il legislatore, nell'introdurre la disposizione interpretativa de qua ha assunto come referente, tra le varianti di senso del testo interpretato, uno dei suoi possibili significati, attribuito da un orientamento giurisprudenziale minoritario.***

*Considerato, 3.*

«(...) la sentenza n. 1 del 2011 così prosegue: “venendo all'applicazione, da parte della Corte di Strasburgo, dell'art. 6 della CEDU, in relazione alle norme nazionali interpretative concernenti disposizioni oggetto di procedimenti nei quali è parte lo Stato, giova rammentare – come messo già in luce dalla sentenza n. 311 del 2009 di questa Corte (...) – che la legittimità di tali interventi è stata riconosciuta: 1) in presenza di “ragioni storiche epocali”, come nel caso della riunificazione tedesca, unitamente alla considerazione della sussistenza effettiva di un sistema che aveva garantito alle parti, che contestavano le modalità del riassetto, l'accesso a, e lo svolgimento di, un processo equo e garantito (...); 2) “per ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore, al fine di porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata” (...). “Alla stregua di quanto evidenziato dalla citata sentenza n. 311 del 2009, nella vicenda da essa scrutinata, i principi in materia richiamati dalla giurisprudenza della Corte europea costituiscono espressione di quegli stessi principi di uguaglianza, in particolare sotto il profilo della parità delle armi nel processo, ragionevolezza, tutela del legittimo affidamento e della certezza delle situazioni giuridiche, che questa Corte ha escluso siano stati vulnerati dalla norma qui censurata. Peraltro, in quell'occasione si è anche soggiunto che l'identificazione dei motivi imperativi d'interesse generale, che suggeriscono al legislatore nazionale interventi interpretativi, è opportuno che sia in parte lasciata agli stessi Stati contraenti, trattandosi, tra l'altro, degli interessi che sono alla base dell'esercizio del potere legislativo, considerato che le decisioni in questo ambito implicano, infatti, una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali”. (...) Essa, come risulta dal *petitum* formulato dal giudice *a quo*, concerne “la legittimità costituzionale dei commi 774 e 776 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui incidono sui giudizi pendenti alla data della loro entrata in vigore, con riferimento all'art. 6 della CEDU e all'art. 1 del protocollo 1 della Convenzione medesima, per violazione dell'art. 117 Cost., nei sensi di cui in motivazione”. Pertanto, la norma impugnata è l'art. 1, commi 774 e 776, della citata legge n. 296 del 2006; il parametro costituzionale è l'art. 117, primo comma, Cost.; la normativa interposta (*ex multis*, sentenze n. 78 del 2012; n. 349 e n. 348 del 2007) è costituita dall'art. 6 della CEDU e dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla detta Convenzione, come interpretati dalla Corte di Strasburgo. Così individuato il *thema decidendi*, si deve osservare che, come del resto si evince dalla stessa ordinanza di rimessione, questa Corte è stata chiamata più volte a scrutinare la legittimità costituzionale della citata normativa,



pervenendo sempre a pronunzie di non fondatezza delle questioni (*ex multis*, n. 1 del 2011; n. 228 del 2010 e n. 74 del 2008). (...) La sentenza n. 1 del 2011 aggiunge che “Nella complessiva cornice dianzi tratteggiata, deve ritenersi che le denunciate norme di cui ai commi 774, 775 e 776 dell’art. 1 della legge 29 dicembre 2006, n. 296, sono effettivamente interpretative e assumono come referente un orientamento giurisprudenziale presente, seppur minoritario, così da scegliere, in definitiva, uno dei possibili significati della norma interpretata. Inoltre, se si tiene presente che nella fattispecie vengono in evidenza rapporti di durata, non può parlarsi di un legittimo affidamento nella loro immutabilità, mentre d’altro canto si deve tenere conto del fatto che le innovazioni che sono state apportate, e che non hanno trascurato del tutto i diritti acquisiti, hanno non irragionevolmente mirato alla armonizzazione e perequazione di tutti i trattamenti pensionistici, pubblici e privati. (...) Peraltro, anche a prescindere da quanto da ultimo affermato, si deve osservare che la Corte EDU, con la sentenza emessa nella causa (...), ha stabilito la seguente regola di diritto: “Se in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall’art. 6 ostano, salvo che per ragioni imperative di interesse generale, all’ingerenza del legislatore nell’amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia. L’esigenza della parità delle armi comporta l’obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte”. Detto principio è già stato esaminato da questa Corte con riferimento a norme interpretative, quindi, con efficacia retroattiva concernenti, come in questo caso, la materia previdenziale. Nelle sentenze n. 15 del 2012 e n. 257 del 2011, infatti, questa Corte – con riferimento a questioni di legittimità costituzionale per certi versi analoghe a quella qui in esame – ha affermato, in relazione alla enunciata regola di diritto, che “Anche secondo la detta regola, dunque, sussiste lo spazio per un intervento del legislatore con efficacia retroattiva (fermi i divieti di cui all’art 25 Cost.). Diversamente se ogni intervento del genere fosse considerato come indebita ingerenza allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia, la regola stessa sarebbe destinata a rimanere una mera enunciazione priva di significato concreto”. Nel caso in esame, come prima osservato, il legislatore con la norma censurata ha scelto uno dei possibili significati della norma interpretata, seppure ascrivibile ad un orientamento giurisprudenziale minoritario».

#### *Dispositivo*

*dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 774 e 776, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale – legge finanziaria 2007), sollevata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale d’appello per la Regione siciliana, in riferimento all’art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all’art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali e all’art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione medesima, con l’ordinanza indicata in epigrafe.*

Sentenza n. **191/2014** (red. Cartabia)

***Con riguardo al sindacato sulle leggi retroattive, sussiste piena corrispondenza tra principi costituzionali in materia di parità delle parti del giudizio e quelli convenzionali in punto di equo processo. Quando il legislatore statale immette nell’ordinamento una fattispecie, con efficacia retroattiva, suscettibile di determinare uno sbilanciamento fra le posizioni delle parti di un giudizio, risulta integrata una violazione del principio di parità delle parti di cui all’art.111 Cost. Risulta altresì violato il principio dell’equo processo di cui all’art. 6 CEDU, atteso che secondo la***

***giurisprudenza convenzionale, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo sanciti dal predetto art. 6 ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia. Nella specie, l'art. 2, comma 7, del d.l. n. 225 del 2010 risulta convenzionalmente e costituzionalmente incompatibile, nella parte in cui introduce, tra requisiti per la nomina a Commissario straordinario del Governo, l'acquisita professionalità nel settore privato, in pendenza di un giudizio relativo alla sostituzione di un Commissario straordinario con altro non in possesso del predetto requisito.***

*Considerato 3.2., 4.*

«Alla luce della ricostruzione della vicenda giudiziaria sopra descritta, appare chiaro che la disposizione impugnata, modificando durante il corso del mandato del Commissario straordinario del Governo i requisiti professionali di cui egli deve essere in possesso, intende legittimare l'operato del Governo che, proprio privilegiando l'esperienza nel settore privato, anziché in quello pubblico, ha revocato e sostituito il Commissario straordinario precedentemente nominato, dapprima con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 22 settembre 2010 e poi, di nuovo, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 gennaio 2011. Il Commissario sostituito già aveva ottenuto l'annullamento del primo provvedimento di revoca da parte del giudice amministrativo, il cui intervento è stato, però, vanificato dalla introdotta disposizione normativa, che ha fornito base legale alla sostituzione successivamente reiterata dal Governo. Il secondo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di revoca e sostituzione del Commissario straordinario del Governo in carica, è quindi intervenuto subito dopo l'entrata in vigore della normativa che ha modificato i requisiti di professionalità richiesti, cosicché il contenzioso nuovamente intentato dal Commissario sostituito avrebbe un esito irrimediabilmente pregiudicato in senso favorevole al Governo medesimo, parte del giudizio, proprio in virtù della normativa sopravvenuta. In questo modo il legislatore ha compromesso la parità delle armi processuali, sovrapponendosi alle valutazioni espresse dall'organo giurisdizionale nel primo giudizio e obbligando quest'ultimo a prendere in considerazione, come requisito indispensabile per la validità della nomina, il dato della professionalità maturata nel settore privato, in possesso solo del secondo Commissario nominato e non di quello sostituito. (...) Tali essendo gli effetti della disciplina in parola, occorre anzitutto evidenziare la violazione dell'art. 111, primo comma, Cost., insieme con quella dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, i quali, secondo un consolidato orientamento, devono essere fatti valere congiuntamente per consentire a questa Corte di effettuare una valutazione sistemica e non frazionata dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, in modo da assicurare la massima espansione delle garanzie di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione e reciproco bilanciamento (sentenze n. 170 e n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012). Del resto, in ordine al sindacato sulle leggi retroattive può ritenersi sussistere una piena corrispondenza tra principi costituzionali interni in materia di parità delle parti in giudizio e quelli convenzionali in punto di equo processo. La giurisprudenza costituzionale ravvisa una violazione del "principio della parità delle parti", di cui all'art. 111 Cost., quando il legislatore statale immette nell'ordinamento una fattispecie di *ius singulare* che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco (da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 186 del 2013). La Corte di Strasburgo ha più volte ribadito che "in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire in materia civile una disciplina innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'art. 6 della Convenzione, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della

giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia" (sentenze 11 dicembre 2012, D.R. contro Italia; 14 febbraio 2012, A. e altri contro Italia; 7 giugno 2011, A. e altri contro Italia; 31 maggio 2011, M. e altri contro Italia; 10 giugno 2008, B. e altri contro Italia; 29 marzo 2006, S. e altri contro Italia). La medesima Corte ha altresì rimarcato che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere "trattate con la massima circospezione possibile" (sentenza 14 febbraio 2012, A. e altri contro Italia), in particolare quando l'intervento legislativo finisca per alterare l'esito giudiziario di una controversia (sentenza 28 ottobre 1999, Z. e altri contro Francia). Inoltre, lo stato del giudizio, il grado di consolidamento dell'accertamento e la prevedibilità dell'intervento legislativo (sentenza 27 maggio 2004, O. I. S. e altri contro Francia), nonché la circostanza che lo Stato sia parte in senso stretto della controversia (sentenze 22 ottobre 1997, P. contro Grecia; 23 ottobre 1997, N. & P. B. S. e altri contro Regno Unito) sono tutti elementi valorizzati dal giudice di Strasburgo per affermare la violazione dell'art. 6 della CEDU da parte di norme innovative che incidono retroattivamente su controversie in corso».

### *Dispositivo*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10 nella parte in cui, introducendo l'art. 2, comma 196-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), stabilisce che il Commissario straordinario del Governo per il Comune di Roma "deve essere in possesso di comprovati requisiti di elevata professionalità nella gestione economico-finanziaria, acquisiti nel settore privato, necessari per gestire la fase operativa di attuazione del piano di rientro".*

Sentenza n. **170/2013** (red. Cartabia)

***Il principio della preminenza del diritto e la nozione di giusto processo di cui all'art. 6 CEDU ostano all'interferenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, finalizzata a influenzare l'esito di un giudizio, salvo che sia giustificata da motivi imperativi di interesse generale. Tanto premesso, l'art. 23, commi 37, ultimo periodo, e 40, del d. l. n. 98 del 2011, che amplia la categoria dei crediti erariali assistiti da privilegio nelle procedure fallimentari, con effetto retroattivo sullo stato passivo già dichiarato esecutivo, integra un'innovazione legislativa convenzionalmente incompatibile. Si tratta, infatti, di un intervento legislativo caratterizzato da imprevedibilità e lesivo delle aspettative dei creditori concorrenti, in assenza di motivi imperativi che ne giustifichino la retroattività, non essendo a tal fine sufficiente l'interesse economico dello Stato quale parte della procedura concorsuale.***

*Considerato, 4.4., 4.5.*

«Del tutto affini sono i principi in tema di leggi retroattive sviluppati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in riferimento all'art. 6 della CEDU, i quali trovano applicazione anche nell'ambito delle procedure concorsuali, come è attestato da specifiche pronunce della Corte europea riguardanti l'Italia (...). La Corte di Strasburgo, infatti, ha ripetutamente affermato, con specifico riguardo a leggi retroattive del nostro ordinamento, che in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire in materia civile una regolamentazione innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma il principio della preminenza del diritto e la nozione di

processo equo sanciti dall'art. 6 della CEDU, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (...). La Corte di Strasburgo ha altresì rimarcato che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere intese in senso restrittivo (...) e che il solo interesse finanziario dello Stato non consente di giustificare l'intervento retroattivo (...). Viceversa, lo stato del giudizio e il grado di consolidamento dell'accertamento, l'imprevedibilità dell'intervento legislativo e la circostanza che lo Stato sia parte in senso stretto della controversia, sono tutti elementi considerati dalla Corte europea per verificare se una legge retroattiva determini una violazione dell'art. 6 della CEDU: sentenze 27 maggio 2004, O. I. S. contro Francia; 26 ottobre 1997, P. contro Grecia; 23 ottobre 1997, N. & P. B. S. contro Regno Unito. Le sentenze da ultimo citate, pur non essendo direttamente rivolte all'Italia, contengono affermazioni generali, che la stessa Corte europea ritiene applicabili oltre il caso specifico e che questa Corte considera vincolanti anche per l'ordinamento italiano. (...) Nella specie, oggetto di giudizio è, come si è detto, una normativa che, ampliando il novero dei crediti erariali assistiti dal privilegio nell'ambito delle procedure fallimentari, regola rapporti di natura privata tra creditori concorrenti di uno stesso debitore, con effetti retroattivi, fino ad influire sullo stato passivo esecutivo già divenuto definitivo, superando così anche il limite del giudicato "endo-fallimentare". Tali essendo i contenuti della normativa impugnata, i principi giurisprudenziali sopra esposti, sviluppati tanto da questa Corte, quanto dalla Corte europea, impongono una declaratoria di illegittimità costituzionale, dovendosi attribuire un adeguato rilievo alle seguenti circostanze: il consolidamento, conseguito con il cosiddetto giudicato "endo-fallimentare", delle aspettative dei creditori incise dalla disposizione retroattiva; l'imprevedibilità dell'innovazione legislativa; l'alterazione a favore dello Stato – parte della procedura concorsuale – del rapporto tra creditori concorrenti, determinata dalle norme in discussione; l'assenza di adeguati motivi che giustifichino la retroattività della legge. In ordine a quest'ultimo aspetto, è opportuno sottolineare che, a differenza di altre discipline retroattive recentemente scrutinate dalla Corte costituzionale (sentenza n. 264 del 2012), le disposizioni censurate non sono volte a perseguire interessi di rango costituzionale, che possano giustificarne la retroattività. L'unico interesse è rappresentato da quello economico dello Stato, parte del procedimento concorsuale. Tuttavia, un simile interesse è inidoneo di per sé, nel caso di specie, a legittimare un intervento normativo come quello in esame, che determina una disparità di trattamento, a scapito dei creditori concorrenti con lo Stato, i quali vedono ingiustamente frustrate le aspettative di riparto del credito che essi avevano legittimamente maturato».

#### *Dispositivo*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 37, ultimo periodo, e comma 40, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nei sensi di cui in motivazione.*

Sentenza n. **303/2011** (red. Mazzella)

***Fermo restando il divieto, tranne che per motivi imperativi di interesse generale, di interferenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia finalizzata a influenzare l'esito di un giudizio, (art. 6 CEDU), il legislatore può disciplinare con nuove disposizioni dalla portata retroattiva i diritti recati da norme vigenti. L'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge n. 183 del 2010, applicabile ai giudizi in corso, modifica i criteri per la determinazione del danno risarcibile per illegittima apposizione di un termine ai contratti di lavoro dipendente e ne stabilisce la liquidazione in misura forfettaria. Esso non integra un'ingiustificata intromissione del potere legislativo***

*nell'amministrazione della giustizia. Infatti, la disposizione introduce una disciplina di carattere generale che non favorisce specificamente lo Stato, né altro datore di lavoro pubblico, giustificata dall'esigenza di una tutela dei lavoratori a tempo determinato più adeguata alle istanze di certezza dei rapporti giuridici tra tutte le parti coinvolte nei processi produttivi e recante una quantificazione del danno che appare proporzionata, nonché complementare e funzionale, al riaffermato primato della garanzia del posto di lavoro. La norma pertanto risulta convenzionalmente e costituzionalmente compatibile.*

*Considerato, 4.2.*

«(...) Orbene, con specifico riguardo all'art. 6 CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ripetutamente riconosciuto che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (...) inoltre (...) l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte (...). L'esame della giurisprudenza della Corte di Strasburgo evidenzia che il veto al legislatore d'interferire nell'amministrazione della giustizia è inteso ad evitare ogni influenza sulla soluzione giudiziaria di una controversia (o di un gruppo di controversie) di cui sia parte lo Stato, salvo che per imperative ragioni d'interesse generale. In effetti, pressoché in tutti i casi sopra richiamati, la violazione dei diritti sanciti dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU è stata ravvisata nel fatto che lo Stato fosse intervenuto in modo decisivo al fine di garantirsi l'esito favorevole di processi nei quali era parte. Alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza europea, il contrasto denunciato dalla Corte di cassazione e dal Tribunale di Trani non sussiste. Ricorrono, infatti, tutte le condizioni in presenza delle quali la Corte di Strasburgo ritiene compatibili con l'art. 6 CEDU nuove disposizioni dalla portata retroattiva volte a regolare, in materia civile, diritti già risultanti da leggi in vigore. In primo luogo, la innovativa disciplina in questione è di carattere generale. Sicché, essa non favorisce selettivamente lo Stato o altro ente pubblico (o in mano pubblica), perché le controversie su cui essa è destinata ad incidere non hanno specificamente ad oggetto i rapporti di lavoro precario alle dipendenze di soggetti pubblici, ma tutti i rapporti di lavoro subordinato a termine. Anzi, a ben vedere, lo Stato-datore di lavoro pubblico a termine, cui la regola della conversione del contratto a termine non si applica ai sensi dell'art. 36, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), non figura neppure tra i destinatari delle disposizioni censurate. Inoltre sussistono in ogni caso, con riferimento alla giurisprudenza della CEDU, motivi per giustificare un intervento del legislatore con efficacia retroattiva. Questa Corte ritiene a tal proposito di dover ribadire che la salvezza dei "motivi imperativi d'interesse generale", in questa sede rilevanti, lascia ai singoli Stati contraenti il compito e l'onere di identificarli. Ciò, in quanto essi si trovano nella posizione migliore per enucleare gli interessi che stanno alla base dell'esercizio del potere legislativo. Si conferma, così, l'avviso che "le decisioni in questo campo implicano (...) una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali che la Convenzione europea lascia alla competenza degli Stati contraenti, come è stato riconosciuto, ad esempio, con la formula del margine di apprezzamento, nel caso di elaborazione di politiche in materia fiscale, salva la ragionevolezza delle soluzioni normative adottate (...)" (sentenza n. 311 del 2009). Orbene, alla luce dei rilievi in precedenza svolti, le ragioni di utilità generale possono essere nella specie ricondotte all'avvertita esigenza di una tutela economica dei lavoratori a tempo determinato più adeguata al bisogno di certezza dei rapporti

giuridici tra tutte le parti coinvolte nei processi produttivi, anche al fine di superare le inevitabili divergenze applicative cui aveva dato luogo il sistema previgente. Il legislatore nazionale vi ha dato risposta con una scelta di forfezzazione indennitaria del risarcimento del danno spettante al lavoratore illegittimamente assunto a tempo determinato, in sé proporzionata, nonché complementare e funzionale al riaffermato primato della garanzia del posto di lavoro. Non è, dunque, sostenibile che la retroattività degli effetti dell'art. 32, commi 5 e 6, della legge n. 183 del 2010 – come disposta dal successivo comma 7 – abbia prodotto un'ingerenza illecita del legislatore nell'amministrazione della giustizia, onde alterare la soluzione di una o più controversie a beneficio di una parte. Invero, la normativa de qua, escluso ogni vantaggio mirato per lo Stato od altro soggetto pubblico, impone non irragionevolmente anche per il passato, con il limite invalicabile della cosa giudicata, un meccanismo semplificato di liquidazione del danno. Del resto, l'applicabilità della nuova disciplina a tutti i giudizi pendenti è coerente con quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 214 del 2009, con cui essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), introdotto dall'art. 21, comma 1-*bis*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. La norma succitata – che, in caso di violazione della normativa sui contratti a termine, prevedeva un'indennità economica, ma, significativamente, non anche la conversione del contratto a termine – è stata espunta dall'ordinamento proprio perché differenziava irragionevolmente il trattamento “di un gruppo di fattispecie selezionate in base alla circostanza, del tutto accidentale, della pendenza di una lite giudiziaria tra le parti del rapporto di lavoro”, ad una data, quella di entrata in vigore della novella (22 agosto 2008), come se non bastasse anch'essa sganciata da qualsiasi ragione giustificatrice».

#### *Dispositivo*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), sollevate, con riferimento agli artt. 3, 4, 11, 24, 101, 102, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione e dal Tribunale di Trani con le ordinanze indicate in epigrafe.*

#### **2.1. ART. 6, PAR. 2, CEDU (PRESUNZIONE DI INNOCENZA)**

Sentenza n. **182/2021** (red. Amoroso)

***Il principio convenzionale della presunzione d'innocenza ha portata ultraprocedurale, essendo inteso a evitare che la persona sottoposta a procedimento penale conclusosi con il proscioglimento possa successivamente essere trattata dalle pubbliche autorità come se fosse colpevole del reato già contestatole. Ciò si traduce in una limitazione dei poteri cognitivi e dichiarativi dell'autorità investita di un nuovo procedimento, non avente natura penale, nei confronti della persona già prosciolta da imputazione, nel corso del quale non potranno essere adottati provvedimenti fondati su un giudizio di colpevolezza del prosciolto. Nella specie, l'art. 578 cod. proc. pen. non contrasta***

***con il principio convenzionale. Infatti, secondo tale disposizione il giudice di appello, accertata l'intervenuta causa di estinzione del reato e pronunciato il proscioglimento, non è affatto chiamato a formulare un giudizio di colpevolezza incidenter tantum dell'imputato, ai fini della decisione sulle restituzioni e sul risarcimento, poiché oggetto della sua cognizione sono i presupposti, ex art. 2043 cod. civ., dell'illecito civile posto a fondamento dell'obbligazione risarcitoria.***

*Considerato, 9., 9.1., 9.2.*

«Quanto al parametro convenzionale, viene in rilievo il principio secondo cui “ogni persona accusata di un reato si presume innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata” (art. 6, paragrafo 2, CEDU). Analogo riconoscimento di questa garanzia fondamentale è presente nel nostro ordinamento costituzionale come presunzione di non colpevolezza, che viene meno solo con la condanna definitiva (art. 27, secondo comma, Cost.). Nell'interpretazione e applicazione datane dalla Corte di Strasburgo (...), la norma convenzionale, peraltro, assume un più ampio rilievo rispetto al parametro nazionale, presentando una portata non strettamente endoprocessuale. Da una parte, la presunzione di innocenza costituisce una “garanzia procedurale” destinata ad operare “nel contesto di un processo penale”, producendo effetti sul piano dell’“onere della prova”, sulla operatività delle “presunzioni legali di fatto e di diritto”, sull'applicabilità del “privilegio contro l'autoincriminazione”, nonché in ordine “alla pubblicità preprozessuale e alle espressioni premature, da parte della Corte processuale o di altri funzionari pubblici, della colpevolezza di un imputato”. Dall'altra, la presunzione di innocenza, “in linea con la necessità di assicurare che il diritto garantito” dall'art. 6, paragrafo 2, CEDU “sia pratico e effettivo”, estende i suoi effetti al di fuori del processo penale ed opera nel tempo successivo alla sua conclusione o interruzione, non in funzione di apprestare garanzie procedurali all'imputato, ma allo scopo di “proteggere le persone che sono state assolte da un'accusa penale, o nei confronti delle quali è stato interrotto un procedimento penale, dall'essere trattate dai pubblici ufficiali e dalle autorità come se fossero di fatto colpevoli del reato contestato”. Secondo la Corte EDU, terza sezione, sentenza 20 ottobre 2020, P. contro Repubblica di San Marino, “senza una tutela che garantisca il rispetto dell'assoluzione o della decisione di interruzione in qualsiasi altro procedimento, le garanzie del processo equo di cui all'art. 6 (paragrafo) 2, rischiano di diventare teoriche o illusorie”, sicché, in seguito ad un procedimento penale conclusosi con un'assoluzione o con una interruzione, la persona che ne è stata oggetto è innocente agli occhi della legge e deve essere trattata in modo coerente con tale innocenza in tutti i successivi procedimenti che la riguardano, a meno che si tratti di procedimenti giudiziari che diano luogo ad una nuova imputazione penale, ai sensi della Convenzione. Questo secondo aspetto della tutela della presunzione di innocenza entra, dunque, in gioco quando il procedimento penale si conclude con un risultato diverso da una condanna. Al riguardo, è stato precisato che l'art. 6, paragrafo 2, CEDU, nella sua portata “ultraprocessuale”, tutela anche la reputazione della persona, sovrapponendosi, per questo profilo, alla protezione offerta dall'art. 8 (Corte EDU, sentenza 20 ottobre 2020, P. contro Repubblica di San Marino) L'operatività di tale principio, sotto quest'ultimo aspetto, presuppone, in primo luogo, che nei confronti della persona già accusata di un reato (ma la cui colpevolezza sia stata esclusa in seguito ad assoluzione o non sia stata accertata a causa dell'interruzione del procedimento penale) penda un altro procedimento all'esito del quale una pubblica autorità è chiamata ad assumere un nuovo provvedimento nei confronti della stessa persona; in secondo luogo, che questo distinto procedimento sia legato a quello penale, conclusosi con l'assoluzione o con l'interruzione, da un “*lien*” (un nesso), in ragione del quale, in vista dell'assunzione del provvedimento successivo, debba essere esaminato l'esito del procedimento penale, oppure le prove che in esso sono state assunte o, ancora, debba essere valutata la partecipazione della persona agli atti, ai comportamenti e agli eventi che hanno portato all'accusa

penale, oppure, infine, debbano “essere commentate le indicazioni esistenti sulla possibile colpevolezza del richiedente” (Corte EDU, sentenza A. contro Regno Unito). Ulteriore presupposto è che “il successivo procedimento giudiziario non dia luogo a una nuova imputazione penale nel senso autonomo della Convenzione” (Corte EDU, sentenza P.). Infatti, allorché, pur a seguito di proscioglimento per prescrizione del reato, il giudice sia chiamato a valutare i presupposti per l’emissione di un provvedimento accessorio avente natura punitiva, secondo i canoni interpretativi della Corte di Strasburgo (come, ad esempio, nell’ipotesi della confisca: Corte EDU, sentenza 20 gennaio 2009, S. F. srl e altri contro Italia), per un verso le garanzie processuali che circondano la predetta valutazione non precludono l’accertamento della responsabilità dell’imputato in ordine al reato estinto, mentre, per altro verso, tale accertamento – nel suo profilo “sostanziale” di “accertamento di responsabilità” contenuto nella motivazione della sentenza, che prescinde dalla formale enunciazione della condanna nel dispositivo (sentenza n. 49 del 2015) – è anzi imposto dal diverso parametro convenzionale di cui all’art. 7 CEDU, che, ai fini dell’applicazione di una sanzione penale, esige la previa dichiarazione della relativa responsabilità (Corte EDU, grande camera, sentenza 28 giugno 2018, G. srl e altri contro Italia). Al di fuori di quest’ultima ipotesi, gli effetti dell’applicazione del secondo aspetto della presunzione di innocenza si traducono in una limitazione ai poteri cognitivi e dichiarativi dell’autorità investita del nuovo procedimento non avente natura penale. Questa autorità, infatti, non può emettere provvedimenti che presuppongano un giudizio di colpevolezza o che siano fondati su un nuovo apprezzamento della responsabilità penale della persona in ordine al reato precedentemente contestatole (ancora Corte EDU, sentenze A. contro Regno Unito e P. contro Repubblica di San Marino). L’elaborazione di questo secondo aspetto della presunzione di innocenza *ex art. 6, paragrafo 2, CEDU*, è stata compiuta dalla giurisprudenza di Strasburgo, in ampia misura, su fattispecie in cui, concluso il procedimento penale con un proscioglimento in merito (assoluzione) o in rito (interruzione), era residuata la necessità di provvedere sulla domanda civile di risarcimento del danno proposta nei confronti dell’imputato (*ex plurimis*, Corte EDU, terza sezione, sentenza 11 febbraio 2003, R. contro Norvegia, e quinta sezione, sentenza 12 aprile 2012, L. contro Francia). Con riguardo a queste fattispecie, la Corte europea ha altresì sottolineato che l’applicazione del diritto alla presunzione di innocenza in favore dell’imputato non deve ridondare a danno del diritto del danneggiato ad ottenere il risarcimento del pregiudizio cagionatogli dal reato. Tuttavia, ammonisce la Corte, “se la decisione nazionale sul risarcimento dovesse contenere una dichiarazione che imputa la responsabilità penale alla parte convenuta, ciò solleverebbe una questione che rientra nell’ambito dell’articolo 6 (paragrafo) 2 della Convenzione” (Corte EDU, P. contro Repubblica di San Marino). In quest’ultima pronuncia la ritenuta violazione dell’art. 6, paragrafo 2, CEDU è stata affermata in una fattispecie in cui nel giudizio di appello nei confronti di un imputato condannato in primo grado per appropriazione indebita, con risarcimento del danno in favore della parte civile, il giudice, dopo aver dichiarato non doversi procedere per prescrizione del reato, nel provvedere sull’impugnazione ai soli effetti civili, non aveva contenuto l’accertamento nei limiti cognitivi e dichiarativi imposti dalla necessità di rispettare il diritto dell’imputato alla presunzione di innocenza, spingendosi a dichiarare, tra l’altro, sia pure al solo fine di confermare la condanna risarcitoria, che le condotte ascritte all’imputato, da ritenersi provate, integravano gli estremi del reato contestatogli».

### *Dispositivo*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 578 del codice di procedura penale, sollevate – in riferimento all’art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all’art. 6, paragrafo 2, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché in riferimento allo stesso art. 117, primo comma, e all’art. 11 Cost., in relazione agli*



*artt. 3 e 4 della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, e all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 – dalla Corte d'appello di Lecce con le ordinanze indicate in epigrafe.*



## Capitolo 3

### Art. 7 CEDU (*nulla poena sine lege*)

Sentenza n. 197/2021 (red. Zanon)

*La Corte di Strasburgo, nel considerare le misure di sicurezza detentive alla stregua di pene, attraendole come tali nell'area di influenza del principio convenzionale di legalità, ha esteso alle stesse l'applicazione del principio di irretroattività della sopravvenuta legge penale più severa. La medesima Corte non dubita della compatibilità della disciplina delle misure di sicurezza con le ulteriori proiezioni del principio di legalità convenzionale e, in particolare, non ritiene che le misure di sicurezza previste nell'ordinamento interno, per il solo fatto che non ne viene stabilita preventivamente la durata, difettino del requisito della necessaria prevedibilità al momento della condotta antiggiuridica. Ne discende che l'art. 41-bis, commi 2 e 2-quater, ord. pen., non risulta convenzionalmente incompatibile.*

*Considerato, 8.*

«(...) Quanto alle censure valutabili nel merito, le asserite lesioni al principio di legalità, per violazione dei parametri costituzionali nazionali e di quelli sovranazionali, risultano essenzialmente ancorate alla giurisprudenza europea maturata sulla già ricordata “custodia di sicurezza” regolata dal diritto tedesco. Come detto, il giudice *a quo* evoca in particolare la sentenza M. contro Germania, in cui la Corte EDU aveva accertato, per quanto qui più direttamente rileva, una violazione dell'art. 7 CEDU, sul presupposto che la misura di sicurezza detentiva, in base alla sua disciplina ed alle sue modalità di esecuzione, deve essere considerata una “pena”, attratta come tale nell'area di influenza della norma convenzionale sul principio di legalità. Lungi però dal trarre la conseguenza di una completa assimilazione tra misura di sicurezza e pena, la Corte di Strasburgo, nell'affermare la necessità di un diverso regime per le due misure restrittive, si è limitata a stabilire la necessaria applicazione del principio di non retroattività della *lex superveniens* a carattere peggiorativo anche con riguardo alla “custodia di sicurezza”. Tale principio, nel caso deciso, non era stato osservato, in quanto l'internamento della persona interessata era stato prolungato oltre il termine massimo decennale vigente al tempo dell'applicazione della misura di sicurezza, sulla base di una riforma sopravvenuta che aveva rimosso ogni limite di durata del trattamento, pur rendendone più stringenti i presupposti. La successiva giurisprudenza della Corte EDU ha confermato più volte l'incompatibilità convenzionale dell'applicazione retroattiva di norme sfavorevoli in punto di durata massima della misura di sicurezza (si vedano le sentenze 13 gennaio 2011 nei casi K. contro Germania e M. contro Germania, nonché la sentenza 14 aprile 2011 nel caso J. contro Germania). Tuttavia, esattamente come nel caso posto all'origine della sequenza, l'attribuzione alla custodia di sicurezza della sostanza di “pena” non ha mai indotto la Corte di Strasburgo a dubitare della compatibilità della relativa disciplina con le proiezioni ulteriori del principio (convenzionale) di legalità. Ciò è a dirsi, in particolare, per la denunciata indeterminatezza della durata della misura e per il connesso difetto di “prevedibilità”, a tale riguardo, nel momento della condotta antiggiuridica. In particolare, la Corte EDU non ha stabilito un principio di necessaria predeterminazione di durata della restrizione di sicurezza ed ha anzi rivenuto nella lettera a) dell'art. 5, paragrafo 1, CEDU la norma di legittimazione convenzionale delle misure di sicurezza (che devono e possono essere applicate “in seguito a condanna da parte di un tribunale competente”), affermando, in punto di loro prevedibilità, che la stessa non resta esclusa per il sol fatto che non è stabilita preventivamente la durata del trattamento, entro un termine legalmente dato (in particolare, sentenza 9 giugno 2011, S. contro Germania».

## Dispositivo

1) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis, commi 2 e 2-quater, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dall'art. 2, comma 25, lettera f), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), in riferimento agli artt. 3, 25, 27 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, sollevate dalla Corte di cassazione, sezione prima penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe (...).

Sentenza n. **63/2019** (red. Viganò)

**Il principio di retroattività in mitius ha un duplice fondamento, uno riconducibile allo spettro di tutele del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e l'altro all'art. 7 CEDU, nella lettura offertane dalla giurisprudenza di Strasburgo, ma non ha carattere assoluto, atteso che la tutela assicurata all'interesse individuale, sia dalla disposizione costituzionale, sia da quella convenzionale, è soggetta a possibili limitazioni in relazione all'esigenza di tutelare interessi di rango costituzionale prevalenti, purché giustificabili in base al principio di ragionevolezza. Nella specie, la sanzione amministrativa prevista dall'art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998 per l'illecito di abuso di informazioni privilegiate soggiace alla garanzia della retroattività della lex mitior, avendo, in ragione della finalità repressiva e del suo elevato carico di severità, natura sostanzialmente punitiva secondo i criteri Engel. Pertanto, la deroga alla applicazione retroattiva del più favorevole regime sanzionatorio introdotto dal d.lgs. n. 72 del 2015 risulta irragionevole in quanto è giustificata unicamente dall'esigenza di evitare ripercussioni negative su procedimenti sanzionatori in corso. L'art. 6, comma 3, del d. lgs. n. 72 del 2015 perciò deve ritenersi convenzionalmente e costituzionalmente illegittimo.**

Considerato, 6.1., 6.2., 6.3., 6.4.

«(...) Con la già menzionata sentenza n. 236 del 2011, questa Corte affermò che – proprio in seguito alla sentenza S. – il “principio di retroattività *in mitius*” ha, “attraverso l'art. 117, primo comma, Cost, acquistato un nuovo fondamento con l'interposizione dell'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo”; aggiungendo, peraltro, che – anche nel prisma del diritto convenzionale – a tale principio non può riconoscersi carattere assoluto, ben potendo il legislatore “introdurre deroghe o limitazioni alla sua operatività, quando siano sorrette da una valida giustificazione”. La sentenza n. 236 del 2011 ritenne, per l'appunto, sussistere una simile valida giustificazione per la deroga legislativa alla retroattività *in mitius* sottoposta nuovamente al suo esame; e ciò per le medesime ragioni che avevano condotto la sentenza n. 72 del 2008 a risolvere in senso positivo la questione della sua compatibilità con l'art. 3 Cost. La giurisprudenza costituzionale è, in tal modo, giunta ad assegnare al principio della retroattività della *lex mitior* in materia penale un duplice, e concorrente, fondamento. L'uno – di matrice domestica – riconducibile allo spettro di tutela del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nel cui alveo peraltro la sentenza n. 393 del 2006, in epoca immediatamente precedente alle sentenze “gemelle” n. 348 e n. 349 del 2007, aveva già fatto confluire gli obblighi internazionali derivanti dall'art. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e dall'art. 49, paragrafo 1, CDFUE, considerati in quell'occasione come criteri interpretativi (sentenza n. 15 del 1996) delle stesse garanzie costituzionali. L'altro – di origine

internazionale, ma avente ora ingresso nel nostro ordinamento attraverso l'art. 117, primo comma, Cost. – riconducibile all'art. 7 CEDU, nella lettura offertane dalla giurisprudenza di Strasburgo (oltre alla sentenza S., Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 27 aprile 2010, M. contro Italia; sentenza 24 gennaio 2012, M. T. contro Romania; sentenza 12 gennaio 2016, G. P. contro Andorra; sentenza 12 luglio 2016, R. contro Ucraina), nonché alle altre norme del diritto internazionale dei diritti umani vincolanti per l'Italia che enunciano il medesimo principio, tra cui gli stessi artt. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e 49, paragrafo 1, CDFUE, quest'ultimo rilevante nel nostro ordinamento anche ai sensi dell'art. 11 Cost. A tale pluralità di basi normative nel testo costituzionale fa, peraltro, da contraltare la comune *ratio* della garanzia in questione, identificabile in sostanza nel diritto dell'autore del reato a essere giudicato, e se del caso punito, in base all'apprezzamento attuale dell'ordinamento relativo al disvalore del fatto da lui realizzato, anziché in base all'apprezzamento sotteso alla legge in vigore al momento della sua commissione. Comune è altresì il limite della tutela assicurata, assieme, dalla Costituzione e dalle carte internazionali a tale garanzia: tutela che la giurisprudenza di questa Corte ritiene non assoluta, ma aperta a possibili deroghe, purché giustificabili al metro di quel “vaglio positivo di ragionevolezza” richiesto dalla sentenza n. 393 del 2006, in relazione alla necessità di tutelare interessi di rango costituzionale prevalenti rispetto all'interesse individuale in gioco. (...) Se poi, ed eventualmente in che misura, il principio della retroattività della *lex mitior* sia applicabile anche alle sanzioni amministrative, è questione recentemente esaminata *funditus* dalla sentenza n. 193 del 2016. In quell'occasione, questa Corte ha rilevato come la giurisprudenza di Strasburgo non abbia “mai avuto ad oggetto il sistema delle sanzioni amministrative complessivamente considerato, bensì singole e specifiche discipline sanzionatorie, ed in particolare quelle che, pur qualificandosi come amministrative ai sensi dell'ordinamento interno, siano idonee ad acquisire caratteristiche “punitive” alla luce dell'ordinamento convenzionale” (...). Non v'è dubbio che la sanzione amministrativa prevista dall'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998 abbia natura punitiva, e soggiaccia pertanto alle garanzie che la Costituzione e il diritto internazionale dei diritti umani assicurano alla materia penale, ivi compresa la garanzia della retroattività della *lex mitior*. Questa Corte ha già avuto occasione di affermare, in due distinte occasioni, la natura sostanzialmente punitiva della confisca per equivalente prevista per l'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate (sentenze n. 223 del 2018 e n. 68 del 2017); ma tale qualificazione deve necessariamente estendersi anche alla sanzione amministrativa pecuniaria prevista per il medesimo illecito, che qui viene immediatamente in considerazione. Tale sanzione non può essere considerata come una misura meramente ripristinatoria dello status quo ante, né semplicemente mirante alla prevenzione di nuovi illeciti. Si tratta, infatti, di sanzione dall'elevatissima carica afflittiva, che può giungere, oggi, sino a cinque milioni di euro (a loro volta elevabili sino al triplo ovvero al maggior importo di dieci volte il profitto conseguito o le perdite evitate), e che è comunque sempre destinata, nelle intenzioni del legislatore, a eccedere il valore del profitto in concreto conseguito dall'autore, a sua volta oggetto, di separata confisca. Una simile carica afflittiva si spiega soltanto in chiave di punizione dell'autore dell'illecito in questione, in funzione di una finalità di deterrenza, o prevenzione generale negativa, che è certamente comune anche alle pene in senso stretto. Del resto, proprio in considerazione della “finalità repressiva” di questa sanzione amministrativa e del suo “elevato carico di severità”, la Corte di giustizia UE ha recentemente affermato la sua natura “penale” ai sensi dell'art. 50 CDFUE (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 20 marzo 2018, D. P. e altri, in cause C-596/16 e C-596/16, paragrafo 38). (...) Resta, dunque, da verificare se la deroga, stabilita dalla disposizione in questa sede censurata, alla retroattività *in mitius* del più favorevole regime sanzionatorio introdotto dal d.lgs. n. 72 del 2015 (il cui principale effetto pratico, come più sopra evidenziato, consiste nella “dequintuplicazione” delle sanzioni amministrative previste dal d.lgs. n. 58 del 1998) possa ritenersi

legittima al metro del vaglio positivo di ragionevolezza di cui si è detto. A tale quesito non può che risponderci negativamente. Nella relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo, in attuazione della legge n. 154 del 2014, il Governo dichiarò la propria intenzione di non introdurre nel decreto il principio del *favor rei* “sia per la sospetta irragionevolezza dell’introduzione di detto principio con riferimento solo ad alcune disposizioni, sia per evitarne l’applicazione a tutti i procedimenti ancora *sub iudice*”, con conseguente “rischio di ripercussioni negative su procedimenti sanzionatori in corso”. La prima ragione è *ictu oculi* infondata: è semmai la mancata generalizzata previsione della retroattività delle modifiche sanzionatorie *in melius* a essere sospetta di irragionevolezza, e bisognosa pertanto di una specifica giustificazione in termini di necessità di tutela di controinteressi costituzionalmente rilevanti. Tali controinteressi non possono, d’altra parte, identificarsi semplicemente nell’esigenza di evitare “ripercussioni negative su procedimenti sanzionatori in corso”, posto che l’influenza della *lex mitior* sui procedimenti sanzionatori non ancora conclusi al momento della sua entrata in vigore è la conseguenza necessaria del principio di retroattività della *lex mitior* stessa. (...). Conseguentemente, la scelta del legislatore del 2015 di derogare alla retroattività dei nuovi e più favorevoli quadri sanzionatori risultanti dal d.lgs. n. 72 del 2015 sacrifica irragionevolmente il diritto degli autori dell’illecito di abuso di informazioni privilegiate a vedersi applicare una sanzione proporzionata al disvalore del fatto, secondo il mutato apprezzamento del legislatore. Mutato apprezzamento che riflette, evidentemente, la consapevolezza del carattere non proporzionato di un minimo editale di centomila euro. Da ciò consegue l’illegittimità costituzionale dell’art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 72 del 2015, nella parte in cui esclude l’applicazione retroattiva delle modifiche apportate dal comma 3 dello stesso art. 6 alle sanzioni amministrative previste per l’illecito disciplinato dall’art. 187-bis del d.lgs. n. 58 del 1998».

#### *Dispositivo*

*dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 6, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 (Attuazione della direttiva 2013/36/UE, che modifica la direttiva 2002/87/CE e abroga le direttive 2006/48/CE e 2006/49/CE, per quanto concerne l’accesso all’attività degli enti creditizi e la vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento. Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 e al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58), nella parte in cui esclude l’applicazione retroattiva delle modifiche apportate dal comma 3 dello stesso art. 6 alle sanzioni amministrative previste per l’illecito disciplinato dall’art. 187-bis del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52) (...).*

Sentenza n. **43/2017** (red. Cartabia)

***Secondo la giurisprudenza convenzionale la sfera delle garanzie assicurate dal principio di legalità penale ex art. 7 CEDU, applicabile anche alle sanzioni amministrative aventi secondo i criteri Engel natura sostanzialmente penale, include, oltre al divieto di retroattività delle norme incriminatrici e della sanzione più sfavorevole, anche il principio di retroattività della legge penale meno severa, ma non l’eventuale cedevolezza del giudicato rispetto alla lex mitior sopravvenuta, che può essere prevista solo da norme interne. Non si rinvergono pronunce della Corte di Strasburgo secondo le quali l’art. 7 CEDU deve essere interpretato nel senso di esigere che gli Stati aderenti sacrificino il principio di intangibilità del giudicato quando una sentenza definitiva infligga sanzioni amministrative previste da norme successivamente dichiarate illegittime. Pertanto, l’art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 non risulta convenzionalmente incompatibile nella parte in cui non prevede la propria applicabilità alle sentenze irrevocabili con***

***le quali è stata inflitta una sanzione amministrativa qualificabile come “penale” ai sensi del diritto convenzionale.***

*Considerato, 3.5., 3.7., 3.8.*

«Occorre, innanzitutto, verificare se nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo sia reperibile un principio analogo a quello previsto dall’art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, volto a precludere l’esecuzione di una sanzione sostanzialmente penale, anche se inflitta con sentenza irrevocabile, qualora la norma che la prevedeva sia stata dichiarata costituzionalmente illegittima o altrimenti invalida *ex tunc*. Ad avviso del giudice rimettente, il “principio di legalità penale” di cui all’art. 7 CEDU non tollera sanzioni basate su norme illegittime, sicché “la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma sanzionatrice comporta il venir meno, *ex tunc*, della base legale (*legal basis*) della sanzione comminata e la sua illegittimità ai sensi dell’art. 7 CEDU”. Invero, dalla giurisprudenza della Corte Edu non si evince, allo stato, una tale affermazione. Il concetto di base legale convenzionale, definito dalla Corte di Strasburgo in maniera autonoma rispetto agli ordinamenti degli Stati aderenti, è stato infatti perlopiù inteso in riferimento ai requisiti di accessibilità e prevedibilità che devono connotare il diritto penale (Corte europea dei diritti dell’uomo, 21 ottobre 2013, D. R. P. contro Spagna; in senso conforme, sentenze 27 gennaio 2015, R. contro Repubblica Ceca, e 14 aprile 2015, C. contro Italia), sia quello scritto che quello di matrice giurisprudenziale (Corte europea dei diritti dell’uomo, 6 marzo 2012, H. contro Finlandia). (...) Quanto alla dimensione temporale del principio di legalità di cui all’art. 7 della CEDU, la giurisprudenza europea è intervenuta solo sotto il profilo della successione delle leggi nel tempo. In questa prospettiva, fino ad epoca recente, la Corte europea ha ritenuto che la garanzia riguardasse solo il divieto di retroattività delle norme incriminatrici e della sanzione più sfavorevole. A partire dalla sentenza S. contro Italia (Corte europea dei diritti dell’uomo, 17 settembre 2009), la Grande Camera, attraverso una interpretazione evolutiva, ha poi ampliato la sfera delle garanzie coperte dallo stesso art. 7, affermando che esso include anche, implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa, senza però che sia intaccato il valore del giudicato. Sulla scorta di tale giurisprudenza, detto principio è stato richiamato e ribadito anche da questa Corte nelle sentenze n. 230 del 2012 e n. 236 del 2011. Anche nei casi, più recenti (Corte europea dei diritti dell’uomo, 12 gennaio 2016, G. P. contro Andorra, e 12 luglio 2016, R. contro Ucraina), in cui alla Corte di Strasburgo si è posto il problema dell’applicabilità retroattiva di una norma penale più favorevole quando la condanna era già divenuta definitiva, essa ha affermato che l’eventuale cedevolezza del giudicato rispetto alla *lex mitior* è consentita in quanto prevista dall’ordinamento interno e non in quanto imposta dall’art. 7 della CEDU. (...) Inoltre, nemmeno la giurisprudenza europea sulla problematica distinzione tra norme sulla pena, che rientrano nella portata dell’art. 7 della CEDU, e norme sulla esecuzione e sulla applicazione della pena, che ne fuoriescono (Corte europea dei diritti dell’uomo, 10 luglio 2003, G. contro Italia, par. 51; 3 marzo 1986, H. contro Regno Unito, par. 4, richiamata da 29 novembre 2005, U. contro Regno Unito; e più recentemente, 21 ottobre 2013, D. R. P. contro Spagna), contiene indicazioni circa i limiti alla efficacia del giudicato nei termini in cui la questione è ora portata all’attenzione di questa Corte. (...) In sintesi, nella giurisprudenza della Corte europea non si rinviene, allo stato, alcuna affermazione che esplicitamente o implicitamente possa avvalorare l’interpretazione dell’art. 7 della CEDU nel significato elaborato dal giudice rimettente, tale da esigere che gli Stati aderenti sacrifichino il principio dell’intangibilità del giudicato nel caso di sanzioni amministrative inflitte sulla base di norme successivamente dichiarate costituzionalmente illegittime. Ne consegue la non fondatezza della denunciata violazione degli obblighi internazionali, di cui all’art. 117, primo comma, Cost.».

## Dispositivo

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Como con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Sentenza n. 236/2011 (red. Lattanzi)

***L'art. 7 CEDU, nell'interpretazione della Corte di Strasburgo, sancisce, oltre al principio dell'irretroattività della legge penale più severa, anche quello della retroattività della legge penale più favorevole al reo che, tuttavia, non ha natura inderogabile, essendo applicabile in assenza di ragioni che giustificano deroghe o limitazioni. Inoltre, il principio convenzionale della retroattività in mitius ha una portata più ristretta di quello ricavabile dall'art. 2, quarto comma, cod. pen.: infatti, il primo concerne le sole disposizioni che definiscono i reati e le pene, mentre il principio codicistico riguarda ogni disposizione penale successiva alla commissione del fatto che apporti modifiche migliorative, di qualsiasi natura, alla disciplina della fattispecie, incidendo sul trattamento complessivo del reo. Nella specie, l'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, nei processi pendenti in appello o avanti alla Corte di cassazione non risulta convenzionalmente né costituzionalmente incompatibile.***

*Considerato, 13., 14.*

«(...) se la retroattività non può essere esclusa “solo” perché la pena più mite non era prevista al momento della commissione del reato, è legittimo concludere che la soluzione può essere diversa quando le ragioni per escluderla siano altre e consistenti. Insomma, secondo la Corte europea, la circostanza che un determinato fatto era previsto come reato dalla legge in vigore al momento della sua commissione ed era punito con una certa sanzione non può costituire, di per sé, valida ragione per giustificare l'applicazione di tale legge, ancorché successivamente abrogata o modificata *in melius*, continuando così a “infliggere pene che lo Stato e la collettività che esso rappresenta considerano ormai eccessive”. Perciò, qualora vi sia una ragione diversa, che risulti positivamente apprezzabile, la deroga all'applicazione della legge sopravvenuta più favorevole al reo dovrebbe ritenersi possibile anche per la giurisprudenza di Strasburgo, specie quando, come è avvenuto nel caso in esame, fattispecie incriminatrice e pena siano rimaste immutate. Alla luce delle considerazioni che precedono, non è arbitraria la conclusione che il riconoscimento da parte della Corte europea del principio di retroattività *in mitius* – che già operava nel nostro ordinamento in forza dell'art. 2, secondo, terzo e quarto comma, cod. pen. e aveva trovato un fondamento costituzionale attraverso la giurisprudenza di questa Corte – non abbia escluso la possibilità di introdurre deroghe o limitazioni alla sua operatività, quando siano sorrette da una valida giustificazione. (...) È dunque chiaro che, a differenza di quello di irretroattività della legge penale sfavorevole, il principio di retroattività della legge favorevole non può essere senza eccezioni. Oltre alla diversità del contesto di fatto anche quella del contesto normativo può giustificare o addirittura imporre discipline transitorie volte a limitare gli effetti retroattivi delle modificazioni normative più vantaggiose. (...) Pure la norma censurata, nell'escludere l'applicazione retroattiva dei nuovi termini di prescrizione, se più favorevoli al reo, ai processi già pendenti in grado di appello e avanti alla Corte di cassazione, fa riferimento a due contesti processuali diversi: quello dei processi pendenti in primo grado, ove non è ancora stata pronunciata una sentenza, che, mediante una riorganizzazione dei tempi e delle attività processuali, sono



suscettibili di essere definiti prima che decorra il nuovo e più breve termine di prescrizione; quello dei processi pendenti in appello, o avanti alla Corte di cassazione, in cui ciò è meno agevole o addirittura non è più possibile, con la conseguenza che il giudice in seguito all'entrata in vigore della legge n. 251 del 2005 dovrebbe dichiarare l'estinzione del reato per prescrizione. È per tale ragione che questa Corte, con la sentenza n. 393 del 2006, facendo operare il principio di retroattività *in mitius*, ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, mentre successivamente, con la sentenza n. 72 del 2008, ha ritenuto priva di fondamento la questione relativa allo stesso articolo nella parte residua, in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione ai "processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione". La ragionevolezza di questa soluzione, come ha rilevato la sentenza n. 72 del 2008, "è poi ulteriormente comprovata dal rilievo che essa – poiché nei giudizi in esame il materiale probatorio, in linea di massima, è ormai stato acquisito – mira ad evitare la dispersione delle attività processuali già compiute all'entrata in vigore della legge n. 251 del 2005, secondo scadenze calcolate in base ai tempi di prescrizione più lunghi vigenti all'atto del loro compimento, e così tutela interessi di rilievo costituzionale sottesi al processo (come la sua efficienza e la salvaguardia dei diritti dei destinatari della funzione giurisdizionale", oltre – si può aggiungere – al principio di effettività del diritto penale). (...) Come si è già detto, questa Corte deve anche chiedersi quali norme penali formino oggetto del principio di retroattività *in mitius* riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte europea, deve cioè verificare se esso riguardi solamente le disposizioni che individuano il reato e la pena o anche qualunque altra disposizione che incida sul trattamento penale, come in particolare le disposizioni sulla prescrizione. La Corte europea dei diritti dell'uomo, ritenendo che il principio in esame sia un corollario di quello di legalità, consacrato dall'art. 7 della CEDU, ha fissato dei limiti al suo ambito di applicazione, desumendoli dalla stessa norma convenzionale. Il principio di retroattività della *lex mitior*, come in generale "le norme in materia di retroattività contenute nell'art. 7 della Convenzione", concerne secondo la Corte le sole "disposizioni che definiscono i reati e le pene che li reprimono" (...). Il principio riconosciuto dalla CEDU, quindi, non coincide con quello che vive nel nostro ordinamento ed è regolato dall'art. 2, quarto comma, cod. pen. Quest'ultimo infatti riguarda ogni disposizione penale successiva alla commissione del fatto, che apporti modifiche *in melius* di qualunque genere alla disciplina di una fattispecie criminosa, incidendo sul complessivo trattamento riservato al reo, mentre il primo ha una portata più circoscritta, concernendo le sole norme che prevedono i reati e le relative sanzioni. La diversa, e più ristretta, portata del principio convenzionale è confermata dal riferimento che la giurisprudenza europea fa alle fonti internazionali e comunitarie, e alle pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea. Sia l'art. 15 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, sia l'art. 49 della Carta di Nizza, infatti, non si riferiscono a qualsiasi disposizione penale, ma solo alla "legge (che) prevede l'applicazione di una pena più lieve". Del resto la sentenza S. riguardava proprio una questione relativa alla pena, e non è senza significato che, nel richiamare la precedente e consolidata giurisprudenza sull'art. 7 della CEDU e sulla sua portata, la Corte europea abbia avvertito l'esigenza di chiarire la nozione di pena cui fa riferimento la citata norma convenzionale, specificando che si tratta della misura che viene "imposta a seguito di una condanna per un reato", e non di qualsiasi elemento incidente sul trattamento penale. Perciò è da ritenere che il principio di retroattività della *lex mitior* riconosciuto dalla Corte di Strasburgo riguardi esclusivamente la fattispecie incriminatrice e la pena, mentre sono estranee all'ambito di operatività di tale principio, così delineato, le ipotesi in cui non si verifica un mutamento, favorevole al reo, nella valutazione sociale del fatto, che porti a ritenerlo penalmente lecito o comunque di minore gravità».

## Dispositivo

*(...) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dalla Corte di cassazione con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

### 3.1. ART. 7 CEDU E ART. 2 PROTOCOLLO N. 4 CEDU

Sentenza n. 25/2019 (red. Amoroso)

***Gli artt. 7 CEDU e 2 del Protocollo n. 4 esprimono lo stesso canone della prevedibilità della condotta che giustifica la sanzione della limitazione della libertà personale: il primo in termini generali e il secondo in termini specifici, con riferimento alla libertà di circolazione. Nella specie, l'art. 75, comma 2, del d. lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui prevede come reato l'inosservanza da parte del sorvegliato speciale dell'obbligo di vivere onestamente e di rispettare le leggi, ha l'effetto di sanzionare con la limitazione della libertà personale qualsivoglia violazione amministrativa e, pertanto, viola il predetto canone convenzionale.***

*Considerato, 10., 14., 14.2.*

«Dei due parametri convenzionali, evocati nell'ordinanza di rimessione, che però esprimono lo stesso canone di prevedibilità della condotta prevista dalla norma nazionale perché possa giustificarsi una limitazione della libertà personale, è stato preso in considerazione dalla sentenza T. della Corte EDU, in particolare, l'art. 2 del Protocollo n. 4 della Convenzione, nella parte in cui pone il principio di legalità con riferimento specifico alla libertà di circolazione che può subire solo le restrizioni “previste dalla legge”. (...) Ossia il sistema nazionale delle misure di prevenzione – quanto ai presupposti soggettivi e al loro contenuto – è stato censurato per essere formulato “in termini vaghi ed eccessivamente ampi” tali da non rispettare il criterio della “prevedibilità”, come enunciato dalla giurisprudenza di quella Corte. La quale in particolare – pur dando atto della (non collimante) interpretazione accolta da questa Corte nella citata sentenza n. 282 del 2010 con riferimento all'omologo principio di legalità dell'art. 25, secondo comma, Cost. – ha ritenuto, all'opposto, che gli obblighi di “vivere onestamente e rispettare le leggi” (oltre che di “non dare ragione alcuna ai sospetti”, prescrizione questa non più rilevante perché non riprodotta nel citato art. 8 cod. antimafia) non fossero delimitati in modo sufficiente e che, pertanto, fosse violato il principio di prevedibilità della condotta da cui consegue la limitazione della libertà personale, segnatamente quello posto dall'art. 2 del Protocollo n. 4. (...) Nella fattispecie in esame ricorrono entrambi tali presupposti per completare, con riferimento alla norma oggetto delle questioni di costituzionalità, l'adeguamento alla CEDU in concordanza con quello già operato, in via interpretativa, dalla citata sentenza delle Sezioni unite. (...) Da ultimo, questa Corte (sentenza n. 24 del 2019) ha tenuto conto proprio della sentenza della Corte EDU e dell'esigenza di conformità al principio di prevedibilità, quale espresso da tale pronuncia, per dichiarare l'illegittimità costituzionale, in parte qua, dell'art. 1 della legge n. 1423 del 1956, dell'art. 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico) e degli artt. 4, comma 1, lettera c), e 16 cod. antimafia. (...) Sotto l'altro profilo, si ha che la valutazione di sistema all'interno dei parametri della Costituzione e il possibile bilanciamento con altri valori costituzionalmente tutelati non è affatto distonica, nella fattispecie, rispetto al pieno dispiegarsi dei parametri interposti. L'esigenza di contrastare il rischio che siano commessi reati, che è al fondo della ratio delle misure di prevenzione e che si raccorda alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza,

come valore costituzionale, è comunque soddisfatta dalle prescrizioni specifiche che l'art. 8 consente al giudice di indicare e modulare come contenuto della misura di prevenzione della sorveglianza speciale con o senza obbligo (o divieto) di soggiorno. Vi è poi da considerare, all'opposto, che la previsione come reato della violazione, da parte del sorvegliato speciale, dell'obbligo "di vivere onestamente" e "di rispettare le leggi" ha, da una parte, l'effetto anormale di sanzionare come reato qualsivoglia violazione amministrativa e, dall'altra parte, comporta, ove la violazione dell'obbligo costituisca di per sé reato, di aggravare indistintamente la pena, laddove l'art. 71 cod. antimafia già prevede come aggravante, per una serie di delitti, la circostanza che il fatto sia stato commesso da persona sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale durante il periodo previsto di applicazione della misura. Può, pertanto, pervenirsi alla conclusione che la norma censurata viola il canone di prevedibilità della condotta sanzionata con la limitazione della libertà personale, quale contenuto in generale nell'art. 7 CEDU e in particolare nell'art. 2 del Protocollo n. 4, e rilevante come parametro interposto ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.».

#### *Dispositivo*

*(...) 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 2, 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), nella parte in cui prevede come delitto la violazione degli obblighi e delle prescrizioni inerenti la misura della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno ove consistente nell'inosservanza delle prescrizioni di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi";*

*3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, cod. antimafia, nella parte in cui prevede come reato contravvenzionale la violazione degli obblighi inerenti la misura della sorveglianza speciale senza obbligo o divieto di soggiorno ove consistente nell'inosservanza delle prescrizioni di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi".*



## Capitolo 4

### Art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare)

Sentenza n. 131/2022 (red. Navarretta)

*La norma che impone l'attribuzione alla nascita del cognome paterno contrasta con obblighi internazionali connessi a esigenze di protezione dell'identità personale del figlio, riconducibili all'art. 8 CEDU e altresì al divieto di discriminazioni di cui al successivo art. 14. In proposito, la Corte di Strasburgo ha invitato gli Stati contraenti a eliminare ogni discriminazione nei confronti delle donne nella scelta del cognome e ha ritenuto che l'applicazione del mero paradigma della parità conduca all'attribuzione dei cognomi nell'ordine concordato dai genitori. Ne discende l'illegittimità convenzionale e costituzionale dell'art. 262 cod. civ., nella parte in cui prevede che il figlio assume il cognome del padre, anziché i cognomi dei genitori, nell'ordine dai medesimi concordato.*

*Considerato, 8., 10.2, 11.3.*

«Questa Corte viene ora chiamata nuovamente a giudicare la legittimità costituzionale della norma, trasfusa nell'art. 262, primo comma, secondo periodo, cod. civ., sotto un duplice profilo. Con l'ordinanza iscritta al n. 78 del reg. ord. 2020, il Tribunale di Bolzano denuncia la sua illegittimità costituzionale, nella parte in cui non consente di attribuire, con l'accordo fra i genitori, il solo cognome della madre. Si invoca, dunque, un intervento additivo avente un contenuto radicalmente derogatorio della regola generale sull'automatica trasmissione del cognome paterno. Con l'ordinanza iscritta al n. 25 del reg. ord. 2021, questa stessa Corte, quale giudice *a quo*, prospetta, in via pregiudiziale, un intervento sostitutivo della norma, nella parte in cui, in mancanza di diverso accordo dei genitori, impone l'attribuzione alla nascita del cognome paterno, anziché dei cognomi di entrambi. I parametri costituzionali, sui quali si incentrano le comuni censure delle due ordinanze, sono l'art. 2 Cost., in relazione alla tutela dell'identità del figlio, e l'art. 3 Cost., invocato a difesa del principio di eguaglianza nei rapporti fra i genitori. Analogamente, il contrasto con gli obblighi internazionali, di cui all'art. 117, primo comma, Cost., si focalizza, sulla scorta della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, sulla protezione dell'identità personale del figlio, mediata dall'art. 8 CEDU, e sul divieto di discriminazioni, di cui all'art. 14 CEDU. (...) L' "importanza di un'evoluzione nel senso dell'eguaglianza dei sessi" viene, del resto, sottolineata anche dalla Corte EDU, che invita alla "eliminazione di ogni discriminazione (...) nella scelta del cognome", sul presupposto che "la tradizione di manifestare l'unità della famiglia attraverso l'attribuzione a tutti i suoi membri del cognome del marito non può giustificare una discriminazione nei confronti delle donne. (...) E, invero, sin dalla fine degli anni settanta, gli obblighi internazionali, cui si è vincolato l'ordinamento italiano, sollecitano l'"eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna", "in tutte le questioni derivanti dal matrimonio e nei rapporti familiari (...), compresa la scelta del cognome" (sentenza n. 61 del 2006, con riferimento all'art. 16, comma 1, lettera g), della Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 14 marzo 1985, n. 132, nonché alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa n. 1271 del 1995 e n. 1362 del 1998, e, ancor prima, alla risoluzione n. 37 del 1978). (...) L'illegittimità costituzionale della norma che comportava la preferenza per il cognome paterno rende ora necessario individuare un ordine di attribuzione dei cognomi dei due genitori compatibile con i principi costituzionali e con gli obblighi internazionali. Non si può, infatti, riprodurre – con un criterio che anteponga meccanicamente il cognome paterno,

o quello materno – la medesima logica discriminatoria, che è a fondamento della odierna declaratoria di illegittimità costituzionale. Sul tema si è espressamente pronunciata anche la Corte EDU, riferendosi a una disposizione dell'ordinamento spagnolo (l'art. 194 del Regolamento per l'applicazione della legge sullo stato civile, nella formulazione recata dalle modifiche apportate dal decreto reale 11 febbraio 2000, rimasto in vigore sino al 30 aprile 2021, in correlazione all'art. 109 del codice civile spagnolo), che imponeva di anteporre il cognome del padre, nel caso di disaccordo sull'ordine. La Corte EDU ha, a riguardo, rilevato il suo carattere “*excessivement rigide et discriminatoire envers les femmes (...)*”, per poi aggiungere che “*si la sécurité juridique peut être manifestée par le choix de placer le nom du père en premier, elle peut aussi bien être manifestée par le nom de la mère (...)*”. Il mero paradigma della parità conduce, dunque, all'ordine concordato dai genitori, soluzione adottata anche negli altri paesi europei che prevedono l'attribuzione del doppio cognome. Quanto alla disciplina necessaria a dirimere l'eventuale disaccordo, in mancanza di diversi criteri, che potrà il legislatore eventualmente prevedere, questa Corte non può che segnalare lo strumento che l'ordinamento giuridico già appronta per risolvere il contrasto fra i genitori su scelte di particolare rilevanza riguardanti i figli. Si tratta del ricorso all'intervento del giudice, previsto, in forme semplificate, dall'art. 316, commi secondo e terzo, cod. civ., nonché – con riferimento alle situazioni di crisi della coppia – dagli artt. 337-ter, terzo comma, 337-quater, terzo comma, e 337-octies cod. civ. Del resto, le citate disposizioni sono le medesime che, secondo gli orientamenti della giurisprudenza e il pensiero della dottrina, risolvono i contrasti fra i genitori anche in merito all'attribuzione del prenome».

#### *Dispositivo*

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 262, primo comma, del codice civile, nella parte in cui prevede, con riguardo all'ipotesi del riconoscimento effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori, che il figlio assume il cognome del padre, anziché prevedere che il figlio assume i cognomi dei genitori, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, al momento del riconoscimento, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto;*

*2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale della norma desumibile dagli artt. 262, primo comma, e 299, terzo comma, cod. civ., 27, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia) e 34 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), nella parte in cui prevede che il figlio nato nel matrimonio assume il cognome del padre, anziché prevedere che il figlio assume i cognomi dei genitori, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, alla nascita, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto;*

*3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 299, terzo comma, cod. civ., nella parte in cui prevede che «l'adottato assume il cognome del marito», anziché prevedere che l'adottato assume i cognomi degli adottanti, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, raggiunto nel procedimento di adozione, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto;*

*4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 1, della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui prevede che l'adottato assume il cognome degli adottanti, anziché prevedere che l'adottato assume i cognomi degli adottanti, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, raggiunto nel procedimento di adozione, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto (...).*

*Il concetto di filiazione, inclusivo delle relazioni adottive, attenendo a un profilo basilare dell'identità del minore, viene attratto nella nozione di vita familiare di cui all'art. 8 CEDU. Pur avendo escluso che dalla predetta disposizione si possa inferire un diritto al riconoscimento dei rapporti di filiazione conseguiti all'estero facendo ricorso alla surrogazione di maternità, la Corte di Strasburgo ha stabilito che, ove emerga una particolare esigenza di tutela dell'interesse del minore a preservare un legame di fatto consolidatosi con il genitore d'intenzione, gli Stati contraenti sono tenuti a individuare l'istituto più consono a tutelare tale interesse nell'ordinamento interno e ad assicurarne un'effettiva e celere applicazione. Anche il riconoscimento di legami familiari con i parenti del genitore, in conseguenza dell'acquisizione dello status di figlio, riveste un significato pregnante e rilevante nella nozione di vita familiare di cui all'art. 8 CEDU. Pertanto, l'art. 55 della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui esclude, attraverso il rinvio all'art. 300, secondo comma, cod. civ., l'instaurarsi di rapporti civili tra il minore adottato in casi particolari e i parenti dell'adottante, risulta convenzionalmente e costituzionalmente incompatibile.*

*Considerato, 9.*

«Evidenziate le ragioni del contrasto con gli artt. 3 e 31, secondo comma, Cost., la norma censurata palesa una violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. La Corte EDU, oltre ad aver interpretato in senso ampio il concetto di vita familiare, di cui all'art. 8 CEDU, includendovi le relazioni adottive che devono creare vincoli non diversi da quelli biologici (Corte EDU, sentenza, 28 novembre 2011, N.-G. contro Grecia; sentenza 15 dicembre 2004, P. e P. contro Andorra; sentenza 13 giugno 1979, M. contro Belgio), ha anche precisato – in una risalente e storica sentenza relativa a una disciplina, che consentiva alla madre non coniugata di creare un legame con la figlia “illegittima” solo tramite l'adozione semplice – che simile istituto determinava una violazione dell'obbligo positivo a garantire la vita familiare. (...) Da un altro lato, ove emerga l'esigenza di tutelare l'interesse del minore a preservare un legame che de facto si sia venuto a consolidare con il genitore d'intenzione, la Corte EDU ha sottolineato che, in tal caso, debba essere riconosciuto un rapporto di filiazione anche a tutela della stessa identità del minore (Corte EDU, sentenza M., paragrafi 80, 87 e seguenti; sentenza L., paragrafi 75-80; nonché, sulle circostanze che fanno emergere l'interesse del minore da preservare, si veda anche sentenza P. e C., paragrafo 148). A fronte di tale interesse, la Corte EDU ha poi precisato che gli Stati membri, pur restando liberi di individuare l'istituto più consono a garantire la tutela del minore, nel bilanciamento con le varie esigenze implicate, incontrano nondimeno un limite al loro margine di apprezzamento nella “condizione che le modalità previste dal diritto interno garantiscano l'effettività e la celerità della sua messa in opera, conformemente all'interesse superiore del bambino” (sentenza di questa Corte n. 33 del 2021, che richiama il paragrafo 51, della sentenza della Corte EDU, 16 luglio 2020, D. contro Francia; in senso conforme si vedano anche la decisione 12 dicembre 2019, C. ed E. contro Francia, paragrafo 42, nonché Corte EDU, grande camera, parere consultivo 9 aprile 2019, paragrafo 54, reso ai sensi del Protocollo n. 16, non ratificato dall'Italia). Ebbene, poiché il riconoscimento al minore di legami familiari con i parenti del genitore, in conseguenza dell'acquisizione dello stato di figlio, riveste – come si è sopra evidenziato (Corte EDU, sentenza M., paragrafo 45) – un significato pregnante e rilevante nella nozione di “vita familiare” e va a comporre la stessa identità del bambino (sentenza M., paragrafi 96-101; sentenza L., paragrafi 75-80), si deve ritenere che la norma censurata, ponendosi in contrasto con l'art. 8 CEDU, violi gli obblighi internazionali di cui all'art. 117, primo comma, Cost. La declaratoria di illegittimità costituzionale rimuove, dunque, un ostacolo all'effettività della tutela offerta dall'adozione in casi particolari (Corte

EDU, sentenza D. contro Francia, paragrafo 51; decisione C. ed E. contro Francia, paragrafo 42; nonché il parere del 9 aprile 2019, paragrafo 54) e consente a tale istituto, la cui disciplina tiene in equilibrio molteplici istanze implicate nella complessa vicenda, di garantire una piena protezione all'interesse del minore. (...) In conclusione, l'art. 55 della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui esclude, attraverso il rinvio all'art. 300, secondo comma, cod. civ., l'instaurarsi di rapporti civili tra il minore adottato in casi particolari e i parenti dell'adottante, viola gli artt. 3, 31, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU».

#### *Dispositivo*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nella parte in cui, mediante rinvio all'art. 300, secondo comma, del codice civile, prevede che l'adozione in casi particolari non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante.*

Sentenza n. **33/2021** (red. Viganò)

***Secondo la Corte di Strasburgo, conformemente all'art. 8 CEDU, il riconoscimento giuridico del legame di filiazione con entrambi i componenti della coppia che ne ha voluto la nascita corrisponde all'interesse superiore del minore nato da maternità surrogata. Tuttavia, qualora l'ordinamento di uno Stato contraente vieti la suddetta pratica, la giurisprudenza convenzionale ammette che, prevalendo l'interesse dello Stato a disincentivarla, la normativa interna possa non consentire la trascrizione dell'atto di stato civile straniero riferito a un bambino nato da maternità surrogata. Tuttavia, ciascun ordinamento deve garantire la possibilità di un riconoscimento giuridico del legame tra il minore e i genitori d'intenzione; è rimessa alla discrezionalità dei legislatori nazionali la scelta dei mezzi con cui garantire tale esito. Pertanto, non riconoscendo il vigente diritto interno l'efficacia dei provvedimenti stranieri con cui viene dichiarato il rapporto di filiazione tra minore e genitori d'intenzione, spetta al legislatore individuare uno strumento idoneo a disciplinare il legame de quo a tutela dell'interesse superiore del minore.***

*Considerato, 5.4., 5.5., 5.6.*

«I parametri costituzionali e sovranazionali (questi ultimi rilevanti nell'ordinamento italiano per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.) invocati dall'ordinanza di rimessione convergono, dunque, attorno al principio della ricerca della soluzione ottimale in concreto per l'interesse del minore. Principio che deve essere ora declinato in relazione alle peculiarità delle situazioni all'esame. Non v'è dubbio, in proposito, che l'interesse di un bambino accudito sin dalla nascita (nel caso oggetto del giudizio *a quo*, ormai da quasi sei anni) da una coppia che ha condiviso la decisione di farlo venire al mondo è quello di ottenere un riconoscimento anche giuridico dei legami che, nella realtà fattuale, già lo uniscono a entrambi i componenti della coppia, ovviamente senza che ciò abbia implicazioni quanto agli eventuali rapporti giuridici tra il bambino e la madre surrogata. E ciò, quanto meno, da una duplice prospettiva. Anzitutto, questi legami sono parte integrante della stessa identità del bambino (...), che vive e cresce in una determinata famiglia, o comunque – per ciò che concerne le unioni civili – nell'ambito di una determinata comunità di affetti, essa stessa dotata di riconoscimento giuridico, e certamente riconducibile al novero delle formazioni sociali tutelate dall'art. 2 Cost. (sentenza n. 221 del 2019). Sicché indiscutibile è l'interesse del bambino a che tali legami abbiano riconoscimento non solo sociale ma anche giuridico, a tutti i fini che rilevano per la vita del bambino stesso – dalla cura della sua salute, alla sua educazione scolastica, alla tutela dei suoi interessi



patrimoniali e ai suoi stessi diritti ereditari –; ma anche, e prima ancora, allo scopo di essere identificato dalla legge come membro di quella famiglia o di quel nucleo di affetti, composto da tutte le persone che in concreto ne fanno parte. E ciò anche laddove il nucleo in questione sia strutturato attorno ad una coppia composta da persone dello stesso sesso, dal momento che l’orientamento sessuale della coppia non incide di per sé sull’idoneità all’assunzione di responsabilità genitoriale (sentenza n. 221 del 2019; Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 22 giugno 2016, n. 12962; sezione prima civile, sentenza 11 gennaio 2013, n. 601). Sotto un secondo e non meno importante profilo, non è qui in discussione un preteso “diritto alla genitorialità” in capo a coloro che si prendono cura del bambino. Ciò che è qui in discussione è unicamente l’interesse del minore a che sia affermata in capo a costoro la titolarità giuridica di quel fascio di doveri funzionali agli interessi del minore che l’ordinamento considera inscindibilmente legati all’esercizio di responsabilità genitoriali. Doveri ai quali non è pensabile che costoro possano *ad libitum* sottrarsi (per una analoga sottolineatura, si veda la sentenza n. 347 del 1998, che – seppur nel diverso contesto della fecondazione eterologa – già evocava i diritti del minore “nei confronti di chi si sia liberamente impegnato ad accoglierlo assumendone le relative responsabilità”). Proprio per queste ragioni, del resto, l’ormai consolidata giurisprudenza della Corte EDU afferma la necessità, al metro dell’art. 8 CEDU, che i bambini nati mediante maternità surrogata, anche negli Stati parte che vietino il ricorso a tali pratiche, ottengano un riconoscimento giuridico del “legame di filiazione” (*lien de filiation*) con entrambi i componenti della coppia che ne ha voluto la nascita, e che se ne sia poi presa concretamente cura (...). È peraltro vero che l’interesse del bambino non può essere considerato automaticamente prevalente rispetto a ogni altro controinteresse in gioco. La frequente sottolineatura della “preminenza” di tale interesse ne segnala bensì l’importanza, e lo speciale “peso” in qualsiasi bilanciamento; ma anche rispetto all’interesse del minore non può non rammentarsi che “tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri (...). Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona” (sentenza n. 85 del 2013). Gli interessi del minore dovranno essere allora bilanciati, alla luce del criterio di proporzionalità, con lo scopo legittimo perseguito dall’ordinamento di disincentivare il ricorso alla surrogazione di maternità, penalmente sanzionato dal legislatore; scopo di cui si fanno carico le sezioni unite civili della Corte di cassazione, allorché negano la trascrivibilità di un provvedimento giudiziario straniero, nella parte in cui attribuisce lo *status* di genitore anche al componente della coppia che abbia partecipato alla surrogazione di maternità, senza fornire i propri gameti. (...) Di tale bilanciamento tra gli interessi del bambino e la legittima finalità di disincentivare il ricorso a una pratica che l’ordinamento italiano considera illegittima e anzi meritevole di sanzione penale – bilanciamento alla cui necessità alludeva anche la già menzionata sentenza n. 272 del 2017 di questa Corte – si è, del resto, fatta carico anche la giurisprudenza della Corte EDU, poc’anzi citata. Dal complesso delle pronunce rese sul tema dalla Corte di Strasburgo, si evince che – anche a fronte della grande varietà di approccio degli Stati parte rispetto alla pratica della maternità surrogata – ciascun ordinamento gode, in linea di principio, di un certo margine di apprezzamento in materia; ferma restando, però, la rammentata necessità di riconoscimento del “legame di filiazione” con entrambi i componenti della coppia che di fatto se ne prende cura. La Corte EDU riconosce, in particolare, che gli Stati parte possano non consentire la trascrizione di atti di stato civile stranieri, o di provvedimenti giudiziari, che riconoscano sin dalla nascita del bambino lo status di padre o di madre al “genitore d’intenzione”; e ciò proprio allo scopo di non fornire incentivi, anche solo indiretti, a una pratica procreativa che ciascuno Stato ben può considerare potenzialmente lesiva dei diritti e della stessa dignità delle donne che accettino di portare

a termine la gravidanza per conto di terzi. Tuttavia, la stessa Corte EDU ritiene comunque necessario che ciascun ordinamento garantisca la concreta possibilità del riconoscimento giuridico dei legami tra il bambino e il “genitore d’intenzione”, al più tardi quando tali legami si sono di fatto concretizzati (...); lasciando poi alla discrezionalità di ciascuno Stato la scelta dei mezzi con cui pervenire a tale risultato, tra i quali si annovera anche il ricorso all’adozione del minore. Rispetto, peraltro, a quest’ultima soluzione, la Corte EDU sottolinea come essa possa ritenersi sufficiente a garantire la tutela dei diritti dei minori nella misura in cui sia in grado di costituire un legame di vera e propria “filiazione” tra adottante e adottato (...), e a condizione che le modalità previste dal diritto interno garantiscano l’effettività e la celerità della sua messa in opera, conformemente all’interesse superiore del bambino».

### *Dispositivo*

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 6, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), dell’art. 64, comma 1, lettera g), della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato), e dell’art. 18 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell’ordinamento dello stato civile, a norma dell’articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), sollevate – in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU), agli artt. 2, 3, 7, 8, 9 e 18 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, e all’art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE) – dalla Corte di cassazione, sezione prima civile, con l’ordinanza indicata in epigrafe.*

Sentenza n. **32/2021** (red. Sciarra)

***La Corte di Strasburgo riconduce all’art. 8 CEDU la garanzia di legami affettivi stabili con chi, indipendentemente dal vincolo biologico, abbia in concreto svolto una funzione genitoriale ed assimila al rapporto di filiazione il legame esistente tra la madre d’intenzione e la figlia nata per procreazione assistita cui si era sottoposta la sua partner. In base all’art. 8, allo scopo di garantire una piena tutela degli interessi del minore, gli Stati contraenti sono tenuti a prevedere il riconoscimento legale della relazione tra il minore e i genitori intenzionali, disponendo di un margine di discrezionalità nella scelta degli strumenti giuridici per attuare l’obbligo convenzionale. La vigente disciplina interna non consente di attribuire al nato da procreazione medicalmente assistita eterologa, praticata da due donne, lo status di figlio riconosciuto anche dalla madre intenzionale che abbia prestato il consenso alla pratica fecondativa, ove non vi siano le condizioni per procedere all’adozione nei casi particolari e sia accertato giudizialmente l’interesse del minore. Il rispetto dovuto alla prioritaria valutazione del legislatore circa l’individuazione dello strumento giuridico idoneo a regolare il rapporto con la madre intenzionale, motiva il forte richiamo a un tempestivo intervento normativo in assenza del quale non sarebbe più tollerabile l’irrituale protrazione di una situazione di inerzia.***

*Considerato 1., 2.4.1.2.*

«Il Tribunale ordinario di Padova dubita della legittimità costituzionale degli artt. 8 e 9 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) e 250 del codice civile, in quanto, sistematicamente interpretati, non consentirebbero al nato nell’ambito di un progetto

di procreazione medicalmente assistita eterologa, praticata da una coppia dello stesso sesso, l'attribuzione dello status di figlio riconosciuto anche dalla madre intenzionale che abbia prestato il consenso alla pratica fecondativa, ove non vi siano le condizioni per procedere all'adozione nei casi particolari e sia accertato giudizialmente l'interesse del minore. Secondo il rimettente, le citate disposizioni garantirebbero il riconoscimento del legame di filiazione del nato, a seguito del ricorso a tecniche di PMA eterologa, nei confronti di entrambi i soggetti che hanno prestato il consenso e che si sono, conseguentemente, assunti la responsabilità genitoriale, solo ove tali soggetti rientrino fra coloro che hanno potuto accedere a una tale tecnica procreativa ai sensi dell'art. 5 della medesima legge n. 40 del 2004 e cioè solo ove siano di sesso diverso. Pertanto, esse lascerebbero privo di tutela l'interesse del minore, nato a seguito di fecondazione assistita praticata da due donne, al riconoscimento del rapporto di filiazione con la madre intenzionale, non essendovi nella fattispecie in esame neppure le condizioni per procedere all'adozione in casi particolari, di cui all'art. 44, comma 1, lettera d), della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), a causa del mancato assenso del genitore biologico-legale, previsto quale condizione insuperabile (art. 46). Tale vuoto di tutela esorbiterebbe dal margine di discrezionalità riservata in tale materia al legislatore e determinerebbe la violazione di una serie di diritti e interessi costituzionalmente e convenzionalmente garantiti. (...). La Corte EDU ha ripetutamente ricondotto all'art. 8 CEDU la garanzia di legami affettivi stabili con chi, indipendentemente dal vincolo biologico, abbia in concreto svolto una funzione genitoriale, prendendosi cura del minore per un lasso di tempo sufficientemente ampio (Corte EDU, sezione prima, sentenza del 16 luglio 2015, N. contro Russia, paragrafo 66). Ha inoltre assimilato al rapporto di filiazione il legame esistente tra la madre d'intenzione e la figlia nata per procreazione assistita, cui si era sottoposta l'allora partner (legame che "*tient donc, de facto, du lien parent-enfant*"), coerentemente con la nozione di "vita familiare" di cui al medesimo art. 8 CEDU (Corte EDU, sezione quinta, sentenza 12 novembre 2020, H. contro Francia, paragrafo 51). La considerazione che la tutela del preminente interesse del minore comprende la garanzia del suo diritto all'identità affettiva, relazionale, sociale, fondato sulla stabilità dei rapporti familiari e di cura e sul loro riconoscimento giuridico è, inoltre, al centro delle stesse pronunce "gemelle" (Corte EDU, sezione quinta, sentenze 26 giugno 2014, M. contro Francia e L. contro Francia), richiamate dall'odierno rimettente. In esse la Corte EDU ha ravvisato la violazione del diritto alla vita privata del minore nel mancato riconoscimento del legame di filiazione tra lo stesso, concepito all'estero ricorrendo alla specifica tecnica della surrogazione di maternità, e i genitori intenzionali, proprio in considerazione dell'incidenza del rapporto di filiazione sulla costruzione dell'identità personale (Corte EDU, sezione quinta, sentenze 26 giugno 2014, M. contro Francia, paragrafo 96, e L. contro Francia, paragrafo 75). Tale indirizzo – confermato da successive pronunce (fra le altre, Corte EDU, sezione quinta, sentenza 16 luglio 2020, D. contro Francia) che hanno richiamato il parere consultivo reso, ai sensi del Protocollo n. 16, dalla Corte EDU, grande camera, il 10 aprile 2019, relativo al riconoscimento nel diritto interno di un rapporto di filiazione tra un minore nato da una gestazione per altri effettuata all'estero e la madre intenzionale, richiesto dalla Corte di cassazione francese – fonda proprio nell'art. 8 CEDU l'obbligo degli Stati di prevedere il riconoscimento legale del legame di filiazione tra il minore e i genitori intenzionali. Pur lasciando agli stessi un margine di discrezionalità circa i mezzi da adottare – fra cui anche l'adozione – per pervenire a tale riconoscimento, li vincola alla condizione che essi siano idonei a garantire la tutela dei diritti dei minori in maniera piena. Se il rapporto di filiazione è già diventato una "realtà pratica", la procedura prevista per il riconoscimento deve essere "attuata in modo tempestivo ed efficace". L'identità del minore è dunque incisa quale componente della sua vita privata, identità che il legame di filiazione rafforza in modo significativo. Tutte queste precisazioni aggiungono chiarezza al riscontro che la Corte EDU opera di ogni elemento volto a rafforzare la tutela dei minori dentro un

perimetro di diritti concretamente azionabili, che si traducono in altrettanti obblighi degli Stati a intervenire se la tutela non è effettiva».

*Dispositivo*

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 9 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) e 250 del codice civile, sollevate – in riferimento agli artt. 2, 3, 30 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8 e 9 della Convenzione sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, e agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.*

Sentenza n. 20/2019 (red. Zanon)

***L'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di generalizzata pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei titolari di incarichi dirigenziali, ulteriori rispetto alle retribuzioni e ai compensi, non risulta proporzionato rispetto alla finalità legislativa di contrasto alla corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione. Il carattere sproporzionato dell'obbligo è accentuato dalla libera rintracciabilità sul web di tali dati, che ne consente il reperimento casuale e stimola forme di ricerca ispirate a mera curiosità. Secondo la Corte di Strasburgo, la protezione dei dati personali, vista la stretta connessione con la tutela della vita privata di cui all'art. 8 CEDU, deve essere interpretata come tutela dell'autonomia personale da ingerenze eccessive da parte di terzi, sicché l'interesse sotteso al diritto di accesso a dati personali non può degenerare nella ricerca di informazioni sulla vita privata. Pertanto, l'art. 14, comma 1-bis del d.lgs. n. 33 del 2013, nella parte in cui prevede la pubblicazione da parte dell'amministrazione dei predetti dati reddituali e patrimoniali dei titolari di funzioni dirigenziali, anziché dei soli titolari di incarichi dirigenziali generali, risulta convenzionalmente e costituzionalmente incompatibile.***

*Considerato, 5.3., 5.3.1.*

«A diverse conclusioni deve pervenirsi con riferimento agli obblighi di pubblicazione indicati nella lettera f) del comma 1 dell'art. 14 del d.lgs. n. 33 del 2013, in quanto imposti dal censurato comma 1-bis dello stesso articolo, senza alcuna distinzione, a carico di tutti i titolari di incarichi dirigenziali. Anche per essi, oltre che per i titolari di incarichi politici, è ora prescritta la generalizzata pubblicazione di dichiarazioni e attestazioni contenenti dati reddituali e patrimoniali (propri e dei più stretti congiunti), ulteriori rispetto alle retribuzioni e ai compensi connessi alla prestazione dirigenziale. (...) Ebbene, la disposizione censurata non risponde alle due condizioni richieste dal test di proporzionalità: l'imposizione di oneri non sproporzionati rispetto ai fini perseguiti, e la scelta della misura meno restrittiva dei diritti che si fronteggiano. Viola perciò l'art. 3 Cost., innanzitutto sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca, imporre a tutti indiscriminatamente i titolari d'incarichi dirigenziali di pubblicare una dichiarazione contenente l'indicazione dei redditi soggetti all'IRPEF nonché dei diritti reali su beni immobili e su beni mobili iscritti in pubblici registri, delle azioni di società, delle quote di partecipazione a società e dell'esercizio di funzioni di amministratore o di sindaco di società (con obblighi estesi al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano e fatta salva la necessità di dare evidenza, in ogni caso, al mancato consenso). (...) L'onere di pubblicazione in questione risulta, in primo luogo, sproporzionato rispetto alla finalità principale perseguita, quella di contrasto alla corruzione nell'ambito della pubblica

amministrazione. La norma impone la pubblicazione di una massa notevolissima di dati personali, considerata la platea dei destinatari: circa centoquarantamila interessati (senza considerare coniugi e parenti entro il secondo grado), secondo le rilevazioni operate dall'ARAN e citate dal Garante per la protezione dei dati personali (nel parere reso il 3 marzo 2016 sullo schema di decreto legislativo che, successivamente approvato dal Governo, come d.lgs. n. 97 del 2016, ha introdotto la disposizione censurata). Non erra il giudice rimettente laddove, considerata tale massa di dati, intravede un rischio di frustrazione delle stesse esigenze di informazione veritiera e, quindi, di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, poste a base della normativa sulla trasparenza. La pubblicazione di quantità così massicce di dati, infatti, non agevola affatto la ricerca di quelli più significativi a determinati fini (nel nostro caso particolare, ai fini di informazione veritiera, anche a scopi anticorrottivi) se non siano utilizzati efficaci strumenti di elaborazione, che non è ragionevole supporre siano a disposizione dei singoli cittadini. Sotto questo profilo, la disposizione in esame finisce per risultare in contrasto con il principio per cui, "nelle operazioni di bilanciamento, non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango" (sentenza n. 143 del 2013). Nel caso in esame, alla compressione – indiscutibile – del diritto alla protezione dei dati personali non corrisponde, *prima facie*, un paragonabile incremento né della tutela del contrapposto diritto dei cittadini ad essere correttamente informati, né dell'interesse pubblico alla prevenzione e alla repressione dei fenomeni di corruzione. Tutt'al contrario, la stessa autorità preposta alla lotta al fenomeno della corruzione, segnala, non diversamente da quella preposta alla tutela dei dati personali, che il rischio è quello di generare "opacità per confusione", proprio per l'irragionevole mancata selezione, a monte, delle informazioni più idonee al perseguimento dei legittimi obiettivi perseguiti. Sono le stesse peculiari modalità di pubblicazione imposte dal d.lgs. n. 33 del 2013 ad aggravare il carattere, già in sé sproporzionato, dell'obbligo di pubblicare i dati di cui si discute, in quanto posto a carico della totalità dei dirigenti pubblici. L'indicizzazione e la libera rintracciabilità sul web, con l'ausilio di comuni motori di ricerca, dei dati personali pubblicati, non è coerente al fine di favorire la corretta conoscenza della condotta della pubblica dirigenza e delle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche. Tali forme di pubblicità rischiano piuttosto di consentire il reperimento "casuale" di dati personali, stimolando altresì forme di ricerca ispirate unicamente dall'esigenza di soddisfare mere curiosità. Si tratta di un rischio evidenziato anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Alla luce dello sviluppo della tecnologia informatica e dell'ampliamento delle possibilità di trattamento dei dati personali dovuto all'automatizzazione, la Corte EDU si è soffermata sulla stretta relazione esistente tra tutela della vita privata (art. 8 CEDU) e protezione dei dati personali, interpretando anche quest'ultima come tutela dell'autonomia personale da ingerenze eccessive da parte di soggetti privati e pubblici (Corte EDU, Grande camera, sentenze 16 febbraio 2000, A. contro Svizzera, e 6 aprile 2010, F. e altri contro Finlandia). In una significativa pronuncia (sentenza 8 novembre 2016, M. contro Ungheria), la Grande camera della Corte EDU ha osservato come l'interesse sotteso all'accesso a dati personali per fini di interesse pubblico non può essere ridotto alla "sete di informazioni" sulla vita privata degli altri ("*The public interest cannot be reduced to the public's thirst for information about the private life of others, or to an audience's wish for sensationalism or even voyeurism*")».

#### *Dispositivo*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1,*

lettera f), dello stesso decreto legislativo anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) (...).

Sentenza n. 272/2017 (red. Amato)

***Secondo la giurisprudenza convenzionale la tutela del suo interesse superiore, riconducibile sia all'art. 8 sia all'art. 14 CEDU, deve guidare ogni decisione che riguarda il minore, compresa quella relativa alla conservazione di legami affettivi che prescindono da quelli di sangue. Non essendo, pertanto, ammissibile, nella prospettiva convenzionale, che l'esigenza di stabilire la verità sullo status di figlio si imponga in modo automatico sull'eventuale interesse contrastante del minore, l'art. 263 cod. civ. non può essere interpretato nel senso che non consentirebbe, nel giudizio di impugnazione del riconoscimento del figlio naturale, di tenere conto, in concreto, dell'interesse del minore a vedere riconosciuto e mantenuto uno stato di filiazione quanto più rispondente alle sue esigenze di vita. In particolare, il giudice deve operare una valutazione comparativa tra gli interessi sottesi all'accertamento della verità sullo status di figlio e le conseguenze dell'accertamento sulla posizione giuridica del minore: nel silenzio della legge, nell'ambito di tale valutazione rientra necessariamente anche la considerazione dell'elevato grado di disvalore che il nostro ordinamento riconnette alla surrogazione di maternità, penalmente sanzionata.***

*Considerato, 4.1.4, 4.1.5.*

«Come evidenziato dallo stesso rimettente in riferimento alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., anche il quadro europeo ed internazionale di tutela dei diritti dei minori evidenzia la centralità della valutazione dell'interesse del minore nell'adozione delle scelte che lo riguardano. Tale principio ha trovato la sua solenne affermazione dapprima nella Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, in forza della quale “in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente” (art. 3, paragrafo 1). Nella stessa direzione si pongono la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77, e le Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore, adottate il 17 novembre 2010, nella 1098<sup>a</sup> riunione dei delegati dei ministri. Infine, l'art. 24, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, sancisce il principio per il quale “in tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente”. D'altra parte, pur in assenza di un'espressa base testuale, la garanzia dei *best interests of the child* è stata riportata, nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, sia all'art. 8, sia all'art. 14 della CEDU. Ed è proprio in casi di surrogazione di maternità, nel valutare il rifiuto di trascrizione degli atti di nascita nei registri dello stato civile francese, che la Corte di Strasburgo ha affermato che il rispetto del migliore interesse dei minori deve guidare ogni decisione che li riguarda (...) Va altresì rammentato che, in linea con i principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte EDU, la legge 19 ottobre 2015, n. 173 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare) ha valorizzato l'interesse del minore alla

conservazione di legami affettivi che sicuramente prescindono da quelli di sangue, attraverso l'attribuzione di rilievo giuridico ai rapporti di fatto instaurati tra il minore dichiarato adottabile e la famiglia affidataria. D'altra parte, il distacco tra identità genetica e identità legale è alla base proprio della disciplina dell'adozione (legge 4 maggio 1983, n. 184, recante "Diritto del minore ad una famiglia"), quale espressione di un principio di responsabilità di chi sceglie di essere genitore, facendo sorgere il legittimo affidamento sulla continuità della relazione (...). Se dunque non è costituzionalmente ammissibile che l'esigenza di verità della filiazione si imponga in modo automatico sull'interesse del minore, va parimenti escluso che bilanciare quell'esigenza con tale interesse comporti l'automatica cancellazione dell'una in nome dell'altro. Tale bilanciamento comporta, viceversa, un giudizio comparativo tra gli interessi sottesi all'accertamento della verità dello status e le conseguenze che da tale accertamento possano derivare sulla posizione giuridica del minore. Si è già visto come la regola di giudizio che il giudice è tenuto ad applicare in questi casi debba tenere conto di variabili molto più complesse della rigida alternativa vero o falso. Tra queste, oltre alla durata del rapporto instauratosi col minore e quindi alla condizione identitaria già da esso acquisita, non possono non assumere oggi particolare rilevanza, da un lato le modalità del concepimento e della gestazione e, dall'altro, la presenza di strumenti legali che consentano la costituzione di un legame giuridico col genitore contestato, che, pur diverso da quello derivante dal riconoscimento, quale è l'adozione in casi particolari, garantisca al minore una adeguata tutela. Si tratta, dunque, di una valutazione comparativa della quale, nel silenzio della legge, fa parte necessariamente la considerazione dell'elevato grado di disvalore che il nostro ordinamento riconnette alla surrogazione di maternità, vietata da apposita disposizione penale».

#### *Dispositivo*

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 del codice civile, sollevata dalla Corte d'appello di Milano, in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Sentenza n. 202/2013 (red. Cartabia)

***Le disposizioni della CEDU non garantiscono a uno straniero il diritto di entrare o risiedere negli Stati contraenti i quali, pertanto, hanno il potere di allontanare soggetti condannati a pene detentive. Tuttavia, secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, quando i familiari vivono nel paese ove lo straniero che ha commesso un reato intende soggiornare, occorre procedere al bilanciamento tra il bene giuridico della pubblica sicurezza e il diritto alla vita familiare, sicché la richiesta di permesso di soggiorno non può essere rigettata sulla base di una disposizione che reca un automatismo procedurale basato su una presunzione assoluta di pericolosità del richiedente. Invero, in applicazione dell'art. 8 CEDU, per valutare la richiesta deve essere operato un bilanciamento tra il diritto alla vita familiare e il bene giuridico della pubblica sicurezza, all'esito della valutazione discrezionale di una serie di elementi, quali la gravità del reato commesso, il tempo trascorso dalla commissione del reato, la durata del soggiorno dell'interessato, la situazione familiare e l'interesse dei figli. Nella specie, l'art. 5 del d.lgs. n. 286 del 1998 risulta convenzionalmente e costituzionalmente incompatibile, nella parte in cui non estende il divieto di applicare il menzionato automatismo ostativo alla permanenza del condannato sul territorio nazionale (previsto a favore di coloro che hanno esercitato il diritto al ricongiungimento familiare o hanno richiesto un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) a soggetti che,***

*a motivo dei legami familiari, si trovano nelle condizioni sostanziali per ottenere il ricongiungimento familiare o il permesso di soggiorno di lungo periodo.*

*Considerato, 5.*

«Ad analoghe considerazioni conduce anche l'esame dell'art. 8 della CEDU, come applicato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, pure evocato a parametro interposto del presente giudizio, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. La Corte di Strasburgo ha, infatti, sempre affermato (*ex plurimis* pronuncia 7 aprile 2009, C. e altri c. Italia) che la CEDU non garantisce allo straniero il diritto di entrare o risiedere in un determinato Paese, di tal che gli Stati mantengono il potere di espellere gli stranieri condannati per reati puniti con pena detentiva. Tuttavia, quando nel Paese dove lo straniero intende soggiornare vivono i membri stretti della sua famiglia, occorre bilanciare in modo proporzionato il diritto alla vita familiare del ricorrente e dei suoi congiunti con il bene giuridico della pubblica sicurezza e con l'esigenza di prevenire minacce all'ordine pubblico, *ex art. 8, paragrafo 1, della CEDU*. La ragionevolezza e la proporzione del bilanciamento richiesto dall'art. 8 della CEDU implicano, secondo la Corte europea (...), la possibilità di valutare una serie di elementi desumibili dall'attenta osservazione in concreto di ciascun caso, quali, ad esempio, la natura e la gravità del reato commesso dal ricorrente; la durata del soggiorno dell'interessato; il lasso di tempo trascorso dalla commissione del reato e la condotta del ricorrente durante tale periodo; la nazionalità delle diverse persone interessate; la situazione familiare del ricorrente, e segnatamente, all'occorrenza, la durata del suo matrimonio ed altri fattori che testimonino l'effettività di una vita familiare in seno alla coppia; la circostanza che il coniuge fosse a conoscenza del reato all'epoca della creazione della relazione familiare; il fatto che dal matrimonio siano nati dei figli e la loro età; le difficoltà che il coniuge o i figli rischiano di trovarsi ad affrontare in caso di espulsione; l'interesse e il benessere dei figli; la solidità dei legami sociali, culturali e familiari con il paese ospite. Una simile attenzione alla situazione concreta dello straniero e dei suoi congiunti, garantita dall'art. 8 della CEDU, come applicato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, esprime un livello di tutela dei rapporti familiari equivalente, per quanto rileva nel caso in esame, alla protezione accordata alla famiglia nel nostro ordinamento costituzionale. Di conseguenza, anche sotto questo profilo deve rilevarsi l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, per violazione dell'art. 8 della CEDU, conformemente alla giurisprudenza costituzionale che affida a questa Corte, nello svolgimento del proprio infungibile ruolo, il compito di effettuare una valutazione "sistemica e non frazionata" dei diritti fondamentali, in modo da assicurare la "massima espansione delle garanzie" esistenti di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione reciproca (sentenze n. 170 e n. 85 del 2013, e n. 264 del 2012)».

*Dispositivo*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (Disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato), nella parte in cui prevede che la valutazione discrezionale in esso stabilita si applichi solo allo straniero che "ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare" o al "familiare ricongiunto", e non anche allo straniero «che abbia legami familiari nel territorio dello Stato.*



Sentenza n. 39/2008 (red. Amirante)

***Secondo la giurisprudenza convenzionale, la nozione di vita privata tutelata dall'art. 8 CEDU, in considerazione del gran numero di relazioni che le persone intrattengono nella vita lavorativa, non esclude in linea di principio le attività di natura professionale o commerciale. La Corte di Strasburgo ha ritenuto che in ragione della natura automatica dell'iscrizione nel registro dei falliti, della mancata previsione di valutazioni e di controlli giurisdizionali sull'applicazione delle incapacità che ne discendono, nonché del tempo necessario per ottenere la riabilitazione, l'art. 50 della legge fallimentare determinasse un'ingerenza non necessaria nella vita privata delle persone e una conseguente violazione dell'art. 8 CEDU. La norma è pertanto convenzionalmente e costituzionalmente incompatibile.***

*Considerato, 5.*

«Così identificati i termini della questione soggetta a scrutinio, se ne rileva la fondatezza per contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 3 della Costituzione. Questa Corte, con le recenti sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, ha affermato, tra l'altro, che, con riguardo all'art. 117, primo comma, Cost., le norme della CEDU devono essere considerate come interposte e che la loro peculiarità, nell'ambito di siffatta categoria, consiste nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi. Ora, riguardo alle incapacità personali connesse allo stato di fallito, con specifico riferimento agli artt. 50 e 143 della legge fallimentare all'epoca vigente, la Corte di Strasburgo, con numerose pronunce (si veda, *ex plurimis*, la sentenza 23 marzo 2006, V. c. Italia, ric. n. 77962/01), ha ritenuto le disposizioni della legge fallimentare lesive dei diritti della persona, perché incidenti sulla possibilità di sviluppare le relazioni col mondo esteriore e foriere, quindi, di un'ingerenza "non necessaria in una società democratica". La Corte di Strasburgo ha affermato, in particolare, che "a causa della natura automatica dell'iscrizione del nome del fallito nel registro e dell'assenza di una valutazione e di un controllo giurisdizionali sull'applicazione delle incapacità discendenti dalla suddetta iscrizione e del lasso di tempo previsto per ottenere la riabilitazione, l'ingerenza prevista dall'art. 50 della legge fallimentare nel diritto al rispetto della vita privata dei ricorrenti non è necessaria in una società democratica, ai sensi dell'art. 8, § 2, della Convenzione", e ha dichiarato l'avvenuta violazione del citato art. 8, dopo aver precisato che la nozione di "vita privata" presa in considerazione da tale norma, "non esclude, in linea di principio, le attività di natura professionale o commerciale, considerato che proprio nel mondo del lavoro le persone intrattengono un gran numero di relazioni con il mondo esteriore". Nel contempo le disposizioni censurate, in quanto stabiliscono in modo indifferenziato incapacità che si protraggono oltre la chiusura della procedura fallimentare e non sono, perciò, connesse alle conseguenze patrimoniali della dichiarazione di fallimento ed, in particolare, a tutte le limitazioni da questa derivanti, violano l'art. 3 Cost. sotto diversi profili. Esse, infatti, poiché prevedono generali incapacità personali in modo automatico e, quindi, indipendente dalle specifiche cause del dissesto – così equiparando situazioni diverse – e in quanto stabiliscono che tali incapacità permangono dopo la chiusura del fallimento, assumono, in ogni caso, carattere genericamente sanzionatorio, senza correlarsi alla protezione di interessi meritevoli di tutela. Deve essere, pertanto, dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 50 e 142 della legge fallimentare di cui al r.d. n. 267 del 1942, nel testo vigente prima della riforma di cui al d.lgs. n. 5 del 2006, in quanto stabiliscono che le incapacità personali derivanti al fallito dalla dichiarazione di fallimento perdurano oltre la chiusura della procedura concorsuale».

### *Dispositivo*

*dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 50 e 142 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), nel testo anteriore all'entrata in vigore del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5 (Riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 14 maggio 2005, n. 80), in quanto stabiliscono che le incapacità personali derivanti al fallito dalla dichiarazione di fallimento perdurano oltre la chiusura della procedura concorsuale.*

## Capitolo 5

### Art. 10 CEDU (libertà di espressione)

Sentenza n. 150/2021 (red. Viganò)

*La necessaria irrogazione della sanzione detentiva per il delitto di diffamazione a mezzo stampa conduce a esiti incompatibili con le esigenze di tutela della libertà di manifestazione del pensiero, nella sua specifica declinazione costituita dalla libertà di stampa, tutelata tanto dall'art. 21 Cost. quanto dall'art. 10 CEDU. L'indefettibile applicazione della pena detentiva in tutte le ipotesi nelle quali non sussistono circostanze attenuanti ormai contrasta con l'esigenza di non dissuadere i giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri. È pertanto costituzionalmente e convenzionalmente incompatibile l'art. 13 della legge n. 47 del 1948 la cui funzione risulta essere unicamente quella di inasprire il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 595 cod. pen. per il reato di diffamazione.*

*Considerato, 4.1., 4.2., 4.3.*

«Come già rilevato, la disposizione censurata prevede una circostanza aggravante per il delitto di diffamazione, integrata nel caso in cui la condotta sia commessa col mezzo della stampa e consista nell'attribuzione di un fatto determinato. Essa costituisce *lex specialis* rispetto alle due aggravanti previste dall'art. 595 cod. pen., secondo e terzo comma, che prevedono cornici sanzionatorie autonome e più gravi rispetto a quelle stabilite dal primo comma, rispettivamente nel caso in cui l'offesa all'altrui reputazione consista nell'attribuzione di un fatto determinato e in quello in cui l'offesa sia recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico. La pena prevista dall'art. 13 della legge n. 47 del 1948 è quella della reclusione da uno a sei anni e della multa non inferiore a euro 258. Le due pene – detentiva e pecuniaria – sono dunque previste in via cumulativa, il giudice essendo tenuto ad applicarle indefettibilmente entrambe; e ciò a meno che non sussistano, nel caso concreto, circostanze attenuanti giudicate prevalenti o, almeno, equivalenti all'aggravante in esame (...). Proprio l'indefettibilità dell'applicazione della pena detentiva, in tutte le ipotesi nelle quali non sussistano – o non possano essere considerate almeno equivalenti – circostanze attenuanti, rende la disposizione censurata incompatibile con il diritto a manifestare il proprio pensiero, riconosciuto tanto dall'art. 21 Cost., quanto dall'art. 10 CEDU. Come già rilevato da questa Corte nella ordinanza n. 132 del 2020, una simile necessaria irrogazione della sanzione detentiva (indipendentemente poi dalla possibilità di una sua sospensione condizionale, o di una sua sostituzione con misure alternative alla detenzione rispetto al singolo condannato) è divenuta ormai incompatibile con l'esigenza di “non dissuadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri”: esigenza sulla quale ha particolarmente insistito la Corte EDU nella propria copiosa giurisprudenza rammentata nella stessa ordinanza, ma che anche questa Corte condivide. Per quanto, come si dirà meglio *infra* (punto 5.3.), la sanzione detentiva non possa ritenersi sempre costituzionalmente illegittima nei casi più gravi di diffamazione, la sua necessaria inflizione, prevista dalla disposizione censurata in tutte le ipotesi da essa previste – che abbracciano, in pratica, la quasi totalità delle diffamazioni commesse a mezzo della stampa, periodica e non –, conduce necessariamente a esiti incompatibili con le esigenze di tutela della libertà di manifestazione del pensiero, e in particolare con quella sua specifica declinazione costituita dalla libertà di stampa, già definita “pietra angolare dell'ordine democratico” da una risalente pronuncia di questa Corte (sentenza n. 84 del 1969). E ciò anche in considerazione del diritto vivente, che – come parimenti

rammentato nell'ordinanza n. 132 del 2020 – condiziona l'operatività della causa di giustificazione del diritto di cronaca nella sua forma putativa (art. 59, quarto comma, cod. pen.) al requisito dell'assenza di colpa nel controllo delle fonti: ammettendo conseguentemente la responsabilità del giornalista per il delitto di diffamazione anche nell'ipotesi in cui egli abbia confidato, seppur per un errore evitabile, nella verità del fatto attribuito alla persona offesa. (...) Dal momento che la funzione della disposizione censurata è unicamente quella di inasprire il trattamento sanzionatorio previsto in via generale dall'art. 595 cod. pen. in termini che non sono compatibili con l'art. 21 Cost., oltre che con l'art. 10 CEDU, essa deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella sua interezza, nei termini auspicati dal ricorrente. Tale dichiarazione non crea, del resto, alcun vuoto di tutela al diritto alla reputazione individuale contro le offese arrecate a mezzo della stampa, diritto che continua a essere protetto dal combinato disposto del secondo e del terzo comma dello stesso art. 595 cod. pen., il cui alveo applicativo si riespanderà in seguito alla presente pronuncia».

### *Dispositivo*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa).*

Ordinanza n. **132/2020** (red. Viganò)

***La previsione in via cumulativa della pena detentiva e pecuniaria per il caso di diffamazione a mezzo stampa comporta un'interferenza sproporzionata con il diritto alla libertà d'espressione e, pertanto, non costituisce una sanzione necessaria ai sensi dell'art. 10, par. 2, CEDU. L'imposizione di una pena detentiva per un reato a mezzo stampa è compatibile con la libertà d'espressione dei giornalisti solo quando altri diritti fondamentali siano seriamente lesi, come nel caso di diffusione di discorsi d'odio o di istigazione alla violenza.***

*Considerato, 6., 6.1.*

«La motivazione di entrambe le ordinanze è imperniata su ampi richiami alla giurisprudenza della Corte EDU in materia di libertà di espressione, tutelata dall'art. 10 CEDU e ritenuta di regola violata laddove vengano applicate pene detentive a giornalisti condannati per diffamazione.(...) Tale giurisprudenza risale, in effetti, almeno alla sentenza della grande camera 17 dicembre 2004, C.e M. contro Romania, nella quale la Corte EDU ha esaminato il ricorso di due giornalisti, condannati per diffamazione in quanto autori di un articolo nel quale accusavano un giudice di essere coinvolto in fatti di corruzione. La Corte EDU ha riconosciuto la legittimità dell'affermazione di responsabilità penale degli imputati, osservando che le gravi accuse rivolte alla vittima fornivano una visione distorta dei fatti e fossero prive di adeguati riscontri fattuali (paragrafo 103); ma ha al contempo ritenuto che l'imposizione nei loro confronti di una pena di sette mesi di reclusione non sospenda, ancorché in concreto non eseguita per effetto di un provvedimento di grazia presidenziale, costituisca una interferenza sproporzionata – e pertanto “non necessaria in una società democratica” ai sensi dell'art. 10, paragrafo 2, CEDU – con il loro diritto alla libertà di espressione, tutelata dal paragrafo 1 del medesimo art. 10 CEDU. Nella pronuncia indicata, la Corte EDU ha ricordato in proposito (paragrafo 93) il proprio insegnamento secondo cui la stampa svolge l'essenziale ruolo di “cane da guardia” della democrazia (sentenza 27 marzo 1996, G. contro Regno Unito, paragrafo 39), rilevando che “se è vero che gli Stati parte hanno la facoltà, o addirittura il dovere, in forza dei loro obblighi positivi di tutela dell'art. 8 CEDU, di disciplinare l'esercizio della libertà di espressione in modo da assicurare per legge un'adeguata tutela della reputazione delle persone, non devono però farlo in una

maniera che indebitamente dissuada i media dallo svolgimento del loro ruolo di segnalare all'opinione pubblica casi apparenti o supposti di abuso dei pubblici poteri" (paragrafo 113). Il timore di sanzioni detentive produce, secondo la Corte di Strasburgo, un evidente effetto dissuasivo ("*chilling effect*") rispetto all'esercizio della libertà di espressione dei giornalisti – in particolare nello svolgimento della loro attività di inchiesta e di pubblicazione dei risultati delle loro indagini – tale da riverberarsi sul giudizio di proporzionalità, e dunque di legittimità alla luce della Convenzione, di tali sanzioni (paragrafo 114). Pur sottolineando come la scelta delle sanzioni sia in principio riservata ai tribunali nazionali, la Corte EDU ha concluso che "l'imposizione di una pena detentiva per un reato a mezzo stampa è compatibile con la libertà di espressione dei giornalisti, garantita dall'art. 10 della Convenzione, soltanto in circostanze eccezionali, segnatamente quando altri diritti fondamentali siano stati seriamente offesi, come ad esempio nel caso di diffusione di discorsi d'odio (*hate speech*) o di istigazione alla violenza" (paragrafo 115): circostanze certamente non sussistenti nel caso allora esaminato».

#### *Dispositivo*

*rinvia all'udienza pubblica del 22 giugno 2021 la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Salerno, sezione seconda penale, e dal Tribunale ordinario di Bari, sezione prima penale, con le ordinanze indicate in epigrafe.*



## Capitolo 6

### Art. 11 CEDU (libertà di riunione e associazione)

Sentenza n. 120/2018 (red. Coraggio)

*Il divieto per i militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale contrasta con l'art. 11 CEDU, in base al quale l'esercizio del diritto di associazione sindacale non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle stabilite dalla legge, che costituiscano misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati. Infatti, nel consentire ai legislatori degli Stati contraenti di imporre legittimamente restrizioni all'esercizio del diritto di associazione sindacale dei componenti delle Forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato, l'art. 11 CEDU, nel significato attribuitogli dalla Corte di Strasburgo, esclude, invece, che si possa negare in radice a tali categorie il predetto diritto o che si possano introdurre restrizioni che riguardino gli elementi essenziali della libertà di associazione. Pertanto, è convenzionalmente e costituzionalmente incompatibile il divieto, previsto dall'art. 1475, comma 2, del codice dell'ordinamento militare di costituire associazioni a carattere sindacale.*

*Considerato, 8.1., 9.*

«Come si ricorda nelle ordinanze di rimessione, l'art. 11 è stato oggetto delle recenti sentenze della Corte di Strasburgo (...), in cui veniva in rilievo la costituzione di un'associazione professionale a carattere sindacale fra militari, associazione dichiarata incompatibile dalle autorità francesi con l'allora vigente articolo L.4121-4 del *code de la Défense*. La Corte EDU in tali decisioni illustra i principi generali della propria giurisprudenza in materia, ricordando che l'art. 11, paragrafo 1, delinea la libertà di associazione sindacale come una forma o un aspetto speciale della libertà di associazione (...); prosegue, quindi, ricordando che il successivo paragrafo 2 dello stesso articolo non esclude alcuna categoria professionale dal proprio ambito di applicazione e che, rispetto ai membri delle Forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato, gli Stati possono, al più, introdurre "restrizioni legittime", ma senza mettere in discussione il diritto alla libertà di associazione dei loro membri, né possono imporre restrizioni che riguardano gli elementi essenziali della libertà di associazione ("*l'essence même du droit*"), senza i quali verrebbe meno il contenuto di tale libertà, quale è il diritto di costituire un sindacato e di aderirvi, dato che "*le droit de former un syndicat et de s'y affilier fait partie de ces éléments essentiels*". Le sentenze sono espressione di un approdo giurisprudenziale stabile, che riafferma i principi già enunciati nella sentenza della grande camera 12 novembre 2008, (...) (in relazione ad un sindacato costituito da funzionari municipali), e poi richiamati nella successiva pronuncia (...), resa il 21 aprile 2015 dalla terza sezione della Corte EDU (con riguardo ad un sindacato costituito da funzionari di polizia). È significativo che in adempimento delle sentenze (...) il legislatore francese, con la legge n. 2015-917 del 28 luglio 2015, abbia modificato la previsione incompatibile con la CEDU, riconoscendo il diritto di associazione professionale secondo quanto stabilito con una specifica disciplina. (...) La norma convenzionale, nel significato attribuitole dalla Corte EDU, cui – come è noto – l'art. 32 della Convenzione riserva il potere interpretativo, porta ad escludere che la facoltà riconosciuta agli Stati contraenti, di introdurre restrizioni all'esercizio dei diritti sindacali dei militari, possa spingersi fino a negare in radice il diritto di costituire associazioni a carattere sindacale. Pertanto, il divieto di costituire tali associazioni, contenuto nella disposizione censurata, è incompatibile con l'art. 11 della CEDU».

### *Dispositivo*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), in quanto prevede che «I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali» invece di prevedere che “I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali”.*



## Capitolo 7

### Art. 13 CEDU (diritto a un ricorso effettivo)

Sentenza n. 304/2011 (red. Grossi)

*L'obbligatoria devoluzione al giudice ordinario della querela di falso, con preclusione dell'accertamento incidentale del giudice amministrativo, non compromette il principio di ragionevole durata del processo, né il diritto a un ricorso effettivo di cui agli artt. 6 e 13 CEDU.*

*Considerato, 6.1.*

«Il giudice rimettente assume che la preclusione all'accertamento incidentale, da parte del giudice amministrativo, della falsità degli atti pubblici violi gli artt. 24 e 113 della Costituzione nonché il principio di effettività della tutela giurisdizionale in riferimento anche all'art. 117, primo comma, Cost. e agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Le censure non meritano accoglimento. La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la disciplina degli istituti processuali rientra nella discrezionalità del legislatore (*ex multis*, sentenze n. 221 del 2008 e n. 237 del 2007; ordinanza n. 101 del 2006). Nell'esercizio di tale discrezionalità è necessario, tra l'altro, che si rispetti il principio di effettività della tutela giurisdizionale, il quale rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale. Nella specie, non può ritenersi che la conformazione dell'accertamento della falsità documentale, per come discrezionalmente effettuata dal legislatore con la disciplina di cui al complesso delle disposizioni denunciate, sia di per sé idonea a recare un *vulnus* al predetto principio di effettività. La verifica della falsità da parte del giudice ordinario – destinata a confluire nel processo amministrativo ai fini della definizione della controversia – oltre a rinvenire la sua giustificazione nel sistema delle tutele di cui alle linee di sviluppo sommariamente indicate, è comunque in grado di assicurare un livello di protezione conforme alle prescrizioni costituzionali e internazionali».

*Dispositivo*

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo); dell'articolo 7 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2840 (Modificazioni all'ordinamento del Consiglio di Stato e della Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale); degli articoli 41, 42 e 43 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642 (Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato); degli articoli 28, terzo comma, e 30, secondo comma, del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato); degli articoli 7, terzo comma, ultima parte, e 8 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali); nonché dell'articolo 2700 del codice civile, sollevata, in riferimento agli articoli 24, 76, 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione, dal Consiglio di Stato con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

***La sentenza della Corte di Strasburgo che ha riconosciuto l'equo indennizzo a un creditore per irragionevole durata di una procedura di liquidazione coatta amministrativa si discosta dalla giurisprudenza convenzionale consolidata, rispondendo ad una finalità di tutela dell'interesse del ricorrente, che si ravvisa lesa in correlazione alla peculiarità del caso concreto. La pronuncia non può comportare una equiparazione delle procedure di liquidazione coatta amministrativa alle procedure fallimentari, ai fini del riconoscimento del diritto all'equo indennizzo. Nella specie, gli artt. 1-bis, commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui escludono la configurabilità del diritto all'equo indennizzo per l'eccessiva durata della procedura di liquidazione coatta amministrativa, non integrano una violazione dell'art. 13 CEDU.***

*Considerato, 3., 6.*

«Chiamata a decidere su una domanda di equo indennizzo traente causa dalla eccessiva durata di una procedura di liquidazione coatta amministrativa, la Corte d'appello di Bologna, in composizione monocratica, con l'ordinanza di cui si è in narrativa detto, ha sollevato, “in relazione agli articoli 3, 24 e 117, primo comma, Cost.”, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1-bis, commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001, nella parte, appunto, in cui, alla stregua della riferita esegesi, consolidatasi in termini di diritto vivente, esclude la configurabilità del diritto all'equo indennizzo da detta legge previsto ove l'eccessiva durata, di cui la parte si dolga, attenga a procedure di liquidazione coatta amministrativa. Secondo la rimettente, la normativa denunciata, così interpretata, si porrebbe, per un verso, in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., per la ragione che, “a fronte di una identica situazione soggettiva di vantaggio (l'essere creditore di un fallimento o di una lca), la legge n. 89 del 2001 attribuisce solo al primo (e non al secondo) la possibilità di ottenere tutela (a causa del ritardo nella chiusura della procedura concorsuale) nelle forme previste dalla legge stessa”. E, per altro verso, violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost. – in relazione all'art. 13 (non richiamato in dispositivo ma evocato in motivazione) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 – in ragione del sopravvenuto contrasto del riferito diritto vivente con la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 11 gennaio 2018, C. contro Italia, che avrebbe equiparato le procedure di liquidazione coatta amministrativa alle procedure fallimentari, ai fini del riconoscimento dal pari diritto (del creditore) ad un equo indennizzo per l'eccessiva correlativa durata. (...) Le considerazioni che precedono valgono ad escludere anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per il profilo, prospettato dal rimettente, di sospettato contrasto della normativa in esame, con la citata sentenza della Corte EDU 11 gennaio 2018. Detta sentenza – che, come osservato dal giudice da essa dissenziente, si discosta dalla giurisprudenza consolidata della Corte EDU relativa alla procedura amministrativa non contenziosa – nel riconoscere al ricorrente il diritto ad un compenso (di euro 24.000,00) a titolo risarcitorio del “danno morale” subito, per un verso, fonda la sua motivazione sulla premessa di principio, per cui la diversa natura attribuita a livello interno alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, rispetto alla procedura fallimentare, non giustifica che solo a quest'ultima, e non anche alla prima procedura, sia applicabile il rimedio riparatorio interno in linea con l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione. E, per altro verso, fa leva sulla constatazione che il procedimento dal quale il ricorrente attendeva la risposta alla propria pretesa creditoria durava già da “complessivamente quasi venticinque anni” e il Governo non aveva esposto “alcun fatto o argomento convincente che possa giustificare un tale ritardo”. Si tratta, dunque, di una sentenza che, da un lato, nella sua premessa, non tiene compiutamente conto dei rimedi riparatori apprestati dall'ordinamento italiano riferibili anche al procedimento per cui è causa; e, dall'altro lato, nel suo *decisum*, risponde ad una finalità di tutela dell'interesse del ricorrente, che si ravvisa lesa in

correlazione alla peculiarità del caso concreto: tutela, questa, “parcellizzata”, che è per sua natura complementare alla tutela “sistemica” apprestata in sede nazionale (sentenze n. 67 del 2017, n. 264 del 2012). Da qui, dunque, la non fondatezza della questione sollevata dai rimettenti anche in relazione ai parametri da ultimo considerati».

*Dispositivo*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1-bis commi 1 e 2, e 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Bologna, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*



## Capitolo 8

### Art. 14 CEDU (divieto di discriminazione)

Sentenza n. 34/2022 (red. de Pretis)

*Il reddito di inclusione, riconosciuto dall'INPS previa verifica del possesso dei requisiti, ma erogato subordinatamente alla sottoscrizione del progetto personalizzato, non si esaurisce in una provvidenza assistenziale volta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, perseguendo più ampi obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale. Pertanto, se, conformemente al principio di non discriminazione di cui all'art. 14 CEDU, le prestazioni assistenziali destinate al soddisfacimento di bisogni primari spettano sia ai cittadini sia agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, il reddito di inclusione rientra, invece, tra quelle prestazioni assistenziali che il legislatore può riservare ai cittadini e alle persone ad essi equiparati soggiornanti in Italia, senza incorrere nel divieto convenzionale. Tanto premesso, l'art. 3, comma 1, lettera a), numero 1), del d.lgs. n. 147 del 2017 non risulta convenzionalmente incompatibile nella parte in cui, fra i requisiti necessari per l'ottenimento del reddito di inclusione, annovera il possesso da parte degli stranieri regolarmente soggiornanti del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.*

*Considerato, 5., 5.1., 5.2.*

«Non è fondata neppure la questione sollevata per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU. Anche in questo caso, si possono riproporre le considerazioni già svolte nella sentenza n. 19 del 2022 in merito al reddito di cittadinanza. (...) E, poiché il d.lgs. n. 147 del 2017 prevedeva un diritto al reddito di inclusione (che “è riconosciuto dall'INPS previa verifica del possesso dei requisiti”, in base al suo art. 2, comma 6, ma la cui erogazione era poi subordinata alla sottoscrizione del progetto personalizzato, come previsto all'art. 9, commi 5 e 6), non impropriamente il giudice *a quo* ha invocato il parametro convenzionale. (...) Questa Corte si è già pronunciata, in più occasioni, sulla conformità dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 (là dove subordinava l'accesso a determinate provvidenze al possesso della carta di soggiorno) all'art. 14 CEDU. Nella sentenza n. 187 del 2010, in particolare, si è osservato che “ciò che dunque assume valore dirimente” è “accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico assegno che viene qui in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei bisogni primari inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto”. Sicché, ove “si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al sostentamento della persona, qualsiasi discrimine tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, avuto riguardo alla relativa lettura che, come si è detto, è stata in più circostanze offerta dalla Corte di Strasburgo”. Questo criterio di giudizio è stato poi ribadito dalle sentenze n. 329 del 2011 e n. 50 del 2019. In questa prospettiva, le conclusioni sopra raggiunte sulle caratteristiche del reddito di inclusione – che non si esaurisce in una provvidenza assistenziale volta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue più ampi obiettivi di inclusione sociale e lavorativa – conducono a ritenere non fondata anche la questione sollevata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU».

## Dispositivo

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), numero 1), del d.lgs. n. 147 del 2017, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 38 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale di Bergamo, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Sentenza n. **19/2022** (red. de Pretis)

*Se riferito al diritto a prestazioni assistenziali destinate al soddisfacimento di bisogni primari ovvero al “sostentamento” della persona, qualsiasi distinguo tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, è ritenuto in contrasto con il divieto di discriminazione di cui all'art. 14 CEDU. Il reddito di cittadinanza consiste in un'integrazione del reddito familiare la cui erogazione è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, nell'ambito del quale i beneficiari del reddito di cittadinanza sono tenuti a confermare la propria disponibilità a partecipare a progetti comunali, utili alla collettività. Quindi, perseguendo più ampi obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale, il reddito di cittadinanza non si esaurisce in una provvidenza assistenziale volta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo e rientra tra quelle prestazioni assistenziali che il legislatore può riservare ai cittadini e alle persone ad essi equiparati soggiornanti in Italia, senza incorrere nel divieto convenzionale. Perciò, l'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), del d.l. n. 4 del 2019, nel richiedere quale requisito per gli stranieri legalmente soggiornanti in Italia il possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, non risulta convenzionalmente incompatibile.*

Considerato, 3., 5., 5.1., 5.2.

«(...) Il reddito di cittadinanza consiste in un beneficio economico che costituisce un'“integrazione del reddito familiare” fino alla soglia di 6000 euro annui (incrementata a seconda dei componenti del nucleo familiare), alla quale si può aggiungere un'integrazione del reddito dei nuclei familiari locatari di un'abitazione, fino ad un massimo di 3360 euro annui (art. 3, comma 1). Il beneficio è riconosciuto “per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi” e può essere rinnovato, previa sospensione di un mese prima di ciascun rinnovo (art. 3, comma 6). La sua erogazione “è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, (...) nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale”(art. 4, comma 1). Questo percorso si realizza o con il Patto per il lavoro (stipulato presso un centro per l'impiego e che “deve contenere gli obblighi e gli impegni previsti dal comma 8, lettera b”, che riguardano essenzialmente la ricerca attiva del lavoro e l'accettazione delle offerte congrue) o con il Patto per l'inclusione sociale, stipulato presso i servizi comunali competenti per il contrasto della povertà (art. 4, commi 7 e 12). Si tratta di due “canali” comunicanti, nel senso che il beneficiario convocato dal centro per l'impiego può essere inviato al servizio comunale e viceversa (art. 4, commi 5-*quater* e 12). Il Patto per l'inclusione sociale comprende anche gli “interventi per

l'accompagnamento all'inserimento lavorativo" (art. 4, comma 13). Nell'ambito di entrambi i Patti, "il beneficiario è tenuto ad offrire [...] la propria disponibilità per la partecipazione a progetti a titolarità dei comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza, mettendo a disposizione un numero di ore compatibile con le altre attività del beneficiario e comunque non inferiore al numero di otto ore settimanali (...)" (art. 4, comma 15). Rispetto al precedente istituto del reddito di inclusione, dunque, il reddito di cittadinanza si caratterizza per una spiccata finalizzazione all'inserimento lavorativo e per un più stringente meccanismo della condizionalità, cioè per un'accentuazione degli impegni assunti dai beneficiari. (...) Non è fondata neppure la questione sollevata per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU.(...) E, poiché il d.l. n. 4 del 2019, come convertito, prevede un diritto al reddito di cittadinanza (che "è riconosciuto dall'INPS ove ricorrano le condizioni", in base al suo art. 5, comma 3, ma la cui erogazione è poi subordinata all'adesione al percorso personalizzato, come previsto all'art. 4, comma 1), non impropriamente il giudice *a quo* ha invocato il parametro convenzionale. (...) Questa Corte si è già pronunciata, in più occasioni, sulla conformità dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 (là dove subordinava l'accesso a determinate provvidenze al possesso della carta di soggiorno) all'art. 14 CEDU. Nella sentenza n. 187 del 2010, in particolare, si è osservato che "ciò che dunque assume valore dirimente" è "accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico assegno che viene qui in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei bisogni primari inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto". Sicché ove "si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al sostentamento della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, avuto riguardo alla relativa lettura che, come si è detto, è stata in più circostanze offerta dalla Corte di Strasburgo". Questo criterio di giudizio è stato poi ribadito dalle sentenze n. 329 del 2011 e n. 50 del 2019. In questa prospettiva, le conclusioni sopra raggiunte sulle caratteristiche del reddito di cittadinanza – che non si esaurisce in una provvidenza assistenziale volta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue più ampi obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale – conducono a ritenere non fondata anche la questione sollevata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU».

### *Dispositivo*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), del d.l. n. 4 del 2019, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale di Bergamo, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Sentenza n. 50/2019 (red. Prosperetti)

***Il requisito della cittadinanza italiana è ritenuto in contrasto con il divieto di cui all'art. 14 CEDU se riferito al diritto a prestazioni assistenziali destinate al soddisfacimento di bisogni primari, alla tutela della salute e al sostentamento di invalidi, in relazione alle quali non si può operare un distinguo correlato al radicamento territoriale. L'assegno sociale, invece, rientra tra quelle prestazioni assistenziali eccedenti i bisogni primari della persona che il legislatore può riservare ai cittadini e alle persone ad essi equiparati soggiornanti in Italia, il cui status, consentendo la partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale dello Stato, giustifica l'erogazione della provvidenza. Pertanto, non risulta discriminatorio, ai fini dell'art. 14 CEDU, prevedere, quale presupposto per il diritto all'assegno sociale, il possesso da parte degli stranieri legalmente soggiornanti in Italia del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Ne discende che l'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui reca tale previsione, non risulta convenzionalmente né costituzionalmente incompatibile.***

*Considerato, 11.*

«Quanto appena detto comporta l'infondatezza anche delle ulteriori censure, riferite agli artt. 10, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU, e sviluppate sulla base dell'erronea premessa che la cittadinanza italiana ed europea non costituisca un elemento idoneo per selezionare gli aventi diritto alla prestazione, escludendone gli stranieri privi del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo. In particolare, non risulta violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU, essendo non discriminatorio, per le ragioni enunciate, il criterio adottato quanto alla parificazione dei cittadini stranieri a quelli italiani in una prestazione di welfare sganciata dallo status lavorativo. Come si è detto, l'assegno sociale per chi abbia 65 anni (che dal 1° gennaio 2019 spetta a coloro che abbiano raggiunto l'età di 67 anni) è una prestazione sociale riservata a coloro che, privi di reddito adeguato e di pensione, abbiano raggiunto un'età in linea di massima non più idonea alla ricerca di un'attività lavorativa e che mantengano comunque la effettiva residenza in Italia; tale prestazione è pertanto legittimamente riservata ai cittadini italiani, ai cittadini europei e ai cittadini extracomunitari solo se titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Nella giurisprudenza di questa Corte l'elemento di discriminazione basato sulla cittadinanza è stato ritenuto in contrasto con l'art. 3 Cost. e con lo stesso divieto di discriminazione formulato dall'art. 14 CEDU, solo con riguardo a prestazioni destinate al soddisfacimento di bisogni primari e volte alla "garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto" (sentenza n. 187 del 2010) o comunque destinate alla tutela della salute e al sostentamento connesso all'invalidità (sentenza n. 230 del 2015), di volta in volta con specifico riguardo alla pensione di inabilità, all'assegno di invalidità, all'indennità per ciechi e per sordi e all'indennità di accompagnamento (sentenze n. 230 e n. 22 del 2015, n. 40 del 2013, n. 329 del 2011, n. 187 del 2010, n. 11 del 2009 e n. 306 del 2008). Come si è visto, l'assegno sociale non è equiparabile a tali prestazioni. In conclusione, il legislatore può legittimamente prevedere specifiche condizioni per il godimento delle prestazioni assistenziali eccedenti i bisogni primari della persona, purché tali condizioni non siano manifestamente irragionevoli né intrinsecamente discriminatorie, com'è appunto nella specie la considerazione dell'inserimento socio-giuridico del cittadino extracomunitario nel contesto nazionale, come certificata dal permesso di soggiorno UE di lungo periodo, al quale l'ordinamento fa conseguire il riconoscimento di peculiari situazioni giuridiche che equiparano il cittadino extracomunitario – a determinati fini – ai cittadini italiani e comunitari».



## Dispositivo

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», sollevata, in riferimento agli artt. 3, 10, secondo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, e 38 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 10, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU, dal Tribunale ordinario di Bergamo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Sentenza n. 22/2015 (red. Criscuolo)

***Ai fini del riconoscimento di provvidenze destinate al sostentamento delle persone portatrici di patologie invalidanti, quali i non vedenti, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti in Italia, fondata su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti è in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo. Pertanto, l'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui subordina la fruizione da parte di stranieri legalmente soggiornanti in Italia della pensione ex art. 8 della legge n. 66 del 1962 e dell'indennità di accompagnamento ex art. 3, comma 1, della legge n. 508 del 1988 al possesso della carta di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo non risulta convenzionalmente né costituzionalmente compatibile.***

*Considerato, I., 4.*

«La Corte è chiamata a giudicare della legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), denunciato dalla Corte d'appello di Bologna, con ordinanza del 20 settembre 2012, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, primo comma, 32, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e all'art. 1 del relativo Primo Protocollo addizionale – in “combinato disposto” con l'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), poi sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), e “in correlazione” con l'art. 8 della legge 10 febbraio 1962, n. 66 (Nuove disposizioni relative all'Opera nazionale per i ciechi civili) e con l'art. 3, comma 1, della legge 21 novembre 1988, n. 508 (Norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti) –; nonché dalla Corte di cassazione, con ordinanza depositata il 20 maggio 2014, “nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione e della indennità di accompagnamento per ciechi assoluti e dell'assegno sociale maggiorato”. (...) È fondata, invece, la questione sollevata dalla Corte d'appello di Bologna e riferita

alla previsione che subordina alla titolarità della carta di soggiorno la concessione, in favore dei ciechi extracomunitari, della pensione di cui all'art. 8 della legge n. 66 del 1962, a norma del quale "Tutti coloro che siano colpiti da cecità assoluta o abbiano un residuo visivo non superiore ad un ventesimo in entrambi gli occhi con eventuale correzione, hanno diritto alla corresponsione della pensione a decorrere dal compimento del 18° anno di età" nonché della speciale indennità di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 508 del 1988, secondo cui "A decorrere dal 1° gennaio 1988, ai cittadini riconosciuti ciechi, con residuo visivo non superiore ad un ventesimo in entrambi gli occhi con eventuale correzione, è concessa una speciale indennità non reversibile al solo titolo della minorazione di L. 50.000 mensili per dodici mensilità". Al riguardo, appare utile, anzitutto, muovere dal precedente specifico costituito dalla già richiamata sentenza n. 40 del 2013. In questa decisione, prendendo in esame l'identica condizione ostativa della necessaria titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, a norma del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, recante "Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo"), ai fini del riconoscimento agli stranieri extracomunitari dell'indennità di accompagnamento (di cui all'art. 1 della legge n. 18 del 1980) e della pensione di inabilità (di cui all'art. 12 della legge n. 118 del 1971) (provvidenze del tutto simili a quelle in esame), la Corte rilevò in particolare, sulla scia di proprie analoghe precedenti pronunce, come, nell'ipotesi in cui vengano in rilievo provvidenze destinate al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile si trova inserito, "qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della CEDU", per come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Questi principi dovevano trovare applicazione – si osservò – anche in riferimento alle misure assistenziali prese in considerazione nel frangente, in riferimento a benefici rivolti a soggetti in gravi condizioni di salute, portatori di impedimenti fortemente invalidanti, la cui tutela implicava il coinvolgimento di una serie di valori di essenziale risalto e tutti di rilievo costituzionale, a cominciare da quello della solidarietà, enunciato all'art. 2 Cost. Del resto – si disse – anche le diverse convenzioni internazionali, che parimenti presidiano i corrispondenti valori, rendevano "priva di giustificazione la previsione di un regime restrittivo (*ratione temporis*, così come *ratione census*) nei confronti di cittadini extracomunitari, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico". I rilievi appena richiamati debbono, a fortiori, essere riaffermati in riferimento allo stato delle persone non vedenti. La specificità, infatti, dei connotati invalidanti – resa evidente dalla particolare attenzione e dal *favor* che caratterizzano, da epoca ormai risalente, la normativa di settore, con la previsione di diverse provvidenze per le persone che risultino averne titolo – renderebbe ancora più arduo giustificare, nella dimensione costituzionale della convivenza solidale, una condizione ostativa – inevitabilmente discriminatoria – che subordini al possesso della carta di soggiorno la fruizione di benefici intrinsecamente raccordati alla necessità di assicurare a ciascuna persona, nella più ampia e compatibile misura, condizioni minime di vita e di salute. Ove così non fosse, d'altra parte, specifiche provvidenze di carattere assistenziale – inerenti alla sfera di protezione di situazioni di inabilità gravi e insuscettibili di efficace salvaguardia al di fuori degli interventi che la Repubblica prevede in adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà (art. 2 Cost.) – verrebbero fatte dipendere, nel caso degli stranieri extracomunitari, da requisiti di carattere meramente "temporale", del tutto incompatibili con l'indifferibilità e la pregnanza dei relativi bisogni: i quali requisiti ineluttabilmente finirebbero per innestare nel tessuto normativo condizioni incoerenti e incompatibili con la natura stessa delle provvidenze, generando effetti irragionevolmente pregiudizievole rispetto al valore fondamentale di ciascuna persona. La disposizione denunciata, pertanto, risultando in contrasto con

gli evocati parametri costituzionali e con i relativi principi – oltre che con quelli più volte affermati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo –, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima».

#### *Dispositivo*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di cui all'art. 8 della legge 10 febbraio 1962, n. 66 (Nuove disposizioni relative all'Opera nazionale per i ciechi civili) e dell'indennità di cui all'art. 3, comma 1, della legge 21 novembre 1988, n. 508 (Norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti).*

Sentenza n. **40/2013** (red. Grossi)

***L'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui subordina il conseguimento, da parte di stranieri legalmente soggiornanti in Italia, della indennità di accompagnamento ex art. 1 della legge n. 18 del 1980 e della pensione di inabilità ex art. 12 della legge n. 118 del 1971 al possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, risulta in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo. Infatti, poiché la ratio delle provvidenze è connessa alla tutela di valori essenziali di rilievo costituzionale, quali la salvaguardia della salute e il dovere di solidarietà nei confronti di chi versa in condizioni di elevato disagio sociale, nell'attribuzione delle predette indennità, qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, contrasta con il predetto principio convenzionale.***

*Considerato, 5.*

«(...) La norma oggetto di impugnativa si rivela, pertanto, fortemente restrittiva – e per molti aspetti intrinsecamente derogatoria – rispetto alla generale previsione dettata in materia di prestazioni sociali ed assistenziali in favore dei cittadini extracomunitari dall'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il quale, invece, prevede che “Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti”. Il legislatore della legge finanziaria del 2001, proprio in tema di prestazioni che, in base alla legge, sono configurate come “diritti soggettivi” e proprio nei confronti di soggetti portatori di gravi patologie ed invalidità, e dunque particolarmente bisognevoli di specifiche misure di assistenza, ha così finito per introdurre nei confronti degli stranieri, pur legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, una variegata gamma di presupposti limitativi, contrassegnati dai diversi requisiti cui altra normativa (per di più iscritta in un panorama di adattamento alle previsioni della richiamata direttiva 2003/109/CE, dettate da esigenze del tutto estranee al tema qui in discorso) ha subordinato il permesso CE per soggiornanti di lungo periodo. (...) La più generale previsione del possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo – individuato, come si è detto, dalla norma impugnata quale pre-requisito per il conseguimento delle provvidenze sociali in

favore degli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato – è stata invece scrutinata, sul versante della titolarità del permesso di soggiorno da almeno cinque anni, nelle sentenze n. 187 del 2010 (riguardante l’assegno mensile di invalidità, di cui all’art. 13 della legge n. 118 del 1971) e n. 329 del 2011 (concernente la indennità di frequenza di cui all’art. 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289, recante “Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un’indennità di frequenza per i minori invalidi”). In entrambe le occasioni, nel dichiarare l’illegittimità costituzionale della normativa denunciata, la Corte, in particolare, rilevò che – ove si tratti, come nei casi allora delibati, di provvidenze destinate al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile si trova inserito – qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all’art. 14 della CEDU, avuto riguardo alla interpretazione rigorosa che di tale norma è stata offerta dalla giurisprudenza della Corte europea. Ebbene, se si considerano i principi affermati, in particolare, nella sentenza n. 329 del 2011, è evidente che un identico ordine di rilievi possa e debba essere evocato – seppure *mutatis mutandis* – anche nell’attuale scrutinio, avuto riguardo alla natura ed alla ratio delle provvidenze qui in considerazione. In ragione delle gravi condizioni di salute dei soggetti di riferimento, portatori di handicap fortemente invalidanti (in uno dei due giudizi *a quibus* si tratta addirittura di un minore), vengono infatti ad essere coinvolti una serie di valori di essenziale risalto – quali, in particolare, la salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie –, tutti di rilievo costituzionale in riferimento ai parametri evocati, tra cui spicca l’art. 2 della Costituzione – al lume, anche, delle diverse convenzioni internazionali che parimenti li presidiano – e che rendono priva di giustificazione la previsione di un regime restrittivo (*ratione temporis*, così come *ratione census*) nei confronti di cittadini extracomunitari, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico, come nei casi di specie. La normativa impugnata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno – ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo – la concessione ai cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità».

#### *Dispositivo*

*dichiara l’illegittimità costituzionale dell’articolo 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001) nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento di cui all’art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili) e della pensione di inabilità di cui all’art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore di mutilati ed invalidi civili).*

*La CEDU non sancisce un obbligo per gli Stati contraenti di assicurare un determinato livello delle prestazioni assistenziali; tuttavia, una volta istituite, la relativa disciplina non si sottrae al giudizio di compatibilità con la Convenzione e, in particolare, con il principio di non discriminazione. Secondo la giurisprudenza convenzionale, le scelte del legislatore nazionale in materia di prestazioni sociali si rivelano discriminatorie quando il trattamento non realizza un rapporto di proporzionalità tra mezzi impiegati e obiettivi perseguiti; e inoltre, trattamenti differenziati in base alla nazionalità sono compatibili con la previsione dell'art. 14 CEDU solo in presenza di motivazioni rafforzate. Poiché l'assegno mensile per invalidi civili che si trovano in disagiate condizioni reddituali, di cui all'art. 13 della legge n. 118 del 1971, è destinato alla soddisfazione di bisogni primari inerenti la sfera di tutela della persona umana e non già a integrare il minor reddito dipendente dalle condizioni soggettive, risulta discriminatorio e, pertanto, convenzionalmente e costituzionalmente incompatibile, subordinarne l'erogazione agli stranieri legalmente soggiornanti in Italia al possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.*

*Considerato, 2.*

«(...) La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha, in varie occasioni, avuto modo di sottolineare come la Convenzione non sancisca un obbligo per gli Stati membri di realizzare un sistema di protezione sociale o di assicurare un determinato livello delle prestazioni assistenziali; tuttavia, una volta che tali prestazioni siano state istituite e concesse, la relativa disciplina non potrà sottrarsi al giudizio di compatibilità con le norme della Convenzione e, in particolare, con l'art. 14 che vieta la previsione di trattamenti discriminatori (...). Al tempo stesso, la Corte di Strasburgo ha anche sottolineato l'ampio margine di apprezzamento di cui i singoli Stati godono in materia di prestazioni sociali, in particolare rilevando come le singole autorità nazionali, in ragione della conoscenza diretta delle peculiarità che caratterizzano le rispettive società ed i correlativi bisogni, si trovino, in linea di principio, in una posizione privilegiata rispetto a quella del giudice internazionale per determinare quanto risulti di pubblica utilità in materia economica e sociale. Da qui l'assunto secondo il quale la Corte rispetta, in linea di massima, le scelte a tal proposito operate dal legislatore nazionale, salvo che la relativa valutazione si riveli manifestamente irragionevole (...). A proposito, poi, dei limiti entro i quali opera il divieto di trattamenti discriminatori stabilito dall'art. 14 della Convenzione, la stessa Corte non ha mancato di segnalare il carattere relazionale che contraddistingue il principio, nel senso che lo stesso non assume un risalto autonomo, "ma gioca un importante ruolo di complemento rispetto alle altre disposizioni della Convenzione e dei suoi protocolli, perché protegge coloro che si trovano in situazioni analoghe da discriminazioni nel godimento dei diritti garantiti da altre disposizioni" (...). Il trattamento diviene dunque discriminatorio – ha puntualizzato la giurisprudenza della Corte – ove esso non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole; non realizzi, cioè, un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito (...). Non senza l'ulteriore puntualizzazione secondo la quale soltanto "considerazioni molto forti potranno indurre a far ritenere compatibile con la Convenzione una differenza di trattamento fondata esclusivamente sulla nazionalità" (...). Lo scrutinio di legittimità costituzionale andrà dunque condotto alla luce dei segnalati approdi ermeneutici, cui la Corte di Strasburgo è pervenuta nel ricostruire la portata del principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 della Convenzione, assunto dall'odierno rimettente a parametro interposto, unitamente all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale, che la stessa giurisprudenza europea ha ritenuto raccordato, in tema di prestazioni previdenziali, al principio innanzi indicato (in particolare, sul punto, la citata decisione di ricevibilità nella causa S. ed altri contro Regno Unito). A tal proposito, occorre preliminarmente rilevare come

la disposizione oggetto di impugnativa abbia senz'altro perseguito una finalità restrittiva in tema di prestazioni sociali da riconoscere in favore dei cittadini extracomunitari. L'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, stabilisce, infatti, per quanto qui interessa, che "l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concessi, alle condizioni previste dalla normativa medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno" (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo). La norma, dunque, è intervenuta direttamente sui presupposti di legittimazione al conseguimento delle provvidenze assistenziali, circoscrivendo la platea dei fruitori, quanto ai cittadini extracomunitari, a coloro che siano in possesso della carta di soggiorno, il cui rilascio presuppone, fra l'altro, il regolare soggiorno nel territorio dello Stato da almeno cinque anni, secondo l'originaria previsione dell'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). (...) In sostanza, dopo l'entrata in vigore della normativa censurata, è venuta meno, con riferimento ai soggetti legittimati a fruire di trattamenti previdenziali costituenti diritti soggettivi, la equiparazione, precedentemente esistente, fra i cittadini italiani e gli stranieri extracomunitari in possesso di regolare permesso di soggiorno. (...) Occorre, in altri termini, accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico "assegno" che viene qui in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei "bisogni primari" inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto (...). Ove, pertanto, si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al "sostentamento" della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, avuto riguardo alla relativa lettura che, come si è detto, è stata in più circostanze offerta dalla Corte di Strasburgo. (...) Si tratta, dunque, all'evidenza, di una erogazione destinata non già ad integrare il minor reddito dipendente dalle condizioni soggettive, ma a fornire alla persona un minimo di "sostentamento", atto ad assicurarne la sopravvivenza; un istituto, dunque, che si iscrive nei limiti e per le finalità essenziali che questa Corte – anche alla luce degli enunciati della Corte di Strasburgo – ha additato come parametro di ineludibile uguaglianza di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato. La norma impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione, agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118».

#### *Dispositivo*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili).*

## Capitolo 9

### Art. 1 Protocollo addizionale (protezione della proprietà)

Sentenza n. 8/2023 (red. Navarretta)

*Con riguardo alla ripetizione di indebiti retributivi e previdenziali erogati da enti pubblici, la Corte EDU ravvisa violazioni dell'art. 1 del Protocollo Addizionale alla CEDU in presenza di pretese restitutorie che disattendono una doverosa considerazione dell'affidamento legittimo dell'obligato e delle sue condizioni economiche e personali. In particolare, la giurisprudenza convenzionale stigmatizza le interferenze sproporzionate, rispetto al legittimo affidamento ingenerato dall'erogazione indebita che emergono in relazione all'imposizione di specifiche modalità di restituzione. Valorizzando sia la relazione fra i soggetti implicati sia le circostanze concrete che caratterizzano l'attribuzione indebita, la Corte di Strasburgo ha identificato i seguenti presupposti del legittimo affidamento in capo al percettore: l'erogazione su spontanea iniziativa della Pubblica Amministrazione o su domanda presentata in buona fede, l'attribuzione all'esito di procedimento normato e l'erogazione effettuata in relazione ad attività lavorativa continuativa. L'applicazione dell'art. 2033 cod. civ. nei casi di indebiti retributivi e previdenziali non comporta le descritte sproporzionate interferenze lesive della garanzia convenzionale. Innanzitutto, nelle ipotesi di buona fede soggettiva dell'accipiens, la norma prevede che i frutti e gli interessi sulle somme da restituire vadano corrisposti solo a far data dalla domanda di restituzione. Inoltre, l'applicazione della clausola generale di buona fede, che caratterizza l'attuazione del rapporto obbligatorio e condiziona anche l'esecuzione dell'obbligazione restitutoria, consente di valorizzare la specificità degli elementi che la giurisprudenza europea pone a fondamento del legittimo affidamento. La previsione di cui all'art. 1175 cod. civ., vincolando il creditore a esercitare la sua pretesa tenendo in debita considerazione la sfera di interessi del debitore, può portare all'inesigibilità temporanea o finanche parziale della prestazione restitutoria e consentire, comunque, tramite rateizzazione, di adeguarne le modalità di adempimento alle condizioni economiche e patrimoniali dell'obligato. Pertanto, l'art. 2033 cod. civ. non risulta convenzionalmente né costituzionalmente incompatibile nella parte in cui non prevede l'irrepetibilità dell'indebito previdenziale per i casi in cui le somme siano state percepite in buona fede e la condotta dell'ente abbia ingenerato un legittimo affidamento nel percettore.*

*Considerato, 8., 11., 12., 12.1.*

«In via preliminare, occorre ripercorrere la giurisprudenza della Corte EDU che, nell'ambito della ripetizione di indebiti retributivi e previdenziali erogati da soggetti pubblici, ha dato corpo all'interpretazione dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, invocato dalle ordinanze in esame quale parametro interposto, volto a specificare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.. Secondo la citata disposizione convenzionale, "ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni" e la Corte EDU, valorizzando proprio la nozione di bene, ha ascrivito a tale paradigma la tutela dell'affidamento legittimo ("*legitimate expectation*"), situazione soggettiva dai contorni più netti di una semplice speranza o aspettativa di mero fatto ("*hope*"). In particolare, in una pluralità di casi – tra cui le già citate sentenze C., R., C. e M. – concernenti indebiti retributivi e previdenziali erogati da soggetti pubblici, la Corte EDU ha specificato i presupposti che consentono di identificare un affidamento legittimo in capo al percettore della prestazione, che sia persona fisica, e ha individuato le condizioni che tramutano la *condictio indebiti* in un'interferenza sproporzionata nei confronti di tale affidamento. La Corte EDU ha individuato quali elementi costitutivi dell'affidamento legittimo:

l'erogazione di una prestazione a seguito di una domanda presentata dal beneficiario che agisca in buona fede o su spontanea iniziativa delle autorità; la provenienza dell'attribuzione da parte di un ente pubblico, sulla base di una decisione adottata all'esito di un procedimento, fondato su una disposizione di legge, regolamentare o contrattuale, la cui applicazione sia percepita dal beneficiario come fonte della prestazione, individuabile anche nel suo importo; la mancanza di una attribuzione manifestamente priva di titolo o basata su semplici errori materiali; un'erogazione effettuata in relazione a una attività lavorativa ordinaria e non a una prestazione isolata o occasionale, per un periodo sufficientemente lungo da far nascere la ragionevole convinzione circa il carattere stabile e definitivo della medesima; la mancata previsione di una clausola di riserva di ripetizione. L'identificazione di una situazione di *legitimate expectation* non importa, nondimeno, per ciò solo l'intangibilità della prestazione percepita dal privato. La Corte EDU riconosce l'interesse generale sotteso all'azione di ripetizione dell'indebito e, in genere, riscontra la legalità dell'intervento, che solo raramente si è dimostrata carente (sentenza 12 ottobre 2020, A. Š. contro Lituania, paragrafo 115). Le censure della Corte EDU si appuntano, 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. Nel compiere tale valutazione, la Corte EDU riconosce agli Stati contraenti un margine di apprezzamento ristretto, onde evitare che gravi sulla persona fisica un onere eccessivo e individuale, avuto riguardo al particolare contesto in cui si inquadra la vicenda (così Grande camera, sentenza 5 settembre 2017, F. contro Ungheria, paragrafo 65, e seconda sezione, sentenza 10 febbraio 2015, B. N. contro Ungheria, paragrafo 166). In particolare, fra le circostanze che influiscono sul carattere sproporzionato dell'interferenza si rinvengono le specifiche modalità di restituzione imposte al titolare dell'affidamento (ad esempio, nella sentenza C., l'addebito di interessi legali in capo all'*accipiens*, a dispetto dell'errore compiuto dall'amministrazione, paragrafi 86 e 87; o, nella sentenza C., la rateizzazione non rapportata alle condizioni di vita dell'obbligato, paragrafo 72); più in generale, rilevano l'omessa o l'inadeguata considerazione della fragilità economico-sociale o di salute dell'obbligato nell'esercizio della pretesa restitutoria (così nelle sentenze C., paragrafi 72 e 73; R., paragrafo 75; C., paragrafi da 87 a 89, e M., paragrafi 74 e 75); e, infine, ha una sicura incidenza la mancata previsione di una responsabilità in capo all'ente cui sia addebitabile l'errore (sentenze C., paragrafo 71, e C., paragrafo 80). In definitiva, la giurisprudenza della Corte EDU offre una ricostruzione dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU volta a stigmatizzare interferenze sproporzionate rispetto all'affidamento legittimo ingenerato dall'erogazione indebita da parte di soggetti pubblici di prestazioni di natura previdenziale, pensionistica e non, nonché retributiva. (...) Al di fuori del raggio di disposizioni speciali che, nel campo delle prestazioni retributive, previdenziali e assistenziali, prevedono, nell'ordinamento italiano, l'irripetibilità dell'attribuzione erogata, opera, viceversa, la disciplina generale dell'indebito oggettivo, di cui all'art. 2033 cod. civ., secondo la quale: "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". L'ampiezza della norma, cui si ascrivono anche prestazioni indebite ricomprese fra quelle esaminate dalla Corte EDU, ha suscitato, dunque, i dubbi di legittimità costituzionale. Sia l'ordinanza di rimessione iscritta al n. 9 del reg. ord. 2022 sia quella iscritta al n. 21 reg. ord. del medesimo anno ravvisano, infatti, il già evocato *vulnus* all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza convenzionale, nell'applicazione della disposizione generale sull'indebito oggettivo a prestazioni previdenziali non pensionistiche e a prestazioni retributive, chiaramente non ascrivibili all'art. 2126 cod. civ. Sennonché, a fronte dell'obbligo restitutorio, da un lato, lo stesso art. 2033 cod. civ. – come già emerge dalla sua formulazione testuale – prevede che, in ipotesi di buona fede soggettiva dell'*accipiens*, i frutti e gli



interessi vanno corrisposti solo a partire dalla domanda di restituzione, il che allontana una delle possibili ragioni di sproporzione dell'interferenza ravvisate dalla giurisprudenza della Corte EDU (in particolare, nella sentenza C., paragrafo 86). Da un altro lato, e soprattutto, si rinviene nell'ordinamento italiano una clausola generale, suscettibile di valorizzare la specificità degli elementi posti in risalto dalla giurisprudenza della Corte EDU a fondamento dell'affidamento legittimo, così come si ravvisa un apparato di tutele sufficiente a superare ogni dubbio di possibile contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. (...) Il perno della disciplina risiede, in particolare, nella clausola di buona fede oggettiva o correttezza, che, per un verso, plasma, attraverso l'art. 1175 cod. civ., l'attuazione del rapporto obbligatorio e, dunque, condiziona – dando rilievo agli interessi in gioco e alle circostanze concrete – l'esecuzione dell'obbligazione restitutoria, che ha fonte nell'art. 2033 cod. civ. Per un altro verso, e *ab imis*, la buona fede oggettiva dà fondamento, tramite l'art. 1337 cod. civ., alla stessa possibilità di identificare un affidamento legittimo, suscettibile di rinvenire una tutela, sia quale interesse che, *ex fide bona*, in base al citato art. 1175 cod. civ., condiziona l'attuazione del rapporto obbligatorio, sia quale situazione soggettiva potenzialmente meritevole di protezione risarcitoria, proprio attraverso la disciplina dell'illecito precontrattuale.(...) Ebbene, i casi esaminati dalla giurisprudenza della Corte EDU danno, a ben vedere, risalto a un'ulteriore tipologia di affidamento legittimo, che riguarda la spettanza di una prestazione indebita: un tipo di affidamento per ravvisare il quale le sentenze della Corte EDU valorizzano per l'appunto sia la relazione fra i soggetti implicati sia le circostanze concrete che caratterizzano l'attribuzione indebita. Deve allora ritenersi che proprio l'attitudine della buona fede oggettiva a recepire processi di concretizzazione giurisprudenziale consenta di ravvisare nell'art. 1337 cod. civ. la cornice giuridica capace di valorizzare, a livello nazionale, presupposti che, in effetti, corrispondono a quelli individuati dalla Corte EDU per fondare il riconoscimento di un affidamento legittimo circa la spettanza di una prestazione indebita erogata. In sostanza, gli elementi che possono rilevare *ex fide bona* ai fini dell'individuazione di un affidamento legittimo riposto in una prestazione indebita erogata da un soggetto pubblico trovano, a ben vedere, riscontro in quelli di cui si avvale la Corte EDU per individuare una *legitimate expectation*. Infatti, l'opera di specificazione effettuata dalla Corte EDU dà rilievo, innanzitutto, alla relazione fra le parti, e questo è tipico anche dell'art. 1337 cod. civ. In particolare, non vi è dubbio che, per ingenerare un legittimo affidamento in una prestazione indebita, non basti l'apparenza di un titolo posto a fondamento dell'attribuzione – titolo che deve comunque radicarsi in una disposizione di legge o di regolamento o in un contratto –, ma conta in primis il tipo di relazione fra *solvens* e *accipiens*. Ed è palese che un soggetto pubblico facilmente ingenera, nell'*accipiens*-persona fisica, una fiducia circa la spettanza dell'erogazione effettuata, non solo in ragione della sua competenza professionale, ma anche per il suo perseguire interessi generali. In ogni caso, neppure quanto detto sopra è sufficiente a delineare un affidamento, poiché *ex fide bona* rilevano sempre le circostanze concrete. Similmente la giurisprudenza della Corte EDU valorizza: il tipo di prestazioni erogate (retributive o previdenziali), il carattere ordinario dell'attribuzione nonché il suo perdurare nel tempo, sì da ingenerare la ragionevole convinzione sul suo essere dovuta. Al contempo, l'affidamento legittimo presuppone sempre anche la buona fede soggettiva dell'*accipiens*, che, a sua volta, non può che evincersi da indici oggettivi. In questa stessa prospettiva, la Corte EDU dà rilievo: alla spontaneità dell'attribuzione o alla richiesta della stessa effettuata in buona fede, alla mancanza di un pagamento manifestamente privo di titolo o fondato su un mero errore di calcolo o su un errore materiale, nonché alla omessa previsione di una clausola di riserva di ripetizione. In definitiva, si deve ritenere che la consonanza fra gli elementi evidenziati dalla giurisprudenza della Corte EDU e la tipologia di criteri cui può dare rilevanza la buona fede oggettiva a fondamento di un affidamento legittimo, ove riferito al contesto della spettanza di una prestazione indebita, confermi che l'interesse

protetto dalla CEDU, come ricostruito dalla Corte EDU, può trovare riconoscimento, nel nostro ordinamento, dentro la cornice generale della buona fede oggettiva».

*Dispositivo*

*(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2033 cod. civ., sollevate, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, dal Tribunale ordinario di Lecce, sezione lavoro, con l'ordinanza iscritta al n. 9 del reg. ord. 2022, e dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con l'ordinanza iscritta al n. 21 del registro ordinanze 2022.*

Sentenza n. 5/2023 (red. Viganò)

*Non ogni misura limitativa di diritti fondamentali applicata da un giudice penale in connessione a un fatto di reato ha necessariamente natura punitiva, anche se, secondo la giurisprudenza europea, la circostanza che una determinata forma di confisca sia disposta da un giudice penale e abbia quale presupposto la commissione di un reato è indice della sua natura punitiva. Le misure di sicurezza hanno certamente natura preventiva, posto che mirano a scongiurare il pericolo di commissione di nuovi reati da parte di chi li ha commessi. Atteso che la natura delle varie forme di confisca deve essere valutata in relazione allo specifico oggetto e alla relativa finalità, la confisca di cui all'art. 6 della legge n. 152 del 1975, disposta per la contravvenzione di omessa comunicazione del trasferimento di arma precedentemente denunciata ha natura essenzialmente preventiva. Infatti, la ratio della misura ablatoria risiede nella necessità di garantire la piena tracciabilità dell'arma, neutralizzando il pericolo che sia detenuta in luogo inadeguato, accessibile a terze persone che potrebbero farne un uso illecito, necessità che risulta frustrata dall'omesso adempimento dell'obbligo di comunicazione. Tuttavia, pur avendo carattere obbligatorio, la confisca de qua non integra una limitazione irragionevole e sproporzionata del diritto di proprietà, in violazione dell'art. 1 del Protocollo Addizionale alla CEDU. Invero, pur comportando una rilevante limitazione del diritto di proprietà, la misura ablatoria risulta essere un rimedio idoneo a evitare le descritte situazioni di pericolo, non sproporzionato rispetto allo scopo di tutela perseguito dal legislatore. In proposito, i limiti all'esercizio del diritto di proprietà sono volti a schermare i rischi per l'ordine pubblico e pertanto giustificano una maggiore cedevolezza delle ragioni di tutela della proprietà di armi rispetto alla generalità dei beni. Inoltre, la violazione in relazione alla quale viene disposta la confisca deve essere accertata dal giudice che applica la misura, in contraddittorio con il destinatario della stessa, anche in caso di estinzione del reato per oblazione, in linea con la giurisprudenza convenzionale, secondo la quale la legittimità di qualsiasi misura che incida sul diritto di proprietà dipende dalla previsione di procedimenti in contraddittorio in cui l'interessato, in ossequio al principio di legalità, è posto in condizione di contestare la misura.*

*Considerato, 5.3.1., 5.3.2., 6.2.1., 6.2.2., 6.2.3.*

«Al riguardo, è pur vero che gli elementi sintomatici sui quali fa leva il rimettente – in particolare, la circostanza che la confisca in esame venga disposta dal giudice penale, e abbia quale presupposto la commissione di un reato – sono stati frequentemente valorizzati dalla giurisprudenza della Corte EDU come indici della natura sostanzialmente punitiva di determinate forme di confisca (sentenze 9 febbraio 1995, W. contro Regno Unito; 1° marzo 2007, G. contro Paesi Bassi; nonché le già richiamate pronunce S. F. e GIEM). Tuttavia, non può ritenersi che ogni misura limitativa o privativa di diritti fondamentali applicata da un giudice penale in connessione con un fatto di reato abbia

necessariamente natura punitiva. Ad esempio, le misure di sicurezza personali, che pure sono applicate dal giudice penale e presuppongono l'accertamento di un fatto di reato, hanno certamente natura preventiva e non già punitiva, essendo strutturalmente finalizzate a neutralizzare il pericolo di commissione di nuovi fatti previsti dalla legge come reato da parte del soggetto che vi è sottoposto, e non a punirlo per il fatto che ha già commesso. Analogamente, spetta al giudice penale – durante l'intero arco delle indagini penali e poi del processo – l'adozione di misure cautelari personali e reali, che incidono pesantemente sui diritti fondamentali della persona accusata di avere commesso un reato, e che sono ancorate alla sussistenza, rispettivamente, di gravi indizi di colpevolezza o di un *fumus* di commissione di un reato, senza che ciò ponga in discussione la natura meramente preventiva di tali misure, e pertanto la loro compatibilità, in linea di principio, con la presunzione di non colpevolezza dell'interessato. La natura delle varie forme di confisca deve, dunque, essere valutata in relazione alla specifica finalità e allo specifico oggetto di ciascuna di esse, nella consapevolezza – emersa già in pronunce assai risalenti di questa Corte (sentenze n. 46 del 1964 e n. 29 del 1961) – della estrema varietà di disciplina e funzioni delle confische previste nell'ordinamento italiano. (...) Da ciò discende che il mancato adempimento dell'obbligo di comunicazione del trasferimento – e dunque del luogo in cui l'arma, pur in precedenza legittimamente detenuta, si trova attualmente – frustra l'obiettivo, perseguito dal legislatore italiano in adempimento di un preciso obbligo europeo, di avere contezza in ogni momento dell'ubicazione dell'arma; obiettivo che è a sua volta funzionale non solo a prevenire possibili utilizzi illeciti intenzionali dell'arma da parte del detentore, ma anche ad assicurare che l'arma sia detenuta in luogo idoneo, onde minimizzare il rischio che di essa possano impossessarsi terze persone, per farne a loro volta un uso illecito, anche solo involontariamente (come nel caso in cui l'arma finisca nelle mani di un bambino). 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. L'eventuale ulteriore funzione punitiva di tale confisca, in chiave di rafforzamento della pena prevista per la violazione dell'art. 38, settimo comma, TULPS, appare dunque del tutto secondaria rispetto alla finalità di neutralizzazione del pericolo connesso alla circolazione dell'arma, finalità che la norma appare perseguire in via principale, e che conferisce alla confisca da essa prevista una connotazione essenzialmente preventiva. (...) Come poc'anzi si è chiarito, le pur gravose conseguenze patrimoniali che derivano dalla confisca in esame non possono essere considerate sproporzionate o irragionevoli, la misura in parola riposando sulla ragionevole presunzione del legislatore di una situazione di pericolosità discendente dalla inidoneità del loro proprietario a continuare a detenere le armi in condizioni di sicurezza; inidoneità, a sua volta, dimostrata proprio dalla violazione delle norme che fissano precise condizioni e adempimenti connessi alla loro detenzione, tra le quali lo stesso obbligo di comunicarne il trasferimento ai sensi dell'art. 38, settimo comma, TULPS. Tuttavia, la valutazione di proporzionalità e ragionevolezza di una misura che incide in maniera potenzialmente assai gravosa sul diritto di proprietà non può non dipendere anche dalla presenza di un adeguato meccanismo di tutela giurisdizionale, che garantisca all'interessato la possibilità di contestare in maniera effettiva la sussistenza dei presupposti della misura. Ciò risulta, tra l'altro, dalla costante giurisprudenza della Corte EDU, secondo la quale, pur non contenendo il testo dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU alcun esplicito requisito procedurale, la legittimità di qualsiasi misura che incida sul diritto di proprietà – a prescindere dalla sua natura penale o non – dipende, per l'appunto, dalla presenza di procedimenti in contraddittorio coerenti con il principio di parità delle armi, nei quali l'interessato sia posto in condizione di contestare in maniera effettiva la misura stessa (Corte EDU, sentenza GIEM, paragrafo 302, e ivi numerosi precedenti citati), tale requisito discendendo dallo stesso principio di legalità che presiede a ciascuna misura limitativa del diritto di proprietà (Corte EDU, grande camera, sentenza 11

dicembre 2018, L. contro Slovenia, paragrafo 95). Ne consegue che, onde mantenersi entro i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la violazione sulla quale si fonda la presunzione che sta alla base della disposizione censurata – dopo essere stata contestata all'imputato dal pubblico ministero, sulla base degli accertamenti svolti dalla polizia giudiziaria – deve essere altresì accertata dal giudice che applica la confisca, in un procedimento nel quale le ragioni dell'imputato siano ascoltate e valutate nel contraddittorio con il pubblico ministero. (...) Non fondata è, anzitutto, la censura formulata in relazione all'art. 27 Cost., che – in difetto di indicazione del comma ritenuto violato – sembra essere stato evocato quale parametro “di rinforzo” rispetto all'allegata violazione del principio di proporzionalità della misura. Ma il parametro è, all'evidenza, inconferente qualora si muova dal presupposto – che lo stesso rimettente assume a base del secondo gruppo di questioni – della natura preventiva, e non punitiva, della misura stessa, in quanto tale non soggetta a quei principi di personalità della responsabilità penale e di necessaria funzione rieducativa frequentemente invocati dalla giurisprudenza di questa Corte, unitamente all'art. 3 Cost., a fondamento del principio di proporzionalità delle pene. (...) Non fondata è altresì la censura formulata in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, dal momento che anche quest'ultima norma è in radice inapplicabile a misure non aventi carattere punitivo, come la confisca di cui è causa. (...) L'indubbia incidenza della confisca in esame sul patrimonio dell'interessato impone invece una puntuale verifica, da parte di questa Corte, del suo carattere proporzionato alla luce dei parametri costituzionali e sovranazionali che tutelano il diritto di proprietà (art. 42 Cost., nonché art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, e artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 17 CDFUE). In proposito, occorre in primo luogo ribadire che la disciplina in esame persegue la finalità – rilevante anche per il diritto dell'UE – di assicurare in ogni momento la tracciabilità delle armi legittimamente presenti nel territorio italiano, consentendo così all'autorità di pubblica sicurezza di avere contezza del luogo in cui esse siano conservate e di effettuare gli opportuni controlli atti a prevenire incidenti derivanti dall'uso scorretto delle armi medesime (*supra*, punto 5.3.2.). Tale finalità – di fondamentale rilievo per la tutela dell'ordine pubblico, e più in particolare per la prevenzione di condotte violente realizzate mediante l'uso di armi, potenzialmente lesive della vita e dell'incolumità dei consociati – è perseguita dal legislatore anche mediante la previsione della confisca obbligatoria delle armi, pur in precedenza regolarmente denunciate e possedute in forza di licenza di porto d'armi, allorché il loro possessore ometta di comunicare il loro trasferimento in una nuova sede. In tale ipotesi, il legislatore presume una situazione di pericolo per l'ordine pubblico connessa al perdurante possesso delle armi in capo a chi abbia violato l'obbligo di comunicarne l'avvenuto trasferimento, e il connesso obbligo di fornire assicurazioni circa la sussistenza delle necessarie condizioni di sicurezza della nuova collocazione (art. 38, settimo comma, ultima proposizione, TULPS); situazione di pericolo da neutralizzarsi, appunto, mediante la confisca delle armi stesse. L'ablazione così realizzata costituisce una rilevante limitazione del diritto di proprietà, tutelato a livello costituzionale e sovranazionale, che tuttavia – a giudizio di questa Corte – non può essere ritenuta a) manifestamente inidonea, b) non necessaria ovvero c) non proporzionata in senso stretto rispetto alla finalità legittima perseguita (sentenza n. 20 del 2019, e ulteriori precedenti ivi citati). Quanto al profilo *sub a*), l'inosservanza delle norme che impongono la costante tracciabilità delle armi rivela, infatti, una grave trascuratezza in capo al loro detentore, che non solo impedisce all'autorità di pubblica sicurezza di avere costante contezza del luogo in cui le armi siano detenute, ma che il legislatore considera altresì, non irragionevolmente, come indice di sopravvenuta inidoneità del loro proprietario a continuare a detenerle in condizioni di sicurezza; sicché la confisca delle armi appare rimedio idoneo per rimuovere tale situazione di pericolo. Quanto al profilo *sub b*), a fronte della gravità delle conseguenze che possono derivare dalla mancata conservazione delle armi in condizioni di sicurezza, e conseguentemente dalla loro illecita

utilizzazione da parte di terzi, non eccede manifestamente lo scopo di tutela perseguito dal legislatore una disciplina che preveda l'automatica confisca delle armi medesime, senza consentire al loro detentore di dimostrare, caso per caso, l'insussistenza dei pericoli presunti in via generale dal legislatore. Come questa Corte ha recentemente sottolineato, infatti, le pressanti esigenze di tutela sottese alle regole che presiedono alla circolazione delle armi giustificano, entro il solo limite della loro non manifesta irragionevolezza, la "previsione di requisiti soggettivi di affidabilità particolarmente rigorosi per chi intenda chiedere la licenza di portare armi" (sentenza n. 109 del 2019, punto 5.2. del Considerato in diritto) nonché per chi, come nel caso ora all'esame, comunque detenga delle armi. Né esorbita dalla sfera riservata alle discrezionali valutazioni del legislatore la scelta di non strutturare la disciplina della confisca qui all'esame sul modello di quella prevista dall'art. 39 TULPS, meno gravosa per l'interessato. Quest'ultima disposizione, infatti, attribuisce al prefetto il potere di vietare la detenzione di armi anche a chi abbia regolarmente adempiuto a tutte le prescrizioni di cui all'art. 38 TULPS, incluse quelle di comunicare il loro trasferimento, ma sia comunque ritenuto capace di abusarne sulla base di indicatori che non presuppongono necessariamente il compimento di condotte costituenti reato (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 7 gennaio 2020, n. 65). Il che rende plausibile una limitazione meno incisiva del diritto di proprietà. Quanto, infine, al profilo sub c), nella valutazione del complessivo bilanciamento compiuto dal legislatore tra il pregiudizio derivante all'interessato dalla misura in esame e le finalità che quest'ultima persegue, questa Corte non può non tener conto, da un lato, della estrema gravità delle conseguenze che possono derivare da un uso improprio delle armi a carico della vita stessa dei consociati, che l'ordinamento ha il dovere di tutelare in forza dell'art. 2 Cost. (da ultimo, sentenza n. 50 del 2022, punto 5.2. del Considerato in diritto); e, dall'altro, della circostanza che nel nostro ordinamento – come nella generalità degli ordinamenti europei – l'acquisto e l'esercizio del diritto di proprietà delle armi sono sottoposti a speciali limiti e controlli, che mirano a schermare il più possibile i rischi per l'ordine pubblico ad essi necessariamente connessi. Limiti dai quali risulta, in via generale, una maggiore cedevolezza – di fronte ai controinteressi collettivi che vengono qui in considerazione – delle ragioni di tutela della proprietà delle armi rispetto a quanto valga per la generalità degli altri beni (*mutatis mutandis*, si veda, ancora, sentenza n. 109 del 2019, punto 5.2. del Considerato in diritto, e ulteriori precedenti ivi citati)».

#### *Dispositivo*

*(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico) «nella parte in cui impone al giudice di disporre la confisca delle armi anche in caso di estinzione del reato per oblazione», sollevate, in riferimento agli artt. 27, secondo comma, e 42, secondo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione agli artt. 6, paragrafo 2, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, 17 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dal Tribunale ordinario di Milano, sezione sesta penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

*(...) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge n. 152 del 1975 «nella parte in cui prevede come obbligatoria la confisca delle armi anche in relazione alla contravvenzione di cui dell'art. 38 del r.d. n. 733/1931», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27, e 42 Cost., nonché agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi in relazione agli artt. 1 Prot. addiz. CEDU, 17 e 49, paragrafo 3, CDFUE, dal Tribunale ordinario di Milano, sezione sesta penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

*Secondo la giurisprudenza convenzionale la confisca è una misura necessaria per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale. Essa deve altresì rispettare, in ragione della sua incidenza sulla sfera patrimoniale del destinatario, il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito applicabile alla generalità delle sanzioni amministrative, e il principio di proporzionalità di cui all'art. 1 Protocollo Addizionale. L'applicazione di tale principio, che si atteggia in modo diverso a seconda della struttura della fattispecie sanzionata e della finalità da essa perseguita, richiede una concreta valutazione degli specifici comportamenti che hanno portato alla commissione dell'illecito. Tuttavia, anche se la constatazione della necessità di simile valutazione, ai fini della verifica di proporzionalità, indurrebbe a non ritenere più convenzionalmente e costituzionalmente compatibile l'applicazione automatica della misura ablatoria, non se ne può desumere l'attribuzione al giudice di uno strumento idoneo a trasformare alla radice la sanzione della confisca urbanistica ex art. 44, comma 2, del d. P. R. n. 380 del 2001 e ad attenuarne la portata, essendo richiesto a tali fini un intervento legislativo.*

*Considerato, 5.1.*

«Come si è detto, il rimettente pone a fondamento delle censure la necessità che l'applicazione della confisca urbanistica possa essere graduata dal giudice mediante la previsione di un onere di adeguamento parziale delle opere realizzate alle legittime prescrizioni urbanistiche, così da porre rimedio alla sproporzione determinata dal sacrificio che i terzi acquirenti subirebbero dall'esecuzione della confisca come sanzione da disporsi in via automatica, pur in presenza di difformità solo parziali rispetto all'originario piano di lottizzazione e di un grado lieve di partecipazione colposa alla realizzazione dell'illecito. Questa Corte ha già chiarito che la natura amministrativa della sanzione in esame non è di per sé incompatibile con il fatto che essa debba essere irrogata nel rispetto di quanto prevede l'art. 7 CEDU per le sanzioni di natura punitiva, considerato che ciò corrisponde alla necessità di salvaguardare l'effettività delle garanzie convenzionali e i connessi profili sostanziali di tutela, senza con questo sacrificare la discrezionalità del legislatore nel configurare gli illeciti amministrativi come autonomi dal diritto penale, nel rispetto del principio di sussidiarietà (sentenza n. 49 del 2015 e ordinanza n. 187 del 2015, in riferimento alla sentenza n. 487 del 1989). Tale doppio binario garantisce che “il recepimento della CEDU nell'ordinamento giuridico si muova nel segno dell'incremento delle libertà individuali, e mai del loro detrimento (sentenza n. 317 del 2009)” (sentenza n. 68 del 2017), così da consentire ad essa di operare “quale strumento preposto, pur nel rispetto della discrezionalità legislativa degli Stati, a superare i profili di inquadramento formale di una fattispecie, per valorizzare piuttosto la sostanza dei diritti umani che vi sono coinvolti, e salvaguardarne l'effettività” (sentenza n. 49 del 2015). Analogamente, seppure “non può dubitarsi che il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito sia applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative” e che la confisca, per la sua incidenza sulla sfera patrimoniale del singolo, sia vincolata anche al rispetto del principio di proporzionalità di cui all'art. 1 Prot. addiz. CEDU (sentenza n. 112 del 2019), è nondimeno doveroso ritenere che questo si atteggi in modo diverso, offrendo corrispondentemente una tutela di diversa intensità, a seconda della struttura delle fattispecie sanzionatorie e delle finalità da esse perseguite. Così, l'impossibilità di prescindere – nella valutazione di adeguatezza della sanzione al caso specifico – dalla “concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito” (sentenza n. 161 del 2018), se da un lato conduce a ritenere non più conforme al quadro costituzionale e convenzionale che l'applicazione della confisca urbanistica avvenga in modo automatico e indifferente alle circostanze del caso di specie, dall'altro lato, tuttavia, non implica che ciò debba necessariamente condurre all'attribuzione al giudice di uno strumento – come quello di cui il

rimettente auspica l'introduzione – idoneo a trasformare alla radice la sanzione della confisca urbanistica e ad attenuarne la portata e gli effetti rispetto al reato di lottizzazione abusiva cui essa accede, sovvertendone così la funzione individuata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità. Del resto, la stessa sentenza G., in linea di continuità con i precedenti prima richiamati, annovera la confisca per lottizzazione abusiva tra le misure ricadenti nel perimetro del secondo paragrafo dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU, ai sensi del quale resta in capo agli Stati il diritto "di emanare leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende" (paragrafo 291)».

#### *Dispositivo*

*dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia (Testo A)», sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione e in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte d'appello di Bari, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Sentenza n. **112/2019** (red. Viganò)

***Nell'ordinamento convenzionale il principio di necessaria proporzionalità di una sanzione che limita il diritto di proprietà trova fondamento nell'art. 1 del Protocollo Addizionale alla CEDU. In relazione ad esso, la Corte di Strasburgo ha ritenuto incompatibile la previsione di provvedimenti di confisca amministrativa aventi ad oggetto l'intera somma non dichiarata alla dogana, anziché il solo importo dei diritti doganali evasi, a motivo del carattere manifestamente sproporzionato, in relazione alla gravità dell'illecito, di tali misure rispetto ai fini perseguiti dallo Stato contraente che irroga la sanzione. Nella specie, l'effetto manifestamente sproporzionato della confisca obbligatoria ex art. 187-sexies del d.lgs. n. 58 del 1998 non dipende dal fatto che oggetto del provvedimento ablatorio siano direttamente i beni o il denaro ricavati o utilizzati nella transazione che integra l'abuso di mercato o di informazioni privilegiate, essendo invece ascrivibile allo stesso obbligo di procedere alla confisca del prodotto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito, anziché del solo profitto. Infatti, mentre l'ablazione del profitto comporta il ripristino della situazione patrimoniale ante illecito del trasgressore, la confisca del prodotto e dei beni utilizzati per l'illecito ha un effetto peggiorativo della medesima situazione patrimoniale, sproporzionato alla gravità degli illeciti sanzionati con la confisca. Ne discende l'incompatibilità convenzionale e costituzionale dell'art. 187-sexies del d. lgs. n. 58 del 1998, nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria del prodotto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo e non del solo profitto.***

*Considerato, 8.2.3., 8.2.5., 8.3.4., 9.*

«Il principio di proporzionalità della sanzione possiede, peraltro, potenzialità applicative che eccedono l'orizzonte degli automatismi legislativi, come dimostra proprio la giurisprudenza relativa alla materia penale appena rammentata, e i cui principali approdi sono estensibili anche alla materia delle sanzioni amministrative, rispetto alla quale – peraltro – il principio in parola non trae la propria base normativa dal combinato disposto degli artt. 3 e 27 Cost., bensì dall'art. 3 Cost. in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione. Non

erra, pertanto, il giudice rimettente nell'identificare nel combinato disposto degli artt. 3 e 42 Cost. il fondamento domestico del principio di proporzionalità di una sanzione che, come la confisca di cui è discorso, incide in senso limitativo sul diritto di proprietà dell'autore dell'illecito; né erra nell'identificare negli artt. 1 Prot. addiz. CEDU e nell'art. 17 CDFUE i fondamenti, rispettivamente, nel diritto della Convenzione e dell'Unione europea, del principio in questione, in quanto riferito a una sanzione patrimoniale (...) La stessa giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha, in alcune sentenze su cui ha giustamente richiamato l'attenzione la parte privata, ritenuto illegittime – al metro dell'art. 1 Prot. addiz. CEDU – confische amministrative aventi ad oggetto l'intero ammontare di denaro che non era stato dichiarato alla dogana, e non soltanto l'importo dei diritti doganali evasi. E ciò proprio in relazione al carattere manifestamente sproporzionato di simili misure rispetto ai pur legittimi fini perseguiti dallo Stato, in relazione alla concreta gravità degli illeciti che di volta in volta venivano in considerazione, tenuto conto anche del fatto che le misure ablative in questione si sommavano alle sanzioni pecuniarie irrogate per l'omessa dichiarazione delle somme (Corte EDU, sentenze 31 gennaio 2017, B. contro Croazia; 26 febbraio 2009, G. contro Francia, paragrafi 87 e seguenti; 5 febbraio 2009, G. contro Croazia paragrafi 34 e seguenti; 9 luglio 2009, M. contro Francia, paragrafi 46 e seguenti; 6 novembre 2008, I. contro Russia). (...) Da tutto ciò consegue che, in tema di abusi di mercato, mentre l'ablazione del "profitto" ha una mera funzione ripristinatoria della situazione patrimoniale precedente in capo all'autore, la confisca del "prodotto" – identificato nell'intero ammontare degli strumenti acquistati dall'autore, ovvero nell'intera somma ricavata dalla loro alienazione – così come quella dei "beni utilizzati" per commettere l'illecito – identificati nelle somme di denaro investite nella transazione, ovvero negli strumenti finanziari alienati dall'autore – hanno un effetto peggiorativo rispetto alla situazione patrimoniale del trasgressore. Tali forme di confisca assumono pertanto una connotazione "punitiva", infliggendo all'autore dell'illecito una limitazione al diritto di proprietà di portata superiore (e, di regola, assai superiore) a quella che deriverebbe dalla mera ablazione dell'ingiusto vantaggio economico ricavato dall'illecito. Muovendo da questa prospettiva, del resto, la Corte Suprema degli Stati Uniti ha recentemente affermato la natura "punitiva" – e non meramente ripristinatoria – della misura, funzionalmente analoga a quella ora in considerazione, del "*disgorgement*" applicato dalla Security Exchange Commission (SEC) in materia di abusi di mercato; e ciò proprio in quanto tale misura – estendendosi all'intero risultato della transazione illecita – eccede, di regola, il valore del vantaggio economico che l'autore ha tratto dalla transazione stessa (Corte suprema degli Stati Uniti, sentenza 5 giugno 2017, K. contro Security Exchange Commission). (...) Da quanto precede consegue l'illegittimità costituzionale della previsione della confisca obbligatoria del "prodotto" dell'illecito amministrativo e dei "beni utilizzati" per commetterlo, in ragione del suo contrasto con gli artt. 3, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, nonché degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 17 e 49, paragrafo 3, CDFUE. Il giudice *a quo* parrebbe, invero, circoscrivere il *petitum* alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della sola previsione della loro confisca per equivalente. Al riguardo, va tuttavia considerato che l'effetto manifestamente sproporzionato della confisca in oggetto – esattamente posto in luce dall'ordinanza di rimessione – non dipende dal fatto che la misura abbia ad oggetto direttamente i beni o il denaro ricavati dalla transazione o utilizzati nella transazione stessa, ovvero beni o denaro di valore equivalente; quanto, piuttosto, dalla stessa previsione dell'obbligo di procedere alla confisca del "prodotto" dell'illecito e dei "beni utilizzati" per commetterlo. Va, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 187-*sexies*, del d.lgs. n. 58 del 1998, nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera a), della legge n. 62 del 2005, nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, del "prodotto" dell'illecito e dei "beni utilizzati" per commetterlo, e non del solo "profitto"».



## Dispositivo

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-sexies del d.lgs. n. 58 del 1998, nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera a), della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, del prodotto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo, e non del solo profitto.*

Sentenza n. **24/2019** (red. Viganò)

***L'art. 4, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui prevede l'applicazione della misura della sorveglianza speciale ai soggetti abitualmente dediti ai traffici delittuosi, non rispetta la garanzia convenzionale di cui all'art. 2 del Protocollo n. 4, in quanto non soddisfa gli standard qualitativi in termini di precisione, determinatezza e prevedibilità che devono caratterizzare ogni norma che costituisca la base legale di un'interferenza nei diritti della persona riconosciuti dalla CEDU o dai suoi protocolli. Atteso che i medesimi requisiti di precisione, determinatezza e prevedibilità devono caratterizzare anche le disposizioni introduttive di misure di prevenzione limitative del diritto di proprietà, l'art. 16 del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui prevede che il sequestro e la confisca dei beni si applicano a soggetti abitualmente dediti ai traffici delittuosi, viola la garanzia convenzionale di cui all'art. 1 del Protocollo Addizionale.***

*Considerato, 11.2, 11.3., 12.*

«La legittimità di queste ultime disposizioni è stata di recente scrutinata, al metro del diritto internazionale dei diritti umani, dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza T., del 23 febbraio 2017. La Corte di Strasburgo ha ritenuto che le disposizioni in parola non soddisfino gli standard qualitativi – in termini di precisione, determinatezza e prevedibilità – che deve possedere ogni norma che costituisca la base legale di un'interferenza nei diritti della persona riconosciuti dalla CEDU o dai suoi protocolli. In particolare, la Corte ha affermato che “né la legge né la Corte costituzionale hanno individuato chiaramente le “prove fattuali” o le specifiche tipologie di comportamento di cui si deve tener conto al fine di valutare il pericolo che la persona rappresenta per la società e che può dar luogo a misure di prevenzione”. La Corte ha pertanto ritenuto che la legge in questione non contenesse “disposizioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento che dovevano essere considerati costituire un pericolo per la società” (paragrafo 117); e ha quindi ribadito che le disposizioni sulla cui base era stata adottata la misura di prevenzione che aveva attinto il ricorrente “non indicasse(ro) con sufficiente chiarezza la portata o la modalità di esercizio della ampissima discrezionalità conferita ai tribunali interni, e non fosse(ro) pertanto formulat(e) con sufficiente precisione in modo da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire al ricorrente di regolare la propria condotta e prevedere con un sufficiente grado di certezza l'applicazione di misure di prevenzione” (paragrafo 118). Proprio tali vizi normativi hanno determinato nel caso concreto, secondo la Corte, la lesione del diritto del ricorrente alla libertà di circolazione, riconosciuto dall'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU. (...) La sentenza T. è assunta quale punto di partenza delle censure formulate da tutte le ordinanze di rimessione, che denunciano la contrarietà all'art. 117, comma 1, Cost. in riferimento all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU delle disposizioni in materia di misure di prevenzione personali sottoposte all'esame di questa Corte. Muovendo poi dall'assunto che i medesimi requisiti di precisione, determinatezza e prevedibilità della base normativa enucleati dalla Corte europea valgono in linea generale anche rispetto alle misure limitative del diritto di proprietà, due degli odierni rimettenti ritengono che le disposizioni in parola, nella misura in cui siano

invocate a fondamento di misure di prevenzione patrimoniali, violino altresì l'ulteriore garanzia convenzionale di cui all'art. 1 del Prot. addiz. CEDU, che tutela per l'appunto il diritto di proprietà, e si pongano pertanto in contrasto con lo stesso art. 117, prima comma, Cost. Altre censure svolte dalle ordinanze di rimessione coinvolgono, come anticipato, i parametri interni corrispondenti alle due garanzie convenzionali menzionate: gli artt. 13 e 25, terzo comma, Cost., per quanto riguarda le misure di prevenzione personali; l'art. 42 Cost. per quanto riguarda quelle patrimoniali (...) Le odierne questioni di legittimità costituzionale devono, allora, assumere a proprio oggetto le disposizioni censurate nella lettura fornite dalla più recente giurisprudenza della Corte di cassazione, al fine di verificare se tale interpretazione – sviluppatasi in epoca in larga misura successiva alla sentenza della Corte EDU T. – ne garantisca ora un'applicazione prevedibile da parte dei consociati. In materia di responsabilità penale, invero, questa Corte ha da tempo sottolineato come “l'esistenza di interpretazioni giurisprudenziali costanti non valga, di per sé, a colmare l'eventuale originaria carenza di precisione del precetto penale” (sentenza n. 327 del 2008), ribadendo recentemente, in termini assai netti, come nessuna interpretazione possa “surrogarsi integralmente alla *praevia lex scripta*, con cui si intende garantire alle persone “la sicurezza giuridica delle consentite, libere scelte d'azione” (sentenza n. 364 del 1988)” (sentenza n. 115 del 2018); e ciò in quanto “nei paesi di tradizione continentale, e certamente in Italia” è indispensabile l'esistenza di un “diritto scritto di produzione legislativa” rispetto al quale “l'ausilio interpretativo del giudice penale non è che un *posterius* incaricato di scrutare nelle eventuali zone d'ombra, individuando il significato corretto della disposizione nell'arco delle sole opzioni che il testo autorizza e che la persona può raffigurarsi leggendolo” (sentenza n. 115 del 2018). Tuttavia, allorché si versi – come nelle questioni ora all'esame – al di fuori della materia penale, non può del tutto escludersi che l'esigenza di predeterminazione delle condizioni in presenza delle quali può legittimamente limitarsi un diritto costituzionalmente e convenzionalmente protetto possa essere soddisfatta anche sulla base dell'interpretazione, fornita da una giurisprudenza costante e uniforme, di disposizioni legislative pure caratterizzate dall'uso di clausole generali, o comunque da formule connotate in origine da un certo grado di imprecisione. Essenziale – nell'ottica costituzionale così come in quella convenzionale (*ex multis*, Corte EDU, sezione quinta, sentenza 26 novembre 2011, G. c. Bulgaria; Corte EDU, sezione prima, sentenza 4 giugno 2002, O. c. Paesi Bassi; Corte EDU, sezione prima, sentenza 20 maggio 2010, L. c. Croazia) – è, infatti, che tale interpretazione giurisprudenziale sia in grado di porre la persona potenzialmente destinataria delle misure limitative del diritto in condizioni di poter ragionevolmente prevedere l'applicazione della misura stessa».

### *Dispositivo*

(...) 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), nel testo vigente sino all'entrata in vigore 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), nella parte in cui consente l'applicazione della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, anche ai soggetti indicati nel numero 1);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico), nel testo vigente sino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui stabilisce che il sequestro e la confisca previsti dall'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera) si applicano anche alle persone indicate nell'art. 1, numero 1), della legge n. 1423 del 1956;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui stabilisce che i provvedimenti previsti dal capo II si applichino anche ai soggetti indicati nell'art. 1, lettera a);

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui stabilisce che le misure di prevenzione del sequestro e della confisca, disciplinate dagli articoli 20 e 24, si applichino anche ai soggetti indicati nell'art. 1, comma 1, lettera a).

Sentenza n. 16/2017 (red. Morelli)

***La rideterminazione degli incentivi al fotovoltaico, sia pur realizzata mediante una rimodulazione delle tariffe incentivanti secondo opzioni peggiorative rispetto ai regimi regolati da convenzioni stipulate con il Gestore dei Servizi elettrici (GSE), non comporta, anche in conformità ai principi elaborati dalla giurisprudenza convenzionale, una lesione del principio di affidamento dei fruitori degli incentivi, se risulta prevedibile in base alla possibile evoluzione normativa connessa alla temporaneità e alla mutevolezza del regime di sostegno. Il principio di protezione della proprietà, di cui all' art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, applicabile ai diritti di credito nascenti dalle predette convenzioni, non osta a interventi della Pubblica autorità incidenti sull'entità del credito, in presenza di un interesse generale, quale quello relativo al caso di specie, di favorire una migliore sostenibilità nella politica di supporto alle energie rinnovabili e pervenire a una più equa distribuzione degli oneri tariffari tra le diverse categorie di utenti. Pertanto, l'art. 26, commi 2 e 3, del d.l. n. 91 del 2014, recante la rimodulazione dei predetti incentivi, non risulta convenzionalmente incompatibile.***

*Considerato, 9.*

«Stante la sostanziale coincidenza degli indici sintomatici della lesione del principio dell'affidamento elaborati nella giurisprudenza di questa Corte e in quella delle Corti europee, resta conseguentemente esclusa anche la denunciata violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1, del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU, ed all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato UE. Il principio di "protezione della proprietà", esteso ai diritti di credito, di cui al citato art. 1 del Protocollo CEDU, non è di ostacolo infatti, ad interferenze da parte della pubblica autorità in presenza di un interesse generale (...) e, al fine della verifica di sussistenza di un tale interesse e della congruità delle sue modalità attuative, è riconosciuto, a ciascuno Stato membro, un ampio margine di apprezzamento (...). A sua volta, la Corte di Giustizia dell'Unione europea, nella nota sentenza P. GmbH & Co KG c. H. D. (C-201/08 del 10 settembre 2009), citata anche nelle ordinanze di rimessione, ha riconosciuto che l'abolizione anticipata di un regime di favore rientra nel potere discrezionale delle Autorità nazionali, incontrando ostacolo solo nell'affidamento che nel mantenimento dello stesso potrebbe porre l'"operatore economico prudente e accorto". E, per quanto in precedenza osservato, l'intervento del legislatore, del quale qui si discute, non è stato imprevedibile né improvviso, per cui l'"operatore economico prudente e accorto" avrebbe potuto tener conto della possibile evoluzione normativa, considerate le caratteristiche di temporaneità e mutevolezza dei regimi di sostegno».

*Dispositivo*

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela dell'ambiente e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle*

*imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, sollevata – in riferimento agli articoli 3, 11, 41, 77 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all’art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1958, n. 848 e all’art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull’Unione europea – dal Tribunale regionale amministrativo del Lazio, sezione III-ter, con le sessantatré ordinanze indicate in epigrafe.*

Sentenza n. **71/2015** (red. Zanon)

***L’art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001 non viola gli artt. 6 CEDU e 1 del Protocollo Addizionale, secondo una prospettiva ermeneutica che consente di ritenere legittima l’eccezionale attribuzione di potere ablatorio ivi recata. Infatti, l’istituto dell’acquisizione sanante, introdotto dalla norma, risponde all’esigenza primaria di eliminare il fenomeno delle espropriazioni indirette e il relativo provvedimento può essere adottato solo in assenza di ragionevoli alternative, vale a dire quando non sia ragionevolmente possibile, previa riduzione in pristino, la restituzione totale o parziale del bene. Inoltre, il provvedimento di acquisizione sanante non ha carattere retroattivo, non potendo travolgere un giudicato che ha già disposto la restituzione del bene, e viene adottato a seguito di una valutazione di attualità e prevalenza dell’interesse all’acquisizione del bene, con obbligo di motivazione sul punto. Quanto all’applicazione della norma, quale ius superveniens, a giudizi pendenti, sussistono motivi imperativi di carattere generale che la legittimano, identificabili nell’esigenza evidenziata dalla Corte di Strasburgo di eliminare un problema strutturale delle procedure espropriative: l’adozione del provvedimento di acquisizione sanante impedisce alla pubblica amministrazione di trarre un vantaggio dalla situazione di fatto da essa creata nei procedimenti di espropriazione.***

*Considerato, 6.9., 6.9.1.*

«I giudici rimettenti dubitano, ancora, della conformità della norma impugnata all’art. 117, primo comma, Cost., in quanto la norma sarebbe in contrasto con i principi della CEDU, secondo l’interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo, sotto due distinti profili. In primo luogo, l’art. 42-bis violerebbe la norma interposta di cui all’art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, rispetto al quale il fenomeno delle cosiddette “espropriazioni indirette” si porrebbe “in radicale contrasto”. In secondo luogo, l’art. 42-bis violerebbe la norma interposta di cui all’art. 6 CEDU, avendo la Corte EDU ripetutamente considerato lecita l’applicazione dello *ius superveniens* in cause già pendenti soltanto in presenza di “ragioni imperative di interesse generale”. La norma risulterebbe anche in contrasto con l’art. 111, primo e secondo comma, Cost., nella parte in cui, disponendo la propria applicabilità ai giudizi in corso, violerebbe i principi del giusto processo, con particolare riferimento alla condizione di parità delle parti davanti al giudice. (...) Le doglianze possono essere esaminate congiuntamente, per concludere nel senso della loro infondatezza, nei sensi della motivazione che segue, per le ragioni già esposte, sia pur in relazione al diverso parametro di cui all’art. 42 Cost., al precedente punto 6.7. È vero, infatti, che la norma trova applicazione anche ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore, per i quali siano pendenti processi, ed anche se vi sia già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato. Ma è anche vero che questa previsione risponde alla stessa esigenza primaria sottesa all’introduzione del nuovo istituto (così come del precedente art. 43): quella di eliminare definitivamente il fenomeno delle “espropriazioni indirette”, che aveva fatto emergere quella che la Corte EDU (nella sentenza 6 marzo 2007, S. contro

Italia) aveva definito una “*défaillance structurelle*”, in contrasto con l’art. 1 del Primo Protocollo allegato alla CEDU. Né si deve trascurare che con l’art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni – come peraltro già accadeva con il precedente art. 43 – l’acquisto della proprietà da parte della pubblica amministrazione non è più legato ad un accertamento in sede giudiziale, connotato, come tale, da margini di imprevedibilità criticamente evidenziati dalla Corte EDU. Soprattutto, come già rilevato (*supra* punto 6.5), rispetto al precedente art. 43, l’art. 42-*bis* contiene significative innovazioni, che rendono il meccanismo compatibile con la giurisprudenza della Corte EDU in materia di espropriazioni cosiddette indirette, ed anzi rispondente all’esigenza di trovare una soluzione definitiva ed equilibrata al fenomeno, attraverso l’adozione di un provvedimento formale della pubblica amministrazione. Le differenze rispetto al precedente meccanismo acquisitivo consistono nel carattere non retroattivo dell’acquisto (ciò che impedisce l’utilizzo dell’istituto in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato), nella necessaria rinnovazione della valutazione di attualità e prevalenza dell’interesse pubblico a disporre l’acquisizione e, infine, nello stringente obbligo motivazionale che circonda l’adozione del provvedimento. Anche alla luce dell’asserita violazione degli artt. 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., questo obbligo motivazionale, in base alla significativa previsione normativa, che richiede “l’assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione”, deve essere interpretato, come già chiarito al punto 6.7., nel senso che l’adozione dell’atto è consentita – una volta escluse, all’esito di una effettiva comparazione con i contrapposti interessi privati, altre opzioni, compresa la cessione volontaria mediante atto di compravendita – solo quando non sia ragionevolmente possibile la restituzione, totale o parziale, del bene, previa riduzione in pristino, al privato illecitamente inciso nel suo diritto di proprietà. Solo se così interpretata la norma consente infatti: – di riconoscere, per le situazioni prodottesi prima della sua entrata in vigore, l’esistenza di “imperativi motivi di interesse generale” legittimanti l’applicazione dello *ius superveniens* in cause già pendenti. Tali motivi consistono nell’ineludibile esigenza di eliminare una situazione di deficit strutturale, stigmatizzata dalla Corte EDU; – di prefigurare, per le situazioni successive alla sua entrata in vigore, l’applicazione della norma come *extrema ratio*, escludendo che essa possa costituire una semplice alternativa ad una procedura espropriativa condotta “in buona e debita forma”, come imposto, ancora una volta, dalla giurisprudenza della Corte EDU; – di considerare rispettata la condizione, posta dalla stessa Corte EDU nella citata sentenza S. del 6 marzo 2007, secondo cui lo Stato italiano avrebbe dovuto “sopprimere gli ostacoli giuridici che impediscono la restituzione del terreno sistematicamente e per principio”; – di impedire alla pubblica amministrazione – ancora una volta in coerenza con le raccomandazioni della Corte EDU – di trarre vantaggio dalla situazione di fatto da essa stessa determinata; – di escludere il rischio di arbitrarietà o imprevedibilità delle decisioni amministrative in danno degli interessati. Va, infine, valorizzata nella giusta misura la previsione del comma 7 dell’art. 42-*bis* del T.U. sulle espropriazioni, in base alla quale “l’autorità che emana il provvedimento di acquisizione (...) ne dà comunicazione, entro trenta giorni, alla Corte dei conti”. Questo richiamo alle possibili conseguenze per i funzionari che, nel corso della vicenda espropriativa, si siano discostati dalle regole di diligenza previste dall’ordinamento risponde, infatti, ad un invito della stessa Corte EDU (...), secondo cui lo Stato convenuto dovrebbe scoraggiare le pratiche non conformi alle norme degli espropri in buona e dovuta forma, adottando misure dissuasive e cercando di individuare le responsabilità degli autori di tali pratiche».

## *Dispositivo*

*(...) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42-bis del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità – Testo A), sollevata, in riferimento agli artt. 42, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con le ordinanze indicate in epigrafe;*

*(...) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 97, 111, primo e secondo comma, 113 e 117, primo comma, Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, con le ordinanze indicate in epigrafe (...).*

## Capitolo 10

### Art. 4 Protocollo n. 7 (diritto a non essere giudicato o punito due volte)

Sentenza n. 149/2022 (red. Viganò)

*Il divieto di bis in idem opera quando in presenza di un identico fatto materiale sanzionato, essendo già intervenuta una decisione sul merito della responsabilità penale dell'imputato, è in atto un secondo procedimento di carattere sostanzialmente penale per il medesimo fatto. Il divieto sancito dall'art. 4, Protocollo n.7 alla CEDU, non opera invece se i procedimenti riferiti al medesimo fatto possano ritenersi avvinti da un nesso sostanziale e materiale sufficientemente stretto, sì da configurare un sistema integrato di tutela degli stessi beni giuridici che non sacrifichi in modo sproporzionato i diritti fondamentali dell'interessato. Simile connessione postula il perseguimento di scopi complementari, la prevedibilità della duplicità dei procedimenti quale conseguenza dell'illecito, una sufficiente interazione probatoria e la presenza di meccanismi che consentano di commisurare la sanzione inflitta nel secondo procedimento, in considerazione di quella già inflitta nel primo. Nella specie, tra i procedimenti finalizzati all'irrogazione delle sanzioni ex artt. 171-ter e 174-bis della legge n. 633 del 1941 non sussiste il predetto nesso che consente di mantenere il doppio binario sanzionatorio. Invero, a fronte dei medesimi fatti, le sanzioni non perseguono scopi complementari, atteso che la sanzione amministrativa di cui all' art. 174-bis è stata introdotta dalla legge n. 248 del 2000 proprio allo scopo di potenziare la dissuasività delle misure di contrasto alle violazioni del diritto d'autore, già previste dalla legge. Inoltre, non è previsto un meccanismo che eviti duplicazioni nella raccolta e valutazione delle prove, né uno che consenta all'organo giudicante di tenere conto della sanzione già irrogata per il medesimo fatto in modo da evitare una punizione sproporzionata. Pertanto, l'art. 649 cod. proc. pen. risulta convenzionalmente e costituzionalmente incompatibile nella parte in cui non prevede che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato per uno dei delitti previsti dall'art. 171-ter della legge n. 633 del 1941 che, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento, definitivamente conclusosi, per l'illecito amministrativo di cui al successivo art. 174-bis.*

*Considerato, 5.1.3., 5.2.3.*

«Per quanto poi la lettera dell'art. 4 Prot. n. 7 CEDU enunci un divieto di “perseguire” o “punire” nuovamente taluno dell'ambito di “procedimenti penali” per un “reato”, la costante giurisprudenza della Corte di Strasburgo afferma che tali concetti devono essere interpretati alla luce dei noti criteri Engel, da tempo utilizzati dalla Corte EDU per fissare il perimetro applicativo della “materia penale” ai fini degli artt. 6 e 7 della Convenzione (sentenze Z., paragrafo 52; A e B contro Norvegia, paragrafi 105-107). Decisiva non è, dunque, la qualificazione della procedura e della sanzione come “penale” da parte dell'ordinamento nazionale, ma la sua natura sostanzialmente “punitiva” da apprezzarsi, appunto, sulla base dei criteri Engel. D'altra parte, come già in varie occasioni rilevato da questa Corte (sentenze n. 145 del 2020, n. 222 del 2019, n. 43 del 2018), a partire almeno dalla citata pronuncia A e B contro Norvegia, la Corte EDU afferma che non necessariamente l'inizio o la prosecuzione di un secondo procedimento di carattere sostanzialmente punitivo in relazione a un fatto per il quale una persona sia già stata giudicata in via definitiva nell'ambito di un diverso procedimento, pure di carattere sostanzialmente punitivo, dà luogo a una violazione del *ne bis in idem*. Una tale violazione deve, infatti, essere esclusa allorché tra i due procedimenti vi sia una “connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta”, così che essi rappresentino una

risposta coerente e sostanzialmente unitaria al medesimo illecito (Corte EDU, sentenza A e B, paragrafo 130). Al fine di verificare se una tale connessione sussista, la Corte, nella sentenza ora indicata, ha enunciato in particolare i criteri seguenti (paragrafo 132): – se i diversi procedimenti perseguano scopi complementari e pertanto concernano diversi aspetti del comportamento illecito in questione; – se la duplicità di procedimenti in conseguenza della stessa condotta sia prevedibile, in astratto e in concreto; – se i due procedimenti siano condotti in modo da evitare, nella misura del possibile, ogni duplicazione nella raccolta e nella valutazione delle prove; – se siano previsti meccanismi che consentano, nel secondo procedimento, di tenere in considerazione la sanzione eventualmente già inflitta nel primo procedimento, in modo da evitare che l’interessato sia sottoposto a un trattamento sanzionatorio complessivo eccessivamente gravoso. La sentenza A e B ha altresì precisato, da un lato, che una violazione del *ne bis in idem* sarà tanto meno probabile quanto meno i procedimenti concorrenti comportino la stigmatizzazione caratteristica del “nucleo duro” del diritto penale, e sarà invece tanto più probabile quanto più lo stesso procedimento formalmente “amministrativo” presenti connotati stigmatizzanti simili a quelli propri del processo penale in senso stretto (paragrafo 133); e, dall’altro, che anche allorché tra i due procedimenti sussista un nesso sostanziale sufficientemente stretto, una violazione del diritto convenzionale in parola potrebbe ugualmente verificarsi allorché difetti, in concreto, una sufficiente connessione cronologica tra gli stessi: requisito, quest’ultimo, funzionale a tutelare la persona contro una ingiustificatamente protratta situazione di incertezza circa la propria sorte (paragrafo 134). Sulla base di questi criteri, la giurisprudenza della Corte EDU successiva alla sentenza A e B ha in numerose occasioni ravvisato violazioni dell’art. 4 Prot. n. 7 CEDU determinate dalla pendenza di un procedimento penale (in senso stretto) per fatti già oggetto di provvedimenti sanzionatori formalmente amministrativi, ma dalla ritenuta natura sostanzialmente punitiva, valorizzando di volta in volta l’assenza di una connessione temporale sufficientemente stretta tra i due procedimenti (sentenze 18 maggio 2017, J. e altri contro Islanda; 16 aprile 2019, B. Á. contro Islanda; 6 giugno 2019, N. contro Francia), e/o l’assenza di una sufficiente connessione sostanziale tra i procedimenti, perseguendo gli stessi le medesime finalità e in considerazione dell’assenza di meccanismi che consentissero di evitare duplicazione delle prove nonché di tenere conto, nel secondo procedimento, delle sanzioni già irrogate (sentenze N. contro Francia, cit.; 21 luglio 2020, V. contro Bulgaria; 6 aprile 2021, T. T. contro Bulgaria (n. 4); 31 agosto 2021, M. contro Croazia). La violazione è stata invece esclusa in altre occasioni, ove la Corte EDU ha negato la natura punitiva delle sanzioni già irrogate in sede di procedimento disciplinare nei confronti di un medico (decisione 29 settembre 2020, F. e S. contro Francia), ovvero ha ritenuto che i due procedimenti avessero finalità distinta, l’uno sanzionando l’eccesso di velocità e l’altro la causazione colposa della morte di un pedone (sentenza 8 ottobre 2020, B. contro Croazia). Conviene qui incidentalmente notare che ad approdi assai simili negli esiti a quelli, appena riassunti, della giurisprudenza di Strasburgo è pervenuta la Corte di giustizia dell’Unione europea sulla corrispondente garanzia apprestata dall’art. 50 CDFUE (grande sezione, sentenze 20 marzo 2018, G. R. E. SA e altri, cit.; in causa C-524/15, M.; in cause C-596/16 e C-597/16, D.P. e altri) (...). Ciò posto, resta dunque soltanto da verificare, alla luce dei criteri enunciati dalla Corte EDU nella sentenza A e B contro Norvegia (*supra*, punto 5.1.3.), se i due procedimenti finalizzati all’irrogazione delle sanzioni – penali e amministrative, ma entrambe di natura punitiva – previste rispettivamente dagli artt. 171-ter e 174-bis della legge n. 633 del 1941 possano ritenersi avvinti da una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta, così che tali procedimenti appaiano come parti di un unico sistema integrato di tutela dei medesimi beni giuridici, insuscettibile di produrre effetti sproporzionati sui diritti fondamentali dell’interessato. Ove così fosse, il sistema di “doppio binario” disegnato dal legislatore non risulterebbe di per sé incompatibile con l’art. 4 Prot. n. 7 CEDU e, conseguentemente, con l’art. 117, primo comma, Cost. Al riguardo, non c’è dubbio che il sistema



normativo congegnato dalla legge n. 633 del 1941 consenta al destinatario dei suoi precetti di prevedere la possibilità di essere soggetto a due procedimenti distinti, e conseguentemente a due distinte classi di sanzioni. Tuttavia, non può ritenersi che i due procedimenti perseguano scopi complementari, o concernano diversi aspetti del comportamento illecito. Quanto allo scopo perseguito dal legislatore mediante la sanzione amministrativa, si è già osservato come i lavori preparatori della legge n. 248 del 2000, che introdusse l'art. 174-*bis* nella legge n. 633 del 1941, dichiarino l'intenzione di potenziare l'efficacia general-preventiva dei divieti già contenuti nella legge, compresi quelli per i quali erano già previste sanzioni penali: queste ultime anch'esse finalizzate, strutturalmente, a dissuadere potenziali autori dal commettere gli illeciti in parola. Quanto poi alla condotta sanzionata, si è parimenti sottolineato come i fatti puniti dagli artt. 171-*ter* e 174-*bis* della legge n. 633 del 1941 siano esattamente i medesimi, salvo che nell'ipotesi – verosimilmente di rilievo poco più che teorico, data la tipologia di illecito in questione – di condotte meramente colpose, rilevanti soltanto ai sensi della seconda disposizione. Nemmeno poi è previsto, come tipicamente avviene nella materia tributaria, un sistema di soglie in grado di selezionare le sole condotte che per la loro gravità appaiano meritevoli anche della sanzione penale. Il sistema normativo non prevede, d'altra parte, alcun meccanismo atto a evitare duplicazioni nella raccolta e nella valutazione delle prove, e ad assicurare una ragionevole coordinazione temporale dei procedimenti. La giurisprudenza di legittimità ha anzi escluso, in mancanza di rapporto di pregiudizialità tra illecito penale e illecito amministrativo, l'operatività della clausola di connessione di cui all'art. 24 della legge n. 689 del 1981, che – ove applicabile – conferirebbe invece al giudice penale la competenza a irrogare anche la sanzione amministrativa (Cass., sentenza n. 30319 del 2017). Né è previsto, infine, alcun meccanismo che consenta al giudice penale (ovvero all'autorità amministrativa in caso di formazione anticipata del giudicato penale) di tenere conto della sanzione già irrogata ai fini della commisurazione della pena, in modo da evitare che una medesima condotta sia punita in modo sproporzionato. La (severa) multa che il giudice penale è tenuto oggi a irrogare viene, infatti, semplicemente a sovrapporsi alla già gravosa sanzione pecuniaria amministrativa, senza che si possa discernere una qualsiasi autonomia di ratio, né alcun coordinamento funzionale, tra di esse. Da tutto ciò discende che il sistema di “doppio binario” in esame non è normativamente congegnato in modo da assicurare che i due procedimenti sanzionatori previsti apprestino una risposta coerente e sostanzialmente unitaria agli illeciti in materia di violazioni del diritto d'autore, già penalmente sanzionati dall'art. 171-*ter* della legge n. 633 del 1941. I due procedimenti originano dalla medesima condotta, ma seguono poi percorsi autonomi, che non si intersecano né si coordinano reciprocamente in alcun modo, creando così inevitabilmente le condizioni per il verificarsi di violazioni sistemiche del diritto al *ne bis in idem*».

### *Dispositivo*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il giudice pronunci sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere nei confronti di un imputato per uno dei delitti previsti dall'art. 171-ter della legge 22 aprile 1941, n. 633 (Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio), che, in relazione al medesimo fatto, sia già stato sottoposto a procedimento, definitivamente conclusosi, per l'illecito amministrativo di cui all'art. 174-bis della medesima legge.*

*La Corte di Strasburgo, affermando la natura processuale del divieto di bis in idem di cui all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, ha sostanzialmente attribuito allo stesso carattere inderogabile. Successivamente, ritenuto che anche le sanzioni amministrative classificabili, secondo i criteri Engel, come sostanzialmente penali rientrano nell'ambito di applicazione del divieto, la Corte EDU ha stabilito che la previsione di un duplice binario sanzionatorio penale e amministrativo per il medesimo fatto non viola il divieto di bis in idem, purché tra i due procedimenti vi sia una stretta connessione sostanziale e temporale. In particolare, è possibile punire il medesimo fatto con due sanzioni che perseguano finalità diverse e abbiano ad oggetto profili diversi della condotta quando: la duplicità dei procedimenti sia una conseguenza prevedibile della condotta, vi sia interazione probatoria e consequenzialità tra i procedimenti e la sanzione irrogata successivamente sia complementare a quella irrogata precedentemente. Nella specie, tra la sanzione amministrativa pecuniaria, avente natura sostanzialmente penale, per l'inadempimento dell'obbligo di corrispondere l'assegno di mantenimento previsto dalla sentenza di separazione a favore del figlio minore (art. 709-ter cod. proc. civ.), e quella per il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio (art. 507-bis cod. pen.), non è individuabile il descritto nesso sostanziale richiesto dalla giurisprudenza convenzionale ai fini del mantenimento del doppio binario sanzionatorio. Invero, a fronte dell'idem factum sanzionato, le due sanzioni non hanno funzione differenziata e complementare, ma hanno entrambe una funzione deterrente a carattere preventivo, volta a indurre il genitore inadempiente a pagare senza che si debba ricorrere all'esecuzione forzata. Inoltre, a fronte della perseguibilità d'ufficio del reato di cui all'art. 570-bis cod. pen, l'irrogazione della sanzione "amministrativa" dipende da una serie di variabili correlate alla volontà del genitore che lamenti l'inadempimento dell'obbligo di pagamento dell'assegno, il che mal si concilia con il criterio di stretta connessione nella sostanza tra le sanzioni. Infine, poiché l'art. 709-ter cod. proc. civ. prevede sanzioni alternative all'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria, non è dato affermare che il soggetto agente è in grado di prevedere che, ponendo in essere la condotta illecita, incorrerà non soltanto nella sanzione penale, ma anche in quella amministrativa. Ne consegue che tra i due procedimenti sanzionatori non sussiste la menzionata connessione sostanziale e temporale, ma un parallelismo che porta ad escludere che la condotta punita come reato possa anche essere colpita dalla sanzione amministrativa pecuniaria. Pertanto, il censurato art. 709-ter cod. proc. civ. risulta convenzionalmente compatibile se interpretato nel senso che l'inadempimento dell'obbligo di corrispondere l'assegno di mantenimento, nella misura in cui è già sanzionato penalmente, non è compreso tra le condotte a fronte delle quali l'autorità giudiziaria può irrogare la sanzione amministrativa pecuniaria.*

*Considerato, 5.1., 6., 6.1., 7.*

«L'ordinanza di rimessione richiama, quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., il divieto di *bis in idem* sancito dall'art. 4 Prot. n. 7 CEDU secondo cui "nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato". Tale garanzia – operante anche per l'Italia stante l'invalidità, ritenuta dalla giurisprudenza della Corte EDU, della riserva a suo tempo presentata – è stata interpretata dalla Corte di Strasburgo in modo da non correlarsi esclusivamente alla qualificazione, nel diritto interno degli Stati contraenti, di una sanzione come penale, nel senso che possono assumere rilievo, in via alternativa, la natura della misura e la gravità delle conseguenze in cui l'accusato rischia di incorrere (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 8 giugno 1976, Engel e

altri contro Paesi Bassi) (...). È noto che inizialmente la Corte europea dei diritti dell'uomo ha declinato in una prospettiva prevalentemente processuale il principio del *ne bis in idem* di cui all'art. 4 Prot. n. 7 CEDU, affermando che lo stesso tutela l'individuo non tanto contro la possibilità di essere sanzionato due volte per il medesimo reato, ma ancor prima di essere sottoposto una seconda volta a processo per un reato per il quale è stato già giudicato, non importa se con esito assolutorio o di condanna (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 4 marzo 2014, G. S. contro Italia). In seguito, tuttavia, nella giurisprudenza della stessa Corte si è registrata una significativa evoluzione nell'interpretazione della portata del divieto convenzionale di bis in idem rispetto ai procedimenti sanzionatori misti, evoluzione che è stata suggellata dalla pronuncia della grande camera, resa il 15 novembre 2016 in relazione al caso A. e B. contro Norvegia, la quale – avvicinandosi armonicamente a quelle che, nella giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza 26 febbraio 2013, causa C-617/10, Å. contro F.), erano le declinazioni del medesimo divieto, per come espresso dall'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 – ha affermato che sottoporre a processo penale una persona già sanzionata a livello amministrativo con l'applicazione di una sanzione sostanzialmente penale non viola di per sé il divieto di *bis in idem*, purché tra i due procedimenti vi sia una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta, nel quadro di un approccio unitario e coerente e le risposte sanzionatorie cumulate non comportino un sacrificio eccessivo per l'interessato. Ne deriva che i due procedimenti possono non solo essere avviati, ma anche concludersi con l'irrogazione di due distinte sanzioni purché ricorrano, congiuntamente, le seguenti condizioni: le sanzioni perseguano finalità differenti ed abbiano in concreto ad oggetto profili diversi della medesima condotta antisociale; la duplicità dei procedimenti costituisca una conseguenza prevedibile della condotta; vi sia un'interazione probatoria tra i procedimenti, realizzata mediante la collaborazione tra le autorità preposte alla definizione degli stessi; ricorra una stretta connessione sul piano temporale tra i due procedimenti, pur non strettamente paralleli, tale da non assoggettare l'incolpato ad un "eterno giudizio" per il medesimo fatto; la sanzione comminata nel primo procedimento sia tenuta in considerazione nell'altro, in modo che venga rispettata una proporzionalità complessiva della pena. Pertanto, la previsione di un duplice binario sanzionatorio per il medesimo fatto non viola il principio di *ne bis in idem* allorché si tratti di procedimenti paralleli e integrati sotto l'aspetto sia sostanziale che temporale. (...) Ed infatti, da una parte alla sanzione contemplata dall'art. 709-ter, secondo comma, numero 4), cod. proc. civ., anche se espressamente definita amministrativa, deve riconoscersi natura sostanzialmente penale al fine del rispetto del divieto di *bis in idem*, in virtù dei criteri enunciati dalla Corte EDU sin dalla pronuncia Engel contro Paesi Bassi. Assume rilievo in tal senso, in primo luogo, la gravità della sanzione pecuniaria irrogabile sino ad un importo massimo di 5.000 euro; gravità che deve essere invero valutata nello specifico contesto di misure irrogate in ambito familiare, diverso da quello del diritto dell'impresa o altresì da quello di significative violazioni in materia tributaria. La natura pubblicistica e deterrente della sanzione è inoltre evidente per la circostanza che la stessa è disposta non in favore dell'altra parte, bensì della Cassa delle ammende. Inoltre, sussisterebbe anche l'*idem factum* della condotta sanzionata in sede penale, con le pene di cui all'art. 570 cod. pen., e di quella sanzionata in sede civile, con la "sanzione amministrativa pecuniaria", ove appunto si ritenesse – come, pur plausibilmente, assume il giudice rimettente – che tra gli "atti che comunque arrechino pregiudizio al minore" possa rientrare anche l'inadempimento dell'obbligo di pagamento dell'assegno di mantenimento della prole. (...) Se così, la legittimità della doppia sanzione per l'*idem factum* dovrebbe, in tal caso, confrontarsi – nella prospettiva del giudice *a quo* – con il rispetto del canone della "stretta connessione nella sostanza e nel tempo", enunciato dalla citata sentenza A. e B. contro Norvegia della Corte EDU e recepito, come limite al generale principio del *ne bis in idem*, anche dalla giurisprudenza di questa Corte (...). Invece

nella fattispecie in esame si avrebbe, in primo luogo, che, sul piano della sussistenza del nesso sostanziale, non sarebbe identificabile una funzione differenziata, quand'anche parzialmente, nelle due sanzioni previste, le quali invece risulterebbero parimenti accomunate dalla stessa finalità di deterrenza, a carattere special-preventivo, volta a indurre il genitore al pagamento dell'assegno di mantenimento in favore della prole, senza che sia necessario attivare gli strumenti del processo esecutivo civile. Le sanzioni, penale e "amministrativa", risulterebbero essere del tutto sovrapponibili e non già complementari. Inoltre mal si concilia con il criterio di stretta connessione nella sostanza un completamento solo eventuale – e quindi, in fondo, casuale – del trattamento sanzionatorio complessivo perché da una parte, a fronte della perseguibilità d'ufficio del reato di cui all'art. 3 della legge n. 54 del 2006 (e oggi di quello di cui all'art. 570-*bis* cod. pen.: Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 30 gennaio-24 febbraio 2020, n. 7277), l'applicazione della sanzione amministrativa presuppone che ci sia un ricorso del genitore che, nel contesto di una controversia insorta in ordine all'esercizio della responsabilità genitoriale o delle modalità dell'affidamento, lamenti l'inadempimento dell'altro genitore obbligato al pagamento dell'assegno di mantenimento per la prole. D'altra parte il giudice, pur a fronte di tale comprovato inadempimento, non sarebbe comunque obbligato ad irrogare la sanzione pecuniaria "amministrativa", potendo limitarsi – come prevede la disposizione censurata – ad ammonire il genitore inadempiente o a condannarlo al risarcimento del danno; misure che, pur avendo una connotazione latamente punitiva, non hanno natura sostanzialmente penale al fine del rispetto del divieto di bis in idem. In secondo luogo, la sanzione "amministrativa" contemplata dal secondo comma, numero 4), dell'art. 709-*ter* cod. proc. civ., per come è costruita, non consente di ritenere prevedibile, per il soggetto che pone in essere la condotta, la duplice risposta sanzionatoria in applicazione di norme chiare e precise; ciò implica che non dev'esservi discrezionalità nell'irrogazione delle sanzioni, potendo solo in tal modo il soggetto agente sapere che, se porrà in essere una condotta illecita, incorrerà non soltanto nella sanzione penale, ma anche in quella pecuniaria "amministrativa". Al contrario, l'irrogazione della sanzione "amministrativa" di cui all'art. 709-*ter* cod. proc. civ. dipende da una serie di variabili correlate alla volontà del genitore che lamenti l'inadempimento dell'altro genitore. (...) Né la rilevata assenza di una stretta connessione tra le sanzioni penale e "amministrativa", potrebbe essere superata dalla sola possibilità di comminare un trattamento sanzionatorio complessivo proporzionale alla gravità del fatto. La proporzionalità di quest'ultimo, pur costituendo un criterio di preminente importanza, non può rappresentare l'unica ragione giustificatrice, in assenza di una stretta connessione sotto il profilo sostanziale, della duplice repressione di un medesimo fatto. La possibilità di irrogare una sanzione proporzionata costituisce, invero, un *posterius* rispetto alla valutazione in ordine alla connessione stretta tra diverse sanzioni per lo stesso fatto. (...) Si ha quindi che il possibile contrasto tra la disposizione censurata e il principio del *ne bis in idem* – che, per le ragioni appena indicate, insorgerebbe ove la prima fosse interpretata nei termini indicati dal giudice rimettente – conduce univocamente verso un'interpretazione alternativa che sia costituzionalmente orientata nel senso di escludere la duplice sanzione dell'*idem factum* in assenza di una "stretta connessione in sostanza e nel tempo" (...). L'art. 3, infatti, prevede per la "violazione degli obblighi di natura economica" l'applicazione dell'art. 12-*sexies* della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio) e quindi le pene contemplate dall'art. 570 cod. pen. Questo parallelismo tra l'art. 2, che ha introdotto l'art. 709-*ter* cod. proc. civ., e l'art. 3, che ha rafforzato l'art. 12-*sexies* citato, consente di escludere, in forza del canone dell'interpretazione conforme, che le due norme si intersechino e che la condotta sanzionata come reato dall'art. 3 della legge n. 54 del 2006 con le pene dell'art. 570 cod. pen. possa essere sanzionata anche con la pena pecuniaria "amministrativa" dell'art. 2. La disposizione censurata ha dunque la sua *ratio* e la sua giustificazione nell'esigenza di assicurare una tutela effettiva rispetto all'adempimento di una serie di obblighi di carattere prevalentemente

infungibile nei confronti della prole, per i quali prima dell'emanazione della stessa mancavano efficaci strumenti di attuazione e di coazione. Per converso gli aspetti patrimoniali del rapporto tra i genitori e la prole, relativi all'assegno di mantenimento, non hanno mai posto significativi problemi attuativi, in quanto le relative pronunce sono eseguibili nelle forme del processo esecutivo per espropriazione (anche mediante un pignoramento dei crediti del debitore) e presidiate in sede penale dal reato di cui all'art. 570-*bis* cod. pen. (sentenza n. 189 del 2019) e finanche – ove il mancato pagamento dell'assegno di mantenimento ridondi in deprivazione dei mezzi di sussistenza – da quello di cui all'art. 570, secondo comma, numero 2), cod. pen. L'art. 709-*ter*, secondo comma, cod. proc. civ., deve quindi essere interpretato nel senso che il mancato pagamento dell'assegno di mantenimento della prole, nella misura in cui è già sanzionato penalmente, non è compreso nel novero delle condotte inadempienti per le quali può essere irrogata dall'autorità giudiziaria adita la sanzione pecuniaria “amministrativa” in esame. Le condotte suscettibili di tale sanzione sono infatti “altre”, ossia le tante condotte, prevalentemente di fare infungibile, che possono costituire oggetto degli obblighi relativi alla responsabilità genitoriale e all'affidamento di minori. Pertanto, nei termini sopra precisati, la prima questione deve ritenersi non fondata».

#### *Dispositivo*

*dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 709-ter, secondo comma, numero 4), del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con legge 9 aprile 1990, n. 98, dal Tribunale ordinario di Treviso con l'ordinanza indicata in epigrafe (...).*

Sentenza n. **43/2018** (red. Lattanzi)

*Inizialmente, la giurisprudenza della Corte EDU ha attribuito carattere tendenzialmente inderogabile e natura processuale al divieto convenzionale di bis in idem, sicché si riteneva possibile perseguire il medesimo fatto a diverso titolo solo a condizione che avvenisse in un unico procedimento o in procedimenti coordinati, nel rispetto della condizione per cui un procedimento non poteva continuare se fosse intervenuta una pronuncia definitiva in un altro relativo al medesimo fatto. Successivamente, ritenuto che anche le sanzioni amministrative classificabili, secondo i criteri Engel, come sostanzialmente penali rientrano nell'ambito di applicazione del divieto di bis in idem, la Corte EDU ha stabilito che il divieto non opera se i procedimenti relativi a un medesimo fatto sono avvinti da un legame materiale e temporale sufficientemente stretto. In particolare, il legame temporale postula la consecutività, anziché la pendenza dei giudizi, e quello materiale richiede: il perseguimento di finalità complementari connesse a diversi aspetti della condotta, la prevedibilità della duplicazione dei procedimenti, un grado di coordinamento probatorio tra gli stessi e la possibilità, commisurando le sanzioni, di evitare la comminatoria di una sanzione eccessiva per il medesimo illecito. L'operatività del divieto viene quindi subordinata alla verifica discrezionale da parte del giudice del predetto legame. Pertanto, se, inizialmente, il divieto convenzionale di bis in idem comportava per gli Stati contraenti il divieto di configurare per il medesimo illecito due procedimenti che si concludessero indipendentemente l'uno dall'altro, a seguito del mutamento intervenuto nella giurisprudenza europea, un illecito può essere oggetto di due procedimenti, purché coordinati nel tempo e nell'oggetto e preordinati a un'unica, prevedibile e non sproporzionata risposta punitiva. Alla luce della nuova giurisprudenza della*

***Corte di Strasburgo, gli atti vanno restituiti al mittente affinché valuti la perdurante rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen.***

*Considerato, 5., 6., 7., 8.*

«Le disposizioni della CEDU e dei suoi protocolli addizionali vivono nel significato loro attribuito dalla giurisprudenza della Corte EDU (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007), che introduce un vincolo conformativo a carico dei poteri interpretativi del giudice nazionale quando può considerarsi consolidata (sentenza n. 49 del 2015). Adeguandosi ai principi così espressi da questa Corte, il rimettente ha collocato a base del dubbio di legittimità costituzionale una normativa interposta, ricostruita in forza dell'analisi della giurisprudenza europea disponibile alla data dell'ordinanza di rimessione, e ne ha colto correttamente il significato. In particolare due sono i tratti peculiari del divieto di *bis in idem* che meritano qui di venire sottolineati alla luce di quella giurisprudenza e ai quali il rimettente si è doverosamente ritenuto legato. Anzitutto il *ne bis in idem* convenzionale aveva, quando la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata, carattere tendenzialmente inderogabile, nel senso che la sua efficacia non era mediata da apprezzamenti discrezionali del giudice in ordine alle concrete modalità di svolgimento dei procedimenti sanzionatori, ma si riconnetteva esclusivamente alla constatazione che un fatto, colto nella sua componente naturalistica (cosiddetto *idem factum*), era già stato giudicato in via definitiva, con ciò impedendo l'avvio di un nuovo procedimento(...). Sulla base di questa premessa il rimettente, per decidere sulla sussistenza, o no, di un divieto di procedere nuovamente per lo stesso fatto, non aveva ragione di interrogarsi sulla misura della sanzione tributaria per rapportarla alla pena che avrebbe potuto applicare in caso di condanna dell'imputato. In conclusione, il dubbio di legittimità costituzionale è stato correttamente formulato, assumendo a presupposto, in forza della giurisprudenza europea allora in essere, che il *ne bis in idem* convenzionale opera, nel rapporto tra accertamento tributario e accertamento penale, ogni qual volta sia stato definito uno dei relativi procedimenti. La questione doveva perciò ritenersi rilevante, dato che, in seguito alla definitiva irrogazione di una sanzione convenzionalmente penale, il giudice *a quo* non avrebbe potuto procedere nel giudizio penale sul medesimo fatto senza affrontare il nodo del divieto imposto dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU. (...) Con la sentenza 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia, la grande camera della Corte di Strasburgo ha impresso un nuovo sviluppo alla materia di cui si discute. La rigidità del divieto convenzionale di *bis in idem*, nella parte in cui trova applicazione anche per sanzioni che gli ordinamenti nazionali qualificano come amministrative, aveva ingenerato gravi difficoltà presso gli Stati che hanno ratificato il Protocollo n. 7 alla CEDU, perché la discrezionalità del legislatore nazionale di punire lo stesso fatto a duplice titolo, pur non negata dalla Corte di Strasburgo, finiva per essere frustrata di fatto dal divieto di *bis in idem*. Per alleviare tale inconveniente la Corte EDU ha enunciato il principio di diritto secondo cui il *ne bis in idem* non opera quando i procedimenti sono avvinti da un legame materiale e temporale sufficientemente stretto ("*sufficiently closely connected in substance and in time*"), attribuendo a questo requisito tratti del tutto nuovi rispetto a quelli che emergevano dalla precedente giurisprudenza. In particolare la Corte di Strasburgo ha precisato (paragrafo 132 della sentenza A e B contro Norvegia) che legame temporale e materiale sono requisiti congiunti; che il legame temporale non esige la pendenza contemporanea dei procedimenti, ma ne consente la consecutività, a condizione che essa sia tanto più stringente, quanto più si protrae la durata dell'accertamento; che il legame materiale dipende dal perseguimento di finalità complementari connesse ad aspetti differenti della condotta, dalla prevedibilità della duplicazione dei procedimenti, dal grado di coordinamento probatorio tra di essi, e soprattutto dalla circostanza che nel commisurare la seconda sanzione si possa tenere conto della prima, al fine di evitare l'imposizione di un eccessivo fardello per lo stesso fatto illecito. Al contempo, si dovrà valutare anche se le sanzioni, pur convenzionalmente

penali, appartengano o no al nocciolo duro del diritto penale, perché in caso affermativo si sarà più severi nello scrutinare la sussistenza del legame e più riluttanti a riconoscerlo in concreto. (...) Con la sentenza A e B contro Norvegia, per quanto qui interessa, entrambi i presupposti intorno ai quali è stata costruita l'odierna questione di legittimità costituzionale sono venuti meno. Il *ne bis in idem* convenzionale cessa di agire quale regola inderogabile conseguente alla sola presa d'atto circa la definitività del primo procedimento, ma viene subordinato a un apprezzamento proprio della discrezionalità giudiziaria in ordine al nesso che lega i procedimenti, perché in presenza di una "*close connection*" è permesso proseguire nel nuovo giudizio ad onta della definizione dell'altro. Inoltre neppure si può continuare a sostenere che il divieto di *bis in idem* convenzionale ha carattere esclusivamente processuale, giacché criterio eminente per affermare o negare il legame materiale è proprio quello relativo all'entità della sanzione complessivamente irrogata. Se pertanto la prima sanzione fosse modesta, sarebbe in linea di massima consentito, in presenza del legame temporale, procedere nuovamente al fine di giungere all'applicazione di una sanzione che nella sua totalità non risultasse sproporzionata, mentre nel caso opposto il legame materiale dovrebbe ritenersi spezzato e il divieto di *bis in idem* pienamente operante. Così, ciò che il divieto di *bis in idem* ha perso in termini di garanzia individuale, a causa dell'attenuazione del suo carattere inderogabile, viene compensato impedendo risposte punitive nel complesso sproporzionate (...). Questa svolta giurisprudenziale è potenzialmente produttiva di effetti con riguardo al rapporto tra procedimento tributario e procedimento penale. In precedenza, come si è visto, l'autonomia dell'uno rispetto all'altro escludeva in radice che essi potessero sottrarsi al divieto di *bis in idem*. Oggi, pur dovendosi prendere in considerazione il loro grado di coordinamento probatorio, al fine di ravvisare il legame materiale, vi è la possibilità che in concreto gli stessi siano ritenuti sufficientemente connessi, in modo da far escludere l'applicazione del divieto di *bis in idem*, come testimonia la stessa sentenza A e B contro Norvegia, che proprio a tali procedimenti si riferisce. Naturalmente la decisione non può che passare da un giudizio casistico, affidato all'autorità che procede. Infatti, sebbene possa affermarsi in termini astratti che la configurazione normativa dei procedimenti è in grado per alcuni aspetti di integrare una "*close connection*", vi sono altri aspetti che restano necessariamente consegnati alla peculiare dinamica con cui le vicende procedurali si sono atteggiate nel caso concreto. (...) Il mutamento del significato della normativa interposta, sopravvenuto all'ordinanza di rimessione per effetto di una pronuncia della grande camera della Corte di Strasburgo che esprime il diritto vivente europeo, comporta la restituzione degli atti al giudice *a quo*, ai fini di una nuova valutazione sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale (ordinanza n. 150 del 2012). Se, infatti, il giudice *a quo* ritenesse che il giudizio penale è legato temporalmente e materialmente al procedimento tributario al punto da non costituire un *bis in idem* convenzionale, non vi sarebbe necessità ai fini del giudizio principale di introdurre nell'ordinamento, incidendo sull'art. 649 cod. proc. pen., alcuna regola che imponga di non procedere nuovamente per il medesimo fatto».

*Dispositivo*

*ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Monza.*





## Parte III

### L'impiego giurisprudenziale di altri strumenti di tutela adottati dal Consiglio d'Europa

#### Capitolo 1

#### La Carta sociale europea

Sentenza n. 183/2022 (red. Sciarra)

*Le tutele contro i licenziamenti illegittimi deve essere ricondotta agli 4 e 35 Cost. che devono essere interpretati in una prospettiva unitaria, in armonia con la protezione riconosciuta al lavoro dalla Costituzione e ribadita dall'art. 24 della Carta sociale europea. L'esigenza di effettività e adeguatezza della tutela dei lavoratori contro i licenziamenti illegittimi è assicurata dall'integrazione delle norme richiamate, pur rimanendo demandata, in ultima analisi, all'apprezzamento discrezionale del legislatore, vincolato al rispetto del principio di uguaglianza. È, altresì, di importanza primaria la valutazione del giudice chiamato ad attuare i criteri individuati a seguito della necessaria integrazione tra disposizioni della Costituzione e parametri interposti diretti alla personalizzazione del danno subito dal lavoratore. Risulta pertanto inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d. lgs. n. 23 del 2015, censurato, nella parte in cui determina un tetto massimo dell'indennità spettante nel caso di licenziamento illegittimo intimato da datori di lavoro che non possiedono i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, commi ottavo e nono, della legge n. 300 del 1970.*

*Considerato, 4.2.*

«Questa Corte, già nella sentenza n. 45 del 1965, ha ricondotto la tutela contro i licenziamenti illegittimi agli artt. 4 e 35 Cost., interpretati in una prospettiva unitaria. In quell'occasione si affermò che, pur non essendo il diritto al lavoro assistito dalla garanzia della stabilità dell'occupazione, spetta al legislatore, “nel quadro della politica prescritta dalla norma costituzionale”, adeguare le tutele in caso di licenziamenti illegittimi (punto 4 del Considerato in diritto). In armonia con tali principi, la protezione riconosciuta al lavoro dalla Costituzione, ribadita anche dall'art. 24 della Carta sociale europea, è stata collocata in un quadro contraddistinto dall'integrazione delle garanzie e dalla loro massima espansione (sentenza n. 194 del 2018, punto 14 del Considerato in diritto). Il rimettente avvalorava i dubbi di legittimità costituzionale con il richiamo alle sentenze n. 194 del 2018 e n. 150 del 2020, che, in merito all'indennità per i licenziamenti viziati dal punto di vista, rispettivamente, sostanziale e formale, hanno censurato un meccanismo di determinazione ancorato al rigido e uniforme criterio dell'anzianità di servizio. Nelle pronunce richiamate, questa Corte ha ribadito che la modulazione delle tutele contro i licenziamenti illegittimi è demandata all'apprezzamento discrezionale del legislatore, vincolato al rispetto del principio di uguaglianza, che vieta di omologare situazioni eterogenee e di trascurare la specificità del caso concreto. In una vicenda che vede direttamente implicata la persona del lavoratore, si rivela di importanza primaria la valutazione del giudice, chiamato, nell'alveo dei criteri individuati dalla legge, ad attuare la necessaria «personalizzazione del danno subito dal lavoratore, pure essa imposta dal principio di uguaglianza» (sentenza n. 194 del 2018, punto 11 del Considerato in diritto e, nello stesso senso, sentenza n. 150 del 2020, punto 9 del Considerato in diritto). Tra tali criteri, rilevano anche il numero dei dipendenti

occupati, le dimensioni dell'impresa, il comportamento e le condizioni delle parti, tipizzati dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, confermati dalla legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali) e largamente sperimentati nell'esperienza applicativa. Inoltre, un organico sistema di tutele si incentra sul principio di ragionevolezza, "che questa Corte, nell'ambito della disciplina dei licenziamenti, ha declinato come necessaria adeguatezza dei rimedi, nel contesto di un equilibrato componimento dei diversi interessi in gioco e della specialità dell'apparato di tutele previsto dal diritto del lavoro" (sentenza n. 150 del 2020, punto 13 del Considerato in diritto). Un rimedio adeguato, che assicuri un serio ristoro del pregiudizio arrecato dal licenziamento illegittimo e dissuada il datore di lavoro dal reiterare l'illecito, si impone in forza della "speciale tutela riconosciuta al lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, in quanto fondamento dell'ordinamento repubblicano (art. 1 Cost.)" (sentenza n. 125 del 2022, punto 6 del Considerato in diritto)».

#### *Dispositivo*

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata e resa esecutiva con la legge 9 febbraio 1999, n. 30, dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Sentenza n. **194/2018** (red. Sciarra)

***Le disposizioni della Carta sociale europea integrano il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto pongono obblighi internazionali vincolanti per il legislatore interno. L'art. 24 della Carta impone di assicurare l'adeguatezza del risarcimento per ingiustificato licenziamento, garantendo così una maggiore tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori. Pertanto, il criterio di determinazione dell'indennità spettante ai lavoratori licenziati senza giusta causa, introdotto dall'art. 3, comma 1, del d.lgs n. 23 del 2015, che pone un tetto massimo determinato a priori, svincolando la quantificazione dell'indennità dal danno concretamente subito, risulta convenzionalmente e costituzionalmente incompatibile.***

#### *Considerato, 14.*

«L'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, nella parte in cui determina l'indennità in un "importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio", viola anche gli artt. 76 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 24 della Carta sociale europea. Tale articolo prevede che, per assicurare l'effettivo esercizio del diritto a una tutela in caso di licenziamento, le Parti contraenti si impegnano a riconoscere "il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione" (primo comma, lettera b). Nella decisione resa a seguito del reclamo collettivo n. 106/2014, proposto dalla F. S. of S. R. contro la Finlandia, il Comitato europeo dei diritti sociali ha chiarito che l'indennizzo è congruo se è tale da assicurare un adeguato ristoro per il concreto pregiudizio subito dal lavoratore licenziato senza un valido motivo e da dissuadere il datore di lavoro dal licenziare ingiustificatamente. Il filo argomentativo che guida il Comitato si snoda dunque attraverso l'apprezzamento del sistema risarcitorio in quanto dissuasivo e, al tempo stesso, congruo rispetto al danno subito (punto 45). Questa Corte ha già affermato l'idoneità della Carta sociale

europea a integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost. e ha anche riconosciuto l'autorevolezza delle decisioni del Comitato, ancorché non vincolanti per i giudici nazionali (sentenza n. 120 del 2018). A ben vedere, l'art. 24, che si ispira alla già citata Convenzione OIL n. 158 del 1982, specifica sul piano internazionale, in armonia con l'art. 35, terzo comma, Cost. e con riguardo al licenziamento ingiustificato, l'obbligo di garantire l'adeguatezza del risarcimento, in linea con quanto affermato da questa Corte sulla base del parametro costituzionale interno dell'art. 3 Cost. Si realizza, in tal modo, un'integrazione tra fonti e – ciò che più rileva – tra le tutele da esse garantite (sentenza n. 317 del 2009, punto 7. del Considerato in diritto, secondo cui “il risultato complessivo dell'integrazione delle garanzie dell'ordinamento deve essere di segno positivo”). Per il tramite dell'art. 24 della Carta Sociale Europea, risultano pertanto violati sia l'art. 76 – nel riferimento operato dalla legge di delegazione al rispetto delle convenzioni internazionali – sia l'art. 117, primo comma, Cost.».

### *Dispositivo*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183) – sia nel testo originario sia nel testo modificato dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 (Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96 – limitatamente alle parole «di importo pari a due mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio;*

Sentenza n. **120/2018** (red. Coraggio)

***Rispetto alla generalità degli accordi internazionali, la Carta sociale europea presenta elementi di specialità che la rendono correlabile alla CEDU: ne costituisce il naturale completamento sul piano sociale, presentandosi quale veicolo di affermazione di principi ad attuazione progressiva. La Carta integra una fonte internazionale pattizia che il giudice comune non può applicare direttamente, in caso di contrasto con la norma interna, dovendosi limitare a sollevare una questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. L'art 5 della Carta prevede che gli Stati contraenti si impegnino affinché la legislazione nazionale non pregiudichi la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire e aderire a organizzazioni locali, nazionali o internazionali per la protezione dei loro interessi economici e sociali. Pertanto dall'art. 1475, comma 2, del codice dell'ordinamento militare che vieta ai militari di costituire e aderire a associazioni a carattere sindacale è incompatibile con la Carta sociale europea e costituzionalmente illegittimo.***

*Considerato, 10., 10.1., 10.2., 11.*

«Nell'ordinanza di rimessione si deduce anche la violazione della Carta sociale europea, oggetto di revisione nel 1996, che riunisce in un solo trattato i diritti riconosciuti dalla versione originaria del 1961 e quelli che sono stati aggiunti attraverso il Protocollo addizionale del 5 maggio 1988, entrato in vigore il 4 settembre 1992. (...) Ai fini dell'ammissibilità dell'evocazione di tale parametro interposto, va rilevato che esso presenta spiccati elementi di specialità rispetto ai normali accordi internazionali, elementi che la collegano alla CEDU. Se quest'ultima, infatti, ha inteso costituire un “sistema di tutela uniforme” dei diritti fondamentali civili e politici (sentenza n. 349 del 2007), la Carta ne costituisce il naturale completamento sul piano sociale poiché, come si legge nel preambolo,

gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno voluto estendere la tutela anche ai diritti sociali, ricordando il carattere indivisibile di tutti i diritti dell'uomo. Per queste sue caratteristiche la Carta, dunque, deve qualificarsi fonte internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. Essa è priva di effetto diretto e la sua applicazione non può avvenire immediatamente ad opera del giudice comune ma richiede l'intervento di questa Corte, cui va prospettata la questione di legittimità costituzionale, per violazione del citato primo comma dell'art. 117 Cost., della norma nazionale ritenuta in contrasto con la Carta. Ciò tanto più in considerazione del fatto che la sua struttura si caratterizza prevalentemente come affermazione di principi ad attuazione progressiva, imponendo in tal modo una particolare attenzione nella verifica dei tempi e dei modi della loro attuazione. (...) Peraltro l'art. 5 della Carta sociale ha un contenuto puntuale. La sua rubrica reca "Diritti sindacali", e prevede che: "Per garantire o promuovere la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali per la protezione dei loro interessi economici e sociali ed aderire a queste organizzazioni, le Parti s'impegnano affinché la legislazione nazionale non pregiudichi questa libertà né sia applicata in modo da pregiudicarla. La misura in cui le garanzie previste nel presente articolo si applicheranno alla polizia sarà determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale. Il principio dell'applicazione di queste garanzie ai membri delle forze armate e la misura in cui sarebbero applicate a questa categoria di persone è parimenti determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale". La norma ha, dunque, un contenuto simile a quello corrispondente della CEDU e, conseguentemente, si deve egualmente concludere che sia incompatibile con essa l'esclusione nei confronti dei militari del diritto di associazione sindacale da parte degli Stati sottoscrittori. (...) Alla stregua di entrambi i parametri, vincolanti ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., va riconosciuto ai militari il diritto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale».

#### *Dispositivo*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), in quanto prevede che «I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali» invece di prevedere che «I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali.*

## Capitolo 2

### La Carta europea dell'autonomia locale

Sentenza n. 50/2015 (red. Morelli)

*La Carta europea dell'autonomia locale ha la natura di documento di mero indirizzo che non incide sulle competenze che la Costituzione riconosce alle collettività locali e, pertanto, non può integrare, quale norma interposta, il parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost.. Il censurato art. 1, comma 25, della legge n. 56 del 2014 che introduce il modello di governo di secondo grado per le Città metropolitane non contrasta, comunque, con l'art. 3, comma 2, della Carta, il quale non richiede l'elezione popolare diretta di almeno uno degli organi collegiali, ma solo che i membri degli organi assembleari degli enti locali siano liberamente eletti, nel senso di soddisfare l'esigenza effettiva di rappresentatività dell'organo rispetto alla comunità.*

*Considerato, 3.4.3.*

«Anche il modello di governo di secondo grado adottato dalla legge n. 56 del 2014 per le neoistituite Città metropolitane supera il vaglio di costituzionalità in relazione a tutti i parametri evocati dalle quattro ricorrenti. Il tentativo delle difese regionali – di ricondurre l'utilizzazione del termine “sovranità” al concetto di sovranità popolare, di cui al secondo comma dell'art. 1 Cost., e di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella (diretta) partecipazione popolare nei diversi enti territoriali – è già stato, infatti, ritenuto “non condivisibile” da questa Corte, nella sentenza n. 365 del 2007. La natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come “costitutivi della Repubblica”, ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano, infatti, ciò che le ricorrenti pretendono di desumerne, e cioè l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti. Con la sentenza n. 274 del 2003 e la successiva ordinanza n. 144 del 2009, è stata, del resto, esclusa la totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale e si è evidenziato come proprio i principi di adeguatezza e differenziazione, nei ricorsi in esame più volte evocati, comportino la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli. E nella già richiamata sentenza n. 365 del 2007, è stato ribadito che “né (anche tra le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali, che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali”. D'altra parte già con la sentenza n. 96 del 1968, questa Corte ha affermato la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, “che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato”. Ed alla luce di tale principio va escluso che la materia “legislazione elettorale” di Città metropolitane – devoluta alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. – si riferisca specificamente ed esclusivamente ad un procedimento di elezione diretta, attesa anche la natura polisemantica dell'espressione usata dal Costituente, come tale riferibile ad entrambi i modelli di “legislazione elettorale”. Né, infine, sussiste la denunciata incompatibilità della normativa impugnata con l'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale, invocata dalle ricorrenti – come parametro interposto ai fini della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. – nella parte

in cui prevederebbe che almeno uno degli organi collegiali sia ad elezione popolare diretta. A prescindere dalla natura di documento di mero indirizzo della suddetta Carta europea, che lascia ferme “le competenze di base delle collettività locali (...) stabilite dalla Costituzione o della legge”, come riconosciuto nella sentenza di questa Corte n. 325 del 2010, al fine, appunto, di escludere l’idoneità delle disposizioni della Carta stessa ad attivare la violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., è comunque decisivo il rilievo che l’espressione usata dalla norma sovranazionale, nel richiedere che i membri delle assemblee siano “*freely elected*”, ha, sì, un rilievo centrale quale garanzia della democraticità del sistema delle autonomie locali, ma va intesa nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell’organo rispetto alle comunità interessate. In questa prospettiva non è esclusa la possibilità di una elezione indiretta, purché siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti. Tali meccanismi, nella specie, sussistono, essendo imposta la sostituzione di coloro che sono componenti “*ratione muneris*” dell’organo indirettamente eletto, quando venga meno il *munus* (art. 1, comma 25, ed analogamente, con riguardo ad organi delle Province, commi 65 e 69). E di ciò non è menzione nei ricorsi, che si limitano a porre la questione di costituzionalità in termini generali e astratti, senza alcun riferimento puntuale né alla concreta disciplina né ai compiti attribuiti alle Città metropolitane e alle nuove Province, profilo, quest’ultimo, non irrilevante anche nella prospettiva della Carta europea. Il comma 22 del denunciato art. 1 espressamente, comunque, dispone che “lo Statuto della città metropolitana può prevedere l’elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano”. Il procedimento per l’elezione del Consiglio metropolitano è, inoltre, in ogni suo aspetto, puntualmente disciplinato dalle disposizioni di cui ai commi da 26 a 39 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014 e nessuna censura le quattro Regioni ricorrenti hanno rivolto anche a dette disposizioni».

#### *Dispositivo*

*(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 7, 8, 9, 19, 25 e 42 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 1, 5, 48, 144, e 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 3, comma 2, della Carta europea dell’autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439), da tutte le Regioni ricorrenti; nonché dalle sole Regioni Lombardia e Veneto (con i ricorsi n. 39 e n. 42 del 2014) anche con riferimento agli artt. 3 e 118 Cost. e, soltanto dalla Regione Lombardia (con il ricorso n. 39 del 2014), in riferimento agli artt. 119 e 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 9 della suddetta Carta europea dell’autonomia locale; (...)*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 54, 55, 56, 58, 59, 60, 67 e 69 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 1, 3, 5, 48, 114, 117, primo comma – in relazione all’art. 3, comma 2, della Carta europea dell’autonomia locale –, 118 e 138 Cost., dalle Regioni Lombardia (con il ricorso n. 39 del 2014) e Veneto (con il ricorso n. 42 del 2014) (...).*

Sentenza n. **325/2010** (red. F. Gallo)

***L’art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, nell’introdurre vincoli e aggravati nella scelta degli enti locali di assumere la gestione dei servizi idrici integrati, non comporta una violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, comma 1, e 4, commi 2 e 4, della Carta europea dell’autonomia locale. La gestione dei servizi idrici locali non rappresentando una funzione fondamentale dell’ente territoriale, non può essere disciplinata dalla Carta. Inoltre, le disposizioni***

**della Carta non integrano il parametro costituzionale, quali norme interposte, non avendo contenuto precettivo. Infatti, l'art. 3, comma 1, definisce e identifica le autonomie locali in base al diritto e alla capacità di regolamentare e amministrare una parte di rilievo degli affari socio-economici nell'interesse delle collettività locali, mentre l'art. 4, commi 2 e 4, hanno rispettivamente natura programmatica e generica.**

*Considerato, 6., 6.2.*

«Il primo dei sopra indicati nuclei tematici attiene – come si è visto – al rapporto tra le disposizioni censurate e la disciplina dei SPL desumibile dall'ordinamento dell'Unione europea e dalla Carta europea dell'autonomia locale. Secondo alcune ricorrenti, le suddette disposizioni, ponendosi in contrasto con la normativa comunitaria ed internazionale, violano il primo comma dell'art. 117 Cost., là dove questo vincola la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali. Secondo la difesa dello Stato, invece, la stessa formulazione del comma 1 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 (“le disposizioni del presente articolo disciplinano l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in applicazione della disciplina comunitaria (...)”) evidenzia che le disposizioni oggetto di censura, in particolare quelle relative all'affidamento *in house* dei servizi pubblici locali, costituiscono un'obbligatoria applicazione del diritto dell'Unione e non contrastano con la citata Carta europea dell'autonomia locale. Nessuna di tali due opposte prospettazioni è condivisibile, perché le disposizioni censurate dalle ricorrenti non costituiscono né una violazione né un'applicazione necessitata della richiamata normativa comunitaria ed internazionale, ma sono semplicemente con questa compatibili, integrando una delle diverse discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare senza violare l'evocato primo comma dell'art. 117 Cost. Tale conclusione va argomentata procedendo al raffronto delle disposizioni censurate sia con la normativa comunitaria che con quella internazionale evocate a parametro interposto. (...) Per quanto attiene alla dedotta violazione della Carta europea dell'autonomia locale di cui alla legge n. 439 del 1989, alcune ricorrenti deducono che le disposizioni censurate si pongono in contrasto con i seguenti articoli della Carta: a) art. 3, comma 1, secondo cui, “per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici”; b) art. 4, comma 2, secondo cui “le collettività locali hanno, nell'ambito della legge, ogni più ampia facoltà di prendere iniziative proprie per qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o sia assegnata ad un'altra autorità”; c) art. 4, comma 4, secondo cui “le competenze affidate alle collettività locali devono di regola essere complete ed integrali” e “possono essere messe in causa o limitate da un'altra autorità, centrale o regionale, solamente nell'ambito della legge”. La violazione della suddetta convenzione internazionale deriverebbe, secondo la prospettazione delle ricorrenti, dalla lesione dell'autonomia dell'ente pubblico garantita dal parametro evocato. Lesione, questa, che sarebbe determinata dall'introduzione di vincoli e specifici aggravii procedurali in ordine alla scelta, da parte degli enti pubblici, di assumere essi stessi la gestione diretta del servizio idrico integrato, cioè di una delle funzioni fondamentali dei Comuni. Il denunciato contrasto con detta Carta non sussiste per le seguenti ragioni. Innanzitutto, va rilevato che – secondo quanto esposto *supra* al punto 6.1. – già l'art. 35 della legge n. 448 del 2001, nel sostituire l'art. 113 TUEL, aveva escluso per i servizi pubblici locali “di rilevanza industriale” (secondo la definizione dell'epoca; poi definiti “di rilevanza economica” per effetto dell'art. 14 del decreto-legge n. 269 del 2003, modificativo, appunto, dell'art. 113 TUEL) ogni gestione diretta, in economia oppure tramite aziende speciali, da parte dell'ente pubblico. Lo stesso art. 35, al comma 8, aveva altresì imposto alle aziende speciali esistenti di trasformarsi in società di capitali entro il 31 dicembre 2002. L'esclusione della

gestione diretta non è dunque innovativamente disposta, ma solo mantenuta, dall'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, con la conseguenza che il denunciato contrasto con la Carta non è ipotizzabile rispetto alle norme censurate, ma solo, eventualmente, rispetto ai suddetti non censurati artt. 35 della legge n. 448 del 2001 e 14 del decreto-legge n. 269 del 2003. In secondo luogo, va osservato che le ricorrenti prospettano la censura muovendo dal dichiarato presupposto che il servizio idrico costituisca una delle funzioni fondamentali dell'ente pubblico ed assumono che tali funzioni siano specificamente tutelate dalla Carta. Tuttavia, proprio tale presupposto è privo di fondamento, perché, come questa Corte ha più volte affermato, detto servizio non costituisce funzione fondamentale dell'ente locale (sentenze n. 307 del 2009 e n. 272 del 2004). In terzo luogo, va evidenziato che gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitivi (art. 3, comma 1), programmatici (art. 4, comma 2) e, comunque, generici (art. 4, comma 4). Inoltre, la stessa Carta, al comma 1 dell'evocato art. 4, afferma, con previsione di carattere generale, che "le competenze di base delle collettività locali sono stabilite dalla Costituzione o dalla legge", con ciò rinviando alla normativa nazionale la definizione del quadro generale delle competenze».

#### *Dispositivo*

*(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe: in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e agli artt. 3, comma 1, 4, commi 2 e 4, della Carta europea dell'autonomia locale di cui alla legge 30 dicembre 1989, n. 439 (Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985), dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria; in riferimento all'art. 117, secondo e quarto comma, Cost., dalla Regione Toscana; in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dalle Regioni Liguria (ricorso n. 12 del 2010) e Umbria; in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Regione Piemonte, (ricorso n. 16 del 2010) (...);*

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo modificato dall'art. 15, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, promossa, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e agli artt. 3, comma 1, 4, commi 2 e 4, della Carta europea dell'autonomia locale, nonché agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 13 del 2010 indicato in epigrafe (...).*



## Capitolo 3

### La Convenzione europea sul paesaggio

Sentenza n. 229/2022 (red. Sciarra)

*La norma regionale che omette di indicare la necessità di rispettare il piano paesaggistico è costituzionalmente compatibile, se interpretabile in conformità ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione. Nella specie, atteso che la Regione Toscana è dotata di un piano paesaggistico, l'art. 1 della legge regionale n. 101 del 2020 che consente interventi di addizione volumetrica o sostituzione edilizia, anche in assenza di espressa clausola di salvaguardia, deve essere interpretato in conformità al principio di prevalenza paesaggistica. Pertanto, la disposizione regionale, non pregiudicando le prescrizioni del piano paesaggistico, che riguardano anche le aree non soggette a vincoli, non comporta neppure violazioni dei parametri interposti di cui agli artt. 5 e 6 della Convenzione europea sul paesaggio, che prevedono la pianificazione e la specifica tutela del territorio, anche con riguardo alle aree non vincolate.*

*Considerato, 2.2., 2.7.*

«In secondo luogo, sarebbe violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 5 e 6 della citata Convenzione europea del paesaggio, secondo cui il territorio dovrebbe essere oggetto di pianificazione e specifica tutela anche per quanto concerne le aree non vincolate. Tali prescrizioni sarebbero confluite nell'art. 135 cod. beni culturali, che imporrebbe alle regioni la pianificazione dell'intero territorio, con riqualificazione delle aree compromesse o degradate, anche se non soggette a vincolo. Di conseguenza, l'inderogabilità del piano paesaggistico non sarebbe garantita –secondo il Presidente del Consiglio dei ministri – neppure per le aree non vincolate. Invero, la disposizione impugnata consentirebbe interventi edilizi in deroga agli strumenti urbanistici, anche nella parte in cui recepiscono gli indirizzi e le direttive del piano paesaggistico cui sono tenuti a conformarsi.(...) Sulla base della giurisprudenza appena citata, non è condivisibile l'assunto del ricorrente per cui l'omesso richiamo da parte della legge regionale impugnata del piano paesaggistico e delle previsioni di tutela del codice di settore equivalga a una deroga, con la conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ambiente e dei beni culturali. Tale giurisprudenza costituzionale ha peraltro trovato recente conferma nella sentenza n. 187 del 2022, invocata dalla difesa regionale, nel cui ambito ne è stata precisata la portata con riferimento alle regioni, quale è la Regione Toscana, munite di piano paesaggistico. Si è dapprima ribadito il menzionato principio per cui l'omessa indicazione, da parte di una norma regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico e il codice di settore, non ne determina di per sé l'illegittimità costituzionale, ogni volta che quest'ultima sia suscettibile di interpretazione conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione (...). La circostanza che la Regione Toscana sia dotata di piano paesaggistico è, dunque, sufficiente ad escludere la necessità di un rinvio esplicito sia al codice di settore, sia al piano paesaggistico. Inoltre, non risultano in alcun modo derogate dalla legge regionale sul Piano casa, come modificata dalla norma impugnata, le disposizioni che richiedono per la realizzazione degli interventi edilizi il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche. Per l'effetto, la norma oggetto di censura ben può essere intesa – in termini compatibili con l'ordinamento costituzionale – nel senso di includere il rispetto del codice di settore e delle invocate prescrizioni in esso contenute (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali), tra cui il principio di prevalenza del piano paesaggistico, che deve ritenersi operante anche in assenza di esplicita clausola di salvaguardia. Una volta escluso che la normativa impugnata possa pregiudicare, in violazione degli artt. 9 e 117, secondo

comma, lettera s), Cost., le prescrizioni recate o riservate al piano paesaggistico, che concerne l'intero territorio regionale, ne deriva la non fondatezza della censura che, richiamando la Convenzione europea sul paesaggio, lamenta – in relazione all'art. 117, primo comma, Cost. – la compromissione delle aree non oggetto di vincolo. Allo stesso modo, si rivelano non fondati i profili di illegittimità costituzionale legati alla violazione del principio di leale collaborazione».

#### *Dispositivo*

*dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e alla legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000), nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

Sentenza n. 24/2022 (red. Sciarra)

***L'art. 33, comma 4, della legge della Regione Sardegna n. 8 del 2015, come modificato dall'art. 8 della legge regionale n. 1 del 2021, dispone che l'edificazione di nuove superfici finestrate nelle zone urbanistiche A è subordinata a una previsione del piano particolareggiato che attribuisca espressamente la facoltà di realizzarle, nel rispetto del piano paesaggistico regionale. Tuttavia, non si può evincere a contrario che nelle zone urbanistiche diverse dalla A non sia obbligatorio il rispetto del piano paesaggistico regionale. Infatti, come tutti gli interventi che implicano incrementi volumetrici, anche la realizzazione di nuove superfici finestrate deve osservare le prescrizioni degli artt. 34 e 36 della legge regionale n. 8 del 2015 che impongono precise condizioni di ammissibilità e puntuali requisiti, allo scopo di garantire l'inserimento coerente delle opere nel paesaggio. Ciò in adempimento anche all'impegno di attivare strumenti volti alla salvaguardia del paesaggio previsto dalla Convenzione europea sul paesaggio, evocata, nella specie, quale norma interposta in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., al fine di corroborare le censure relative all'art. 9 Cost.***

*Considerato, 2.2.2, 30., 30.1., 30.2., 30.4.2.*

«Quanto alla citata Convenzione europea sul paesaggio, essa è stata menzionata al fine di corroborare le censure di violazione dell'art. 9 Cost. Precetto, quest'ultimo, richiamato non tanto per le sue implicazioni sulla distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, ma per il valore primario che la Carta fondamentale attribuisce alla tutela del paesaggio (...) Oggetto di impugnazione è anche l'art. 8 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 33 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 in tema di interventi per il riuso di spazi di grande altezza. (...) L'impugnato art. 8, comma 1, lettera a), oggi permette la realizzazione di soppalchi non solo nelle zone urbanistiche A (centro storico-artistico o di particolare pregio ambientale), B (zone di completamento residenziale) e C (zone di espansione residenziale), ma anche in quelle D (zone industriali, artigianali e commerciali), E (agricole) ed F (turistiche), “in queste ultime oltre la fascia dei 300 metri dalla battigia marina”. Solo nelle zone urbanistiche A, sarebbe imposto il rispetto del piano paesaggistico, laddove, nelle altre zone urbanistiche, gli interventi potrebbero essere realizzati anche in deroga alle prescrizioni del piano, come si potrebbe evincere dall'art. 33, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015. (...) Il ricorrente deduce il contrasto con gli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost., “rispetto

ai quali costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143, 145 e 156 del codice dei beni culturali e del paesaggio, l'articolo 5, comma 11, del decreto legge n. 70 del 2011, e la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea sul paesaggio". La previsione impugnata sarebbe "lesiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio e degli accordi assunti in sede internazionale". Sarebbe violato anche l'art. 3 dello statuto speciale, come attuato con il d.P.R. n. 480 del 1975, in quanto la disciplina impugnata, "pur nell'ambito della competenza legislativa regionale", contrasterebbe con le norme di grande riforma economico-sociale contenute nell'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, negli artt. 2-bis e 14 t.u. edilizia, nell'intesa sul "Piano casa" del 2009, fondata sull'art. 11 del d.l. n. 112 del 2008, e nell'art. 5, commi 9 e seguenti, del d.l. n. 70 del 2011. Sarebbe violato, infine, il principio di leale collaborazione. (...) Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge regionale citata non sono fondate, nei termini di seguito indicati. Il ricorrente lamenta che la possibilità di realizzare soppalchi, originariamente circoscritta alle zone A, B e C, sia stata estesa anche alle zone D, E ed F. Per effetto di tale estensione, le previsioni del piano paesaggistico sarebbero rispettate soltanto nelle zone A. Invero, l'art. 33, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 stabilisce che, nelle zone urbanistiche A, sono ammesse nuove aperture finestrate "solo se previste in sede di piano particolareggiato adeguato al Piano paesaggistico regionale". Il ricorrente ricorda che, nelle altre zone urbanistiche, l'apertura di eventuali nuove superfici finestrate è ammessa nel rispetto delle regole compositive del prospetto originario. Il ricorrente sostiene – in forza dell'*argumentum a contrario* – che il rispetto delle prescrizioni del piano paesaggistico non sia richiesto nelle zone urbanistiche diverse da quelle A. Si può giungere a una diversa interpretazione, alla luce delle seguenti considerazioni. Il citato art. 33, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2015 dispone, in ragione del particolare pregio delle zone A, che le aperture finestrate siano consentite a condizioni particolarmente rigorose. Esse devono essere previste dal piano particolareggiato adeguato al piano paesaggistico regionale e sono subordinate, pertanto, a una previsione del piano particolareggiato che attribuisca espressamente la facoltà di realizzare tali aperture, in conformità al piano paesaggistico regionale. Da tale previsione, che impone la condizione più stringente di una previsione espressa da parte di un piano particolareggiato adeguato al piano paesaggistico regionale, non si può evincere che, nelle zone urbanistiche diverse da quelle A, il rispetto del piano paesaggistico non sia egualmente imposto. Anche per tali interventi di incremento volumetrico, si applicano poi le già ricordate prescrizioni degli artt. 34 e 36 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che pongono precise condizioni di ammissibilità e prescrivono requisiti puntuali allo scopo di garantire un inserimento coerente nel paesaggio. Così intesa, la disposizione impugnata non incorre nelle censure formulate nel ricorso».

#### *Dispositivo*

*(...) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lettera s), Cost., all'art. 3, lettera f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe (...).*



## Capitolo 4

### La Convenzione europea per la protezione degli animali di compagnia

Sentenza n. 45/2020 (red. Prosperetti)

*A mente dell'art. 9, par. 2, della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia non possono applicarsi trattamenti o procedimenti per elevare il livello naturale delle prestazioni degli animali se ciò possa compromettere la salute e il benessere degli stessi tanto in occasione di gare, quanto in qualsiasi altra circostanza. La legge della Regione Molise n. 1 del 2019 che, nell'integrare le previsioni della legge n. 5 del 2015, allo scopo di adeguare le misure di protezione degli animali alle specifiche caratteristiche del percorso di talune manifestazioni popolari, consente di sostituire l'intervento sul fondo tracciato con la ferratura degli zoccoli e il cambio degli animali, non risulta contrastare con la predetta norma convenzionale. Infatti, le misure dettate dall'art. 9, par. 2, della Convenzione sono dirette a tutelare solo gli animali detenuti in casa per diletto o compagnia e non gli animali impiegati nelle manifestazioni popolari disciplinate dalla norma regionale impugnata.*

*Considerato, 1.1., 4.3., 4.6.*

«(...) Da ultimo, il ricorrente deduce che la disposizione prevista dall'art. 1 della legge regionale impugnata sarebbe lesiva anche dell'art. 117, primo comma, Cost., disattendendo le previsioni dell'art. 9, paragrafo 2, della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, firmata a Strasburgo il 13 novembre 1987, ratificata e resa esecutiva con legge 4 novembre 2010, n. 201, nella parte in cui stabilisce che non possono applicarsi trattamenti o procedimenti per elevare il livello naturale delle prestazioni degli animali qualora ciò possa mettere a repentaglio la salute e il benessere degli animali stessi, durante le gare od in ogni altro momento (...) In tale contesto interviene la legge reg. Molise n. 1 del 2019 oggetto del ricorso, apportando la ricordata integrazione alla legge regionale n. 5 del 2015. La censurata previsione dettata dal comma 4-bis dell'art. 2 della legge reg. Molise n. 5 del 2015, introdotto dall'art. 1 della legge regionale impugnata, ha la chiara funzione di adeguare le misure di protezione, previste dal menzionato comma 4 dell'art. 2 della medesima legge regionale n. 5 del 2015, alle specifiche caratteristiche, per lunghezza e tipologia di fondi, del percorso di talune manifestazioni popolari di antica origine e tradizione. Tra queste, in particolare, quelle tipiche del basso Molise denominate "Carresi", che consistono in corse di carri trainati da buoi, accompagnati da cavalli montati da fantini, che hanno luogo nei Comuni di San Martino in Pensilis, Ururi e Portocannone, e che si svolgono su lunghi e articolati percorsi. A sua volta la disposizione regionale impugnata va letta congiuntamente alle disposizioni dell'art. 4 del regolamento di attuazione della legge reg. Molise n. 5 del 2015, adottato dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 2-bis della stessa legge regionale con deliberazione assunta il 19 aprile 2019, in quanto ne costituiscono completamento ed esplicitazione in chiave tecnica e operativa. L'art. 4 del regolamento, difatti, stabilisce che "1. qualora si verifichi l'ipotesi di cui al comma 4-bis, dell'art. 2, della legge regionale n. 5/2015, il benessere animale degli equidi o altri ungulati impiegati nella manifestazione dovrà essere assicurato con modalità di ferratura (alluminio tenero, poliuretano, mista) atta ad attutire l'impatto degli zoccoli ed evitare il rischio di scivolamenti o cadute o altri tipi di sollecitazioni o danni a carico degli animali stessi. (...) Nella medesima ipotesi contemplata al comma precedente, per limitare lo sforzo degli animali, si potrà prevedere altresì il cambio e la sostituzione degli equidi o degli altri ungulati impiegati nella manifestazione anche al fine di non causare un eccessivo stress agonistico agli animali medesimi. 3. Per assicurare il benessere degli animali il percorso della

manifestazione potrà subire modificazioni secondo le procedure stabilite negli statuti comunali o nelle altre fonti che ne hanno previsto l'individuazione". Il rilievo che le "Carresi" assumono nel contesto normativo in esame è poi evidenziato dalle disposizioni dell'art. 5 dello stesso regolamento, secondo cui alle manifestazioni popolari denominate "Carresi" o "Corse dei carri" che si svolgono ogni anno nei tre sopra citati Comuni "a garanzia del benessere e della salute degli animali impiegati, si applicano i Disciplinari della Corsa dei carri approvati dai rispettivi Consigli Comunali". (...) Parimenti non risultano fondate le deduzioni del ricorrente relative alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., ad opera dell'intervento regionale esaminato, in riferimento alle misure dettate dall'art. 9, paragrafo 2, della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, tra i quali non risultano gli animali oggetto della disciplina in esame, ma solo quelli detenuti in casa per diletto e compagnia».

#### *Dispositivo*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 11 febbraio 2019, n. 1, recante «Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2015, n. 5 (Manifestazioni storico-culturali e tutela del benessere animale)», promosse, in riferimento agli artt. 117, commi primo e terzo, in relazione all'art. 9, paragrafo 2, della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, firmata a Strasburgo il 13 novembre 1987, 117 e 118, in relazione al principio di leale collaborazione, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*