

CORTE COSTITUZIONALE

Servizio Studi

L'effettività della tutela giurisdizionale
(selezione di giurisprudenza costituzionale)

Contributo per l'incontro bilaterale con la Corte costituzionale della Lettonia

Roma, 6 marzo 2026

a cura di Vincenzo Vittorino

Marzo 2026

L'effettività della tutela giurisdizionale

(selezione di giurisprudenza costituzionale)

Contributo per l'incontro bilaterale con la Corte costituzionale della Lettonia

Roma, 6 marzo 2026

INDICE

I.	INTRODUZIONE	1
II.	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE	
	Sentenza n. 21/1961 (Pres. Cappi, Rel. Jaeger)	3
	Sentenza n. 106/1973 (Pres. Bonifacio, Rel. Crisafulli)	4
	Sentenza n. 18/1982 (Pres. Elia, Rel. De Stefano)	6
	Sentenza n. 190/1985 (Pres. Roehrssen, Rel. Andrioli)	13
	Sentenza n. 100/1987 (Pres. La Pergola, Red. Saja)	15
	Sentenza n. 253/1994 (Pres. Pescatore, Red. Ruberto)	17
	Sentenza n. 318/1995 (Pres. Baldassarre, Red. Vari)	19
	Sentenza n. 419/1995 (Pres. Baldassarre, Red. Ferri)	22
	Sentenza n. 435/1995 (Pres. Baldassarre, Red. Ferri)	25
	Sentenza n. 26/1999 (Pres. Vassalli, Red. Zagrebelsky)	28
	Sentenza n. 333/2001 (Pres. Ruperto, Red. Marini)	33
	Sentenza n. 477/2002 (Pres. Ruperto, Red. Marini)	35
	Sentenza n. 522/2002 (Pres. Ruperto, Red. Bile)	37
	Sentenza n. 77/2007 (Pres. Bile, Red. Vaccarella)	39
	Sentenza n. 403/2007 (Pres. Bile, Red. Tesauero)	41
	Sentenza n. 3/2010 (Pres. Amirante, Red. Maddalena)	43
	Sentenza n. 236/2010 (Pres. Amirante, Red. Cassese)	47
	Sentenza n. 281/2010 (Pres. Amirante, Red. Criscuolo)	49
	Sentenza n. 304/2011 (Pres. Quaranta, Red. Grossi)	51
	Sentenza n. 186/2013 (Pres. Gallo, Red. Napolitano)	55
	Sentenza n. 238/2014 (Pres. Tesauero, Red. Tesauero)	57
	Sentenza n. 243/2014 (Pres. Tesauero, Red. Criscuolo)	64
	Sentenza n. 44/2016 (Pres. Criscuolo, Red. Coraggio)	68
	Sentenza n. 94/2017 (Pres. Grossi, Red. Criscuolo)	70
	Sentenza n. 75/2019 (Pres. Lattanzi, Red. Morelli)	71
	Sentenza n. 58/2020 (Pres. Cartabia, Red. Petitti)	73
	Sentenza n. 212/2020 (Pres. Morelli, Red. Amoroso)	76

Sentenza n. 48/2021 (Pres. Coraggio, Red. Zanon)	78
Sentenza n. 87/2021 (Pres. Coraggio, Red. Amoroso)	81
Sentenza n. 128/2021 (Pres. Coraggio, Red. Amoroso)	85
Sentenza n. 231 del 2021 (Pres. Coraggio, Red. Amato)	87
Sentenza n. 236/2021 (Pres. Coraggio, Red. Petitti)	89
Sentenza n. 87/2022 (Pres. Amato, Red. Amoroso)	92
Sentenza n. 140/2022 (Pres. Amato, Red. Antonini)	94
Sentenza n. 228/2022 (Pres. Sciarra, Red. Petitti)	98
Sentenza n. 159/2023 (Pres. Sciarra, Red. Amoroso)	101
Sentenza n. 202/2023 (Pres. Barbera, Red. Amoroso)	103
Sentenza n. 65/2024 (Pres. Barbera, Red. Viganò)	106
Sentenza n. 114/2024 (Pres. Barbera, Red. Petitti)	108
Sentenza n. 76/2025 (Pres. Amoroso, Red. Petitti)	110
Sentenza n. 96/2025 (Pres. Amoroso, Red. Petitti)	116
Sentenza n. 12/2026 (Pres. Amoroso, Red. San Giorgio)	118

Introduzione

L'effettività della tutela giurisdizionale rappresenta un tratto distintivo dell'ordinamento italiano, come emerge dalla giurisprudenza costituzionale selezionata e riportata nel presente quaderno.

La Corte ha delineato i profili essenziali della garanzia costituzionale della tutela giurisdizionale, intesa quale diritto fondamentale, sottolineando l'esigenza di un'effettività concreta e sostanziale, volta cioè ad assicurare che l'accesso al giudice non sia illusorio, ma tangibile e operativo.

La sentenza n. 21 del 1961 ha chiarito che la tutela prevista dall'art. 24 Cost. implica innanzitutto l'assenza di oneri o modalità processuali che rendano impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto di agire e di difendersi in giudizio; simile principio, che permea l'intero ordinamento, verrà costantemente ribadito in pronunce successive (tra le altre, sentenze nn. 106 del 1973 e 243 del 2014).

Detta visione interpretativa – essenziale per evitare compressioni irragionevoli del diritto di azione – evolve nel tempo fino a comprendere esplicitamente la fase cautelare, in cui strumenti come il ricorso *ex art. 700 cod. proc. civ.* diventano indispensabili per garantire l'effettività (come riconosciuto nella sentenza n. 253 del 1994 e più recentemente nella sentenza n. 212 del 2020) ed evitare che la durata del processo vada a detrimento delle ragioni dell'attore¹. Peraltro, le esigenze di urgenza devono essere sempre bilanciate con la garanzia del contraddittorio (sentenza n. 76 del 2025).

La Corte ha altresì precisato che la fase dell'esecuzione rappresenta il momento culminante dell'effettività della tutela giurisdizionale, poiché una pronuncia giudiziale non eseguibile o non eseguita equivarrebbe a una vuota e inutile enunciazione (sentenze nn. 419 e 435 del 1995). Il potere del giudice di imporre, anche coattivamente in caso di necessità, il rispetto della statuizione contenuta nel giudicato è, dunque, un connotato intrinseco della stessa funzione giurisdizionale e si estende anche verso la pubblica amministrazione. Questo principio ha trovato applicazione in relazione sia al giudizio di ottemperanza (sentenza n. 140 del 2022) sia alle esecuzioni forzate immobiliari (sentenza n. 87 del 2022).

L'effettività si declina con particolare rigore quando vengano in gioco la libertà personale o altri diritti di primario rango costituzionale. La sentenza n. 12 del 2026 ha ribadito, in linea con la giurisprudenza convenzionale, che collide con il diritto di difesa ogni limitazione o esclusione in materia processuale che non sia imposta dal prevalere di altri interessi costituzionalmente rilevanti o da condizioni oggettive di impossibilità materiale. In precedenza, la sentenza n. 238 del 2014 ha negato l'operatività dell'immunità statale per crimini di guerra e contro l'umanità in quanto il diritto inviolabile alla tutela giurisdizionale, identificando un principio supremo dell'ordinamento costituzionale, si pone come controlimite all'ingresso di norme internazionali, consuetudinarie o pattizie, eventualmente contrastanti con esso. La sentenza n. 48 del 2021 ha esteso la tutela al contenzioso pre-elettorale, evidenziando che il diritto al giudice e a una tutela giurisdizionale effettiva

¹ In riferimento alla durata dei procedimenti giudiziari, la Corte ha chiarito che la garanzia costituzionale del diritto di difesa non comporta di per sé l'illegittimità di preclusioni e decadenze processuali. Infatti, l'imposizione di limiti temporali all'esercizio di facoltà o poteri processuali è funzionale a evitare che i giudizi possano durare per un tempo indefinito, con grave nocumento per le esigenze di giustizia. Invero, la lesione del diritto alla tutela giurisdizionale si verifica solo quando l'irrazionale brevità del termine renda meramente apparente la possibilità del suo esercizio (sentenza 243 del 2014).

dei diritti inviolabili rientra sicuramente tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico contemporaneo.

Con gli indicati profili si intreccia il principio di proporzionalità che la Corte ha impiegato per modulare l'effettività della tutela giurisdizionale in sede di bilanciamento tra diritti confliggenti. La sentenza n. 128 del 2021 ha evidenziato la necessità che la sospensione delle procedure esecutive, motivata da esigenze imposte dalla protezione del diritto all'abitazione, sia adeguata e limitata nel tempo, al fine di evitare proroghe indefinite e suscettibili di svuotare di efficacia i titoli giudiziali. Similmente, le sentenze nn. 236 del 2021 e 228 del 2022 hanno censurato protratte estensioni della sospensione in tempo di pandemia delle esecuzioni forzate promosse contro enti sanitari, esigendo pertanto un ragionevole contemperamento con la posizione dei creditori, la cui tutela giurisdizionale può essere compressa, in circostanze eccezionali, solo per un periodo limitato.

Anche il *favor* legislativo per strumenti deflattivi non può comprimere l'effettività della tutela giurisdizionale (sentenze nn. 87 del 2021 e 243 del 2014).

In definitiva, la giurisprudenza costituzionale delinea in termini unitari un principio supremo: la tutela giurisdizionale effettiva non ammette vuoti normativi o ostacoli irragionevoli tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (sentenza n. 44 del 2016). Al tempo stesso, esclude che la persona debba sempre conseguire la tutela giurisdizionale nello stesso modo e con i medesimi effetti. In questa prospettiva, emerge la ricerca continua di un equilibrio dinamico che adatta la garanzia costituzionale a contesti mutevoli, senza mai sacrificare il nucleo inviolabile del diritto al giudice e al giudizio, in quanto all'affermazione della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi a un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale (sentenza n. 26 del 1999).

Giurisprudenza costituzionale

Sentenza n. 21/1961 (Pres. Cappi, Rel. Jaeger)

Istituto del “solve et repete” - Fondamento - Esecutorietà degli atti amministrativi - Differenza - Ininfluenza sul potere dell’Amministrazione di procedere in via esecutiva contro il contribuente moroso. (Legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, art. 6, secondo comma).

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Ordinanza di rinvio - Oggetto del giudizio - Riferimento ad intero articolo - Questione posta sostanzialmente rispetto ad un istituto contemplato in un solo comma - Limiti - Interpretazione della Corte costituzionale. (Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23).

Considerato in diritto

[...] La imposizione dell’onere del pagamento del tributo, regolato quale presupposto imprescindibile della esperibilità dell’azione giudiziaria diretta a ottenere la tutela del diritto del contribuente mediante l’accertamento giudiziale della illegittimità del tributo stesso, è in contrasto, a giudizio della Corte, con tutti i principi contenuti negli articoli della Costituzione enunciati nella ordinanza del Pretore. Essa è in contrasto con la norma contenuta nell’art. 3, perché è evidente la differenza di trattamento che ne consegue fra il contribuente, che sia in grado di pagare immediatamente l’intero tributo, ed il contribuente, che non abbia mezzi sufficienti per fare il pagamento, né possa procurarseli agevolmente ricorrendo al credito, fra l’altro perché, anche in caso di vittoria in giudizio, non otterrebbe il rimborso delle somme versate se non con ritardo. Al primo è, dunque, consentito, proprio in conseguenza delle sue condizioni economiche, di chiedere giustizia e di ottenerla, ove possa provare di aver ragione; al secondo questa facoltà è resa difficile e talvolta impossibile, non solo di fatto, ma anche in base al diritto, in forza di un presupposto processuale stabilito dalla legge e consistente nell’onere del versamento di una somma eventualmente assai ingente. Le stesse considerazioni valgono a giustificare anche il richiamo alle norme contenute negli artt. 24, primo comma, e 113 della Costituzione, nei quali l’uso delle parole tutti e sempre ha chiaramente lo scopo di ribadire la uguaglianza di diritto e di fatto di tutti i cittadini per quanto concerne la possibilità di richiedere e di ottenere la tutela giurisdizionale, sia nei confronti di altri privati, sia in quelli dello Stato e di enti pubblici minori. [...]

Sentenza n. 106/1973 (Pres. Bonifacio, Rel. Crisafulli)

Diritto di difesa - Garanzia - Non esclude limiti temporali all'esercizio del diritto. (Costituzione, art. 24, secondo comma).

Processo civile - Esercizio di facoltà o poteri processuali - Termini perentori - Non sono prorogabili né consentono provvedimenti di sanatoria - Ragionevolezza.

Processo civile - Termini perentori, legali o giudiziali - Immutabilità - Finalità - Garantisce l'effettiva parità dei diritti delle parti in causa.

Processo civile - Termini perentori - Immutabilità - Caso fortuito e forza maggiore - Irrilevanza - Concetto indeterminato di essi - Possibili abusi in sede di applicazione - Ipotesi in cui ricorrano circostanze straordinarie - Espressa previsione di legge.

Diritto di difesa - Esercizio - Termini di decadenza o di preclusione - Legittimità solo se congrui.

Processo civile - Prova testimoniale - Modo di deduzione - Cod. proc. civ., art. 244, ultimo comma - Termini perentori assegnati dal giudice istruttore alle parti per formulare o integrare le indicazioni prescritte nei due commi precedenti - Non è violato il diritto di difesa - Esclusione di illegittimità costituzionale.

Considerato in diritto

Viene denunciato per contrasto con l'art. 24 Cost. l'ultimo comma dell'art. 244 cod. proc. civ., che, disciplinando le modalità della prova testimoniale, stabilisce che il giudice istruttore "secondo le circostanze, può assegnare un termine perentorio alle parti per formulare o integrare" le indicazioni prescritte nei due commi precedenti: si assume che la rigida preclusione dell'attività probatoria della parte derivante dal decorso termine, non superabile neppure in caso di forza maggiore, violerebbe il diritto di difesa. La questione non è fondata. La garanzia del diritto di difesa non può implicare che sia illegittimo imporre all'esercizio di facoltà o poteri processuali limitazioni temporali, senza le quali i processi potrebbero trascinarsi indefinitamente con grave nocumento delle esigenze di giustizia. Ed è inerente alla stessa natura dei termini perentori - qual è il termine di cui è questione nella presente controversia - che essi non siano prorogabili e non consentano, ove inutilmente decorsi, provvedimenti di sanatoria, proprio per motivi di certezza e di uniformità, generalmente avvertiti, la cui ragionevolezza non può essere contestata. Più particolarmente, anzi, nel processo civile, l'immutabilità dei termini perentori, così legali come giudiziali, tende a garantire una effettiva parità dei diritti delle parti in causa, contemperando l'esercizio dei rispettivi diritti di difesa (così di quella alla quale il termine viene assegnato, come dell'altra che potrebbe essere a sua volta menomata essa stessa proprio nel suo diritto di difesa da un eccessivo protrarsi della durata del processo): senza dire che quello previsto dall'ultimo comma dell'art. 244 può essere assegnato alle parti affinché provvedano a incombenzi cui avrebbero potuto provvedere già a partire dal primo atto del giudizio (citazione o comparsa di costituzione). Né deve dimenticarsi che i concetti di caso fortuito o di forza maggiore non sono così rigorosamente determinati da escludere l'eventualità che, dilatandosene oltre misura l'area di applicazione, specie con riferimento ai rapporti tra le parti e i loro difensori o tra questi ultimi, si pervenga, pur con le migliori intenzioni, ad inammissibili abusi. Mentre, per la diversa ipotesi di circostanze straordinarie, generali ed oggettivamente riscontrabili, che incidano sul funzionamento degli uffici giudiziari e dei servizi ausiliari a questi connessi - tra i quali questa Corte, con sentenza n. 191 del 1971, punto 1 della motivazione, ha ritenuto incluso quello delle notificazioni a mezzo della posta - provvedono le disposizioni del d.lgs. 9 aprile 1948, n. 437,

ratificato con la legge 10 febbraio 1953, n. 73. È superfluo aggiungere che, come in più d'una occasione è stato affermato nella giurisprudenza della Corte, in tanto la prefissione di termini con effetto di decadenza o di preclusione è compatibile con l'art. 24 Cost., in quanto i termini stessi siano congrui e non tali da rendere eccessivamente difficile agli interessati la tutela delle proprie ragioni. E, trattandosi di termini stabiliti dal giudice, ove contrastassero con tali principi, sarebbe aperta la possibilità di reclamo al collegio a norma dell'art. 178 cod. proc. civ. [...]

Sentenza n. 18/1982 (Pres. Elia, Rel. De Stefano)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Oggetto - Norme di altro ordinamento (nella specie: canonico) - Esclusione - Norme interne di esecuzione ed attuazione delle norme concordatarie.

Stato e Chiesa cattolica - Rapporti - Cost., art. 7 - Leggi di esecuzione dei Patti lateranensi - Necessaria conformità ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale - Sindacabilità da parte della Corte.

Giurisdizione - Unità - Cost., art. 102, secondo comma - Rapporti tra organi di giurisdizione ordinaria e di giurisdizione speciale - Individuazione nel quadro dell'ordinamento interno - Tribunali ecclesiastici - Estraneità (v. già sent. n. 30/1971).

Giurisdizione statale - Derogabilità - Riserva della giurisdizione - Non risulta da norme espresse della Costituzione, né dai principi generali del nostro ordinamento - Deroghe razionalmente e politicamente giustificabili - Legittimità - Fattispecie - Tribunali ecclesiastici - Loro giurisdizione in materia matrimoniale.

Giudice naturale - E quello precostituito per legge - Fattispecie - Legge 27 maggio 1929, n. 810, art. 1 (esecuzione dell'art. 34, commi quarto, quinto e sesto, del Concordato tra lo Stato e la S. Sede) - Giurisdizione dei tribunali ecclesiastici in materia matrimoniale - Non viola l'art. 25 della Costituzione.

Stato e Chiesa cattolica - Concordato - Legge 27 maggio 1929, n. 810, art. 1 - Esecuzione ai commi quarto, quinto e sesto dell'art. 34 del Concordato e all'art. 17 della legge (matrimoniale) 27 maggio 1929, n. 847 - Riserva alla giurisdizione dei tribunali ecclesiastici delle controversie in materia di nullità dei matrimoni canonici trascritti agli effetti civili - Assunta violazione degli artt. 2, 3, 7, 24, 25, 101 e 102 della Costituzione (e del "principio supremo dell'ordinamento costituzionale dello Stato" da quelli desumibile) - Esclusione di illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Tutela giurisdizionale - Diritto ad essa - Rientra fra i diritti inviolabili dell'uomo (art. 2 Cost.) e va ascritto (nel suo nucleo più ristretto ed essenziale) ai principi supremi del nostro ordinamento costituzionale.

Stato e Chiesa cattolica - Concordato - Legge 27 maggio 1929, n. 810, art. 1, nella parte in cui dà esecuzione all'art. 34, sesto comma, del Concordato e all'art. 17, secondo comma, della legge (matrimoniale) 27 maggio 1929, n. 847 - Esecuzione della sentenza dei tribunali ecclesiastici che pronuncia la nullità del matrimonio trascritto agli effetti civili - Non è previsto che alla Corte d'appello spetti accertare che nel procedimento innanzi ai tribunali ecclesiastici sia assicurato alle parti il diritto di azione e di difesa e che la sentenza non contenga disposizioni contrarie all'ordine pubblico italiano - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Disposizioni impugnate - Interpretazione giurisprudenziale innovatrice ma non decisamente prevalente su quella accolta dalle ordinanze di rimessione - Decisione della Corte pronunciata in relazione all'interpretazione sostenuta dal giudice a quo.

Ordine pubblico - Nozione - Presidio della sovranità dello Stato (Cost., artt. 1, secondo comma, e 7, primo comma).

Stato e Chiesa cattolica - Concordato - Legge 27 maggio 1929, n. 810, art. 1, nella parte in cui dà esecuzione all'art. 34, quarto, quinto e sesto comma, del Concordato e all'art. 17 della legge

(matrimoniale) 27 maggio 1929, n. 847 - Provvedimento ecclesiastico di dispensa dal matrimonio rato e non consumato - Previsione che la Corte d'appello possa renderlo esecutivo agli effetti civili e ordinare l'annotazione nei registri dello stato civile a margine dell'atto di matrimonio.

Tutela giurisdizionale dei diritti - Sua realizzazione (pur nel nucleo più ristretto ed essenziale) in un procedimento che si colloca nell'ambito della discrezionalità amministrativa - Mancanza della garanzia di un giudice o di un giudizio.

Considerato in diritto

[...] La legittimità costituzionale della riserva disposta dall'articolo 34 del Concordato a favore della giurisdizione ecclesiastica è stata, dunque, già riconosciuta da questa Corte - come vien ricordato anche nella sentenza n. 1 del 1977 - in relazione a principi supremi che sono stati desunti da parametri costituzionali in gran parte coincidenti con gli stessi parametri invocati nella presente controversia. Ai parametri suddetti i giudici *a quibus* fanno invero riferimento per assumere che la riserva *de qua agitur* concreti, in relazione alle peculiari caratteristiche che diversificano il sistema processuale canonico da quello statuale, una violazione del diritto alla tutela giurisdizionale. Diritto, questo, che la Corte ha già annoverato "fra quelli inviolabili dell'uomo, che la Costituzione garantisce all'art. 2" (sent. n. 98 del 1965), e che non esita ora ad ascrivere tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio. Non può dunque rifiutarsi ingresso alla proposta questione intesa a verificare se con tale principio supremo contrastino le denunciate norme concordatarie, pur assistite da copertura costituzionale. Come già messo in luce dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte, le suddette disposizioni hanno sostituito, *in subiecta materia*, la giurisdizione ecclesiastica alla giurisdizione statuale. Ma non per questo ne risulta vulnerato il principio supremo del diritto alla tutela giurisdizionale, atteso che, nelle controversie relative alla nullità di matrimoni canonici trascritti agli effetti civili, un giudice e un giudizio sono pur sempre garantiti: e si tratta di organi e di procedimenti, la cui natura giurisdizionale è suffragata da una tradizione plurisecolare. Certo, non può negarsi che l'organizzazione e l'esercizio della funzione giurisdizionale, *in re matrimoniali*, nell'ordinamento della Chiesa appaiono, sotto taluni aspetti, ispirati a criteri non sempre conformi a quelli che caratterizzano l'organizzazione e l'esercizio della funzione giurisdizionale nell'ordinamento dello Stato; anche se il divario si attenua alla luce dei principi proclamati dalle costituzioni e dai decreti del Concilio Vaticano II. Ma va, da un canto, ricordato che le difformità traggono per lo più la loro ragion d'essere dalle stesse finalità spirituali cui è preordinato l'ordinamento della Chiesa, il quale, pur con i connotati esplicitamente riconosciuti dal primo comma dell'art. 7 della Costituzione, si modella nondimeno siccome un ordinamento per sua stessa natura dissimile da quello dello Stato. D'altro canto, il diritto alla tutela giurisdizionale si colloca al dichiarato livello di principio supremo solo nel suo nucleo più ristretto ed essenziale, cui si è innanzi accennato; ma tale qualifica non può certo estendersi ai vari istituti in cui esso concretamente si estrinseca e secondo le mutevoli esigenze storicamente si atteggia, pur se taluni di questi istituti siano garantiti da precetti costituzionali. Con i quali ultimi una volta riconosciuto indenne il principio supremo - non è consentito accertare se specificamente contrastino, in ragione della diversa disciplina dei corrispondenti istituti del processo matrimoniale canonico, le denunciate norme concordatarie, atteso che a questo minor livello opera, come più volte affermato da questa Corte, la copertura costituzionale dalla quale esse sono assistite. Pertanto la Corte, nel confermare la

sua precedente giurisprudenza in materia, ritiene che anche sotto il profilo esaminato in questa occasione la riserva alla giurisdizione ecclesiastica delle cause di nullità dei matrimoni canonici trascritti agli effetti civili, pur con le innegabili diversità che nei vari istituti processuali tale giurisdizione presenta rispetto alla giurisdizione statale, non è incompatibile con l'ordinamento costituzionale. Detta riserva appare poi funzionalmente connessa alla disciplina del negozio matrimoniale canonico, cui il medesimo art. 34 del Concordato riconosce, mediante la trascrizione del relativo atto, efficacia civile. Se il negozio cui si attribuiscono effetti civili, nasce nell'ordinamento canonico e da questo è regolato nei suoi requisiti di validità, è logico corollario che le controversie sulla sua validità siano riservate alla cognizione degli organi giurisdizionali dello stesso ordinamento, conseguendo poi le relative pronunce dichiarative della nullità la efficacia civile attraverso lo speciale procedimento di delibazione, anch'esso strutturato dall'art. 34 del Concordato. In ciò va ravvisata appunto quella giustificazione razionale e politica della deroga alla giurisdizione statale, cui questa Corte, come dianzi ricordato, si è riferita nella sentenza n. 175 del 1973. La riserva in parola costituisce perciò uno dei cardini del vigente sistema concordatario matrimoniale, e di ciò era ben consapevole il Costituente allorché nel secondo comma dell'art. 7 della Costituzione ha fatto esplicita menzione dei Patti Lateranensi. Né a diversa conclusione potrebbero indurre gli argomenti svolti nelle ordinanze di rimessione, secondo cui ogni rinuncia dello Stato alla propria giurisdizione postula necessariamente - ai fini dell'accertamento della sua compatibilità con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale - la puntuale verifica del grado di tutela assicurato dal sistema giurisdizionale che viene a sostituirsi a quello statale. In proposito i giudici *a quibus* si appellano alla verifica circa l'ampiezza della tutela giurisdizionale che gli ordinamenti delle Comunità europee assicurano contro gli atti dei loro organi eventualmente lesivi di diritti dei singoli soggetti, sulla quale ha fatto leva la sentenza n. 98 del 1965, con cui questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento agli artt. 102 e 103 della Costituzione, con riguardo alla pretesa specialità della Corte di giustizia delle Comunità come organo di giurisdizione, e al contenuto della tutela giurisdizionale dalla medesima garantita. Ma come giustamente obietta la difesa di una parte costituita in giudizio (Gospodinoff), non può instaurarsi sotto il dedotto profilo un parallelismo di situazioni tra Corte di giustizia delle Comunità europee e tribunali ecclesiastici, in quanto l'elemento discriminatore che a tal proposito si rivela decisivo, e che giustifica nel richiamato precedente la operata verifica del "grado di efficienza" del sistema giurisdizionale comunitario, è appunto - in relazione alle caratteristiche del processo di integrazione europea - la diretta efficacia nell'ordinamento dello Stato (in forza degli artt. 44 e 92 del Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, reso esecutivo con legge 25 giugno 1952, n. 766, nonché degli artt. 187 e 192 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, e 159 e 164 del Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, entrambi resi esecutivi con legge 14 ottobre 1957, n. 1203) delle sentenze che promanano dalla Corte di giustizia, senza che sia previsto alcun controllo giurisdizionale ad opera del giudice italiano. Le sentenze ecclesiastiche di nullità del matrimonio sono, invece, soggette ad uno "speciale procedimento di delibazione affidato alla Corte d'appello", nel quale "l'intervento del giudice italiano in certa misura si realizza, sia pure con cognizione limitata" (sentenza di questa Corte n. 175 del 1973). L'affinità, da *species* a *genus*, che tale procedimento rivela rispetto al normale giudizio di delibazione delle sentenze straniere, quale disciplinato dall'art. 797 cod. proc. civ., conferma che, ai fini della presente pronuncia sull'asserito contrasto della riserva alla giurisdizione ecclesiastica delle cause di nullità dei matrimoni canonici trascritti agli effetti civili, con il supremo principio del diritto alla tutela giurisdizionale, sarebbe

ininfluente ed esorbitante la proposta verifica dell'adeguatezza della tutela medesima, quale in concreto assicurata dalla giurisdizione ecclesiastica. Se poi i limiti posti ai poteri del giudice italiano chiamato a rendere esecutiva la sentenza ecclesiastica di nullità del matrimonio, incidano, come ipotizza la sentenza di questa Corte n. 1 del 1977, sull'adeguatezza della tutela giurisdizionale, è dubbio che ricade nell'ambito della questione puntualizzata *sub B*), sulla quale la Corte passa a pronunciarsi, una volta dichiarata non fondata la questione *sub A*). La seconda questione di legittimità costituzionale, enunciata *sub B*), “dà per scontata - come leggesi nell'ordinanza emessa dalle Sezioni unite della Corte di cassazione - la conformità alla Costituzione della riserva di giurisdizione in favore dei tribunali ecclesiastici e considera invece i limiti dei poteri del giudice dell'esecutività, quali risultano dalla consolidata interpretazione data dalla giurisprudenza alle norme in esame”. Nella interpretazione delle denunciate norme, accolta dai giudici *a quibus*, la pronuncia di esecutività sarebbe contraddistinta da una sorta di “automaticità”. Infatti la Corte d'appello potrebbe verificare soltanto la mera regolarità formale della documentazione proveniente dal tribunale della Segnatura, mentre le sarebbe precluso qualsiasi sindacato sul procedimento svoltosi innanzi al giudice ecclesiastico. In particolare il giudice italiano non potrebbe accertare: a) l'effettivo rispetto del contraddittorio e del diritto di difesa nel procedimento in cui è stata resa la sentenza di nullità; b) la definitività di tale sentenza; c) la reale effettuazione, da parte del tribunale della Segnatura, dei controlli, previsti dal quinto comma dell'art. 34 del Concordato, sulla osservanza nel processo matrimoniale canonico delle norme relative alla competenza del giudice, alla citazione ed alla legittima rappresentanza o contumacia delle parti; d) se la sentenza di nullità contenga disposizioni contrarie all'ordine pubblico italiano, in contrasto con il disposto dell'art. 797, n. 7, del codice di procedura civile. La Corte preliminarmente rileva che, ancor prima della Costituzione, autorevole dottrina contestava la tesi, seguita in giurisprudenza, della “automaticità” della pronuncia, interpretando le norme regolatrici del procedimento per la esecutività delle sentenze ecclesiastiche di nullità di matrimoni canonici trascritti agli effetti civili (quinto e sesto comma dell'art. 34 del Concordato e art. 17 della legge matrimoniale), nel senso che la Corte di appello fosse tenuta ad accertare la conformità delle sentenze medesime ai principi dell'ordine pubblico. Entrata in vigore la Costituzione, si sottolineò in dottrina l'esigenza che l'applicazione della normativa concordataria si adegua ai principi dell'ordinamento costituzionale, e che pertanto, in siffatta prospettiva, il procedimento ex art. 17 della legge matrimoniale dovesse garantire il contraddittorio e la conformità delle sentenze ecclesiastiche ai principi dell'ordine pubblico. Né sono mancate negli ultimi anni sentenze, anche della Corte di cassazione, ispirate ad una interpretazione delle denunciate norme diversa da quella che costituisce la base di partenza delle ordinanze di rimessione. Così, nel riflesso che il procedimento in parola configuri un adattamento dell'ordinario giudizio di delibazione delle sentenze straniere alla speciale materia oggetto delle norme pattizie, è stato ritenuto che alla Corte d'appello sono devoluti, oltre che i controlli formali, anche il riscontro degli adempimenti corrispondenti alle prime quattro condizioni previste dall'art. 797 del codice di procedura civile, nonché l'accertamento che la sentenza ecclesiastica non contrasti con l'ordine pubblico italiano, nei limiti consentiti dalla copertura costituzionale delle norme concordatarie. Peraltro, poiché tale “giurisprudenza innovatrice”, cui si rifanno alcune parti costituite in giudizio per concludere a favore della non fondatezza della questione, non può allo stato dirsi decisamente prevalente su quella, mantenutasi costante nell'arco di più decenni, dalla quale muovono le ordinanze di rimessione, la Corte si attiene, ai fini della pronuncia sulle denunciate norme, alla interpretazione che di queste viene adottata dai giudici *a quibus*, e tra questi, in particolare, delle Sezioni unite civili della Corte di

cassazione. In siffatti termini la questione è fondata. Le norme denunciate, interpretate come dianzi esposto, incidono profondamente e radicalmente sui poteri che in via generale sono attribuiti al giudice, in correlazione con i prescritti accertamenti, allorché sia chiamato a dichiarare l'efficacia nell'ordinamento dello Stato italiano di sentenze emesse in ordinamenti a questo estranei. Ed invero, nello speciale procedimento da esse disciplinato, la mutilazione e la vanificazione dei cennati poteri del giudice italiano, la preclusione di qualsiasi sindacato che esorbiti dall'accertamento della propria competenza e dalla semplice constatazione che la sentenza di nullità sia anche accompagnata dal decreto del tribunale della Segnatura apostolica e sia stata pronunciata nei confronti di matrimonio canonico trascritto agli effetti civili, degradano la funzione del procedimento stesso ad un controllo meramente formale. Così strutturato, nella sua concreta applicazione lo speciale procedimento di delibazione elude due fondamentali esigenze, che il giudice italiano nell'ordinario giudizio di delibazione è tenuto a soddisfare, prima di dischiudere ingresso nel nostro ordinamento a sentenze emanate da organi giurisdizionali ad esso estranei: l'effettivo controllo che nel procedimento, dal quale è scaturita la sentenza, siano stati rispettati gli elementi essenziali del diritto di agire e resistere a difesa dei propri diritti, e la tutela dell'ordine pubblico italiano onde impedire l'attuazione nel nostro ordinamento delle disposizioni contenute nella sentenza medesima, che siano ad esso contrarie. Sia l'una che l'altra esigenza si ricollegano e muovono da principi, ai quali si ispirano i parametri costituzionali invocati dai giudici *a quibus*. Il diritto di agire e resistere in giudizio a difesa dei propri diritti - strettamente connesso ed in parte coincidente con il diritto alla tutela giurisdizionale cui si è fatto dianzi riferimento - trova la sua base soprattutto nell'art. 24 della Costituzione. La inderogabile tutela dell'ordine pubblico, e cioè delle regole fondamentali poste dalla Costituzione e dalle leggi a base degli istituti giuridici in cui si articola l'ordinamento positivo nel suo perenne adeguarsi all'evoluzione della società, è imposta soprattutto a presidio della sovranità dello Stato, quale affermata nel comma secondo dell'art. 1, e ribadita nel comma primo dell'art. 7 della Costituzione. Entrambi questi principi vanno ascritti nel novero dei "principi supremi dell'ordinamento costituzionale", e pertanto ad essi non possono opporre resistenza le denunciate norme, pur assistite dalla menzionata copertura costituzionale, nella parte in cui si pongono in contrasto con i principi medesimi: nella parte, cioè, in cui non dispongono che il giudice italiano, nello speciale procedimento da esse disciplinato, sia tenuto a quegli accertamenti, e sia all'uopo munito dei relativi poteri, volti ad assicurare il rispetto delle fondamentali esigenze dianzi indicate. Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 810 del 1929, limitatamente all'esecuzione data al sesto comma dell'art. 34 del Concordato, nonché del secondo comma dell'art. 17 della legge n. 847 del 1929, nella parte in cui tali norme non prevedono che alla Corte d'appello, all'atto di rendere esecutiva la sentenza ecclesiastica dichiarativa della nullità di matrimonio canonico trascritto agli effetti civili, spetta accertare che nel procedimento innanzi ai tribunali ecclesiastici sia stato assicurato alle parti il diritto di agire e resistere in giudizio a difesa dei propri diritti, e che la sentenza medesima non contenga disposizioni contrarie all'ordine pubblico italiano. Resta in conseguenza assorbito, per effetto della dichiarata illegittimità costituzionale delle denunciate norme *in parte qua*, l'ulteriore profilo, dedotto nell'ambito della medesima questione, circa la incompatibilità con i principi supremi desumibili dagli artt. 2, 3, 7, 24, 25, 29, 31, 101, 102 della Costituzione, delle stesse norme, in quanto, precludendo al giudice dello Stato di accertare l'eventuale contrasto con l'ordine pubblico italiano, gl'impongono di rendere esecutive le sentenze ecclesiastiche fondate su cause di nullità non previste dalla legge dello Stato, introducendo così nell'ordinamento dello Stato un tipo di matrimonio contrastante con quello previsto dalla Costituzione. La Corte passa quindi ad esaminare la questione

concernente la riserva alla competenza dei dicasteri ecclesiastici della concessione della dispensa *super rato et non consummato*, in ordine a matrimonio canonico trascritto agli effetti civili, sollevata, come riferito in narrativa, dalle Corti d'appello di Palermo e di Milano, e puntualizzata *sub C*). Dalle ordinanze di rimessione si assume che i commi quarto, quinto e sesto dell'art. 34 del Concordato (cui l'art. 1 della legge n. 810 del 1929 ha dato esecuzione) e l'art. 17 della legge n. 847 del 1929, nel disporre la cennata riserva, violerebbero il diritto alla tutela giurisdizionale, desumibile dagli artt. 2, 3, 7, 24, 25, 101, 102 della Costituzione, in quanto la dispensa medesima viene concessa discrezionalmente, a conclusione di un procedimento di natura amministrativa. La difesa di una parte costituita in giudizio (Amodeo) ha eccepito la inammissibilità, per difetto di rilevanza, della proposta questione, non avendo il giudice *a quo* (Corte di appello di Palermo) tenuto conto che, nella specie, il procedimento canonico concluso con la dispensa, della quale si chiede la esecutività, si era svolto, a suo dire, in modo ineccepibile sia sotto il profilo sostanziale che sotto quello processuale, e che in tutte le fasi di esso era stato pienamente rispettato il diritto delle parti alla difesa. Ma nell'ordinanza di rinvio si denuncia il contrasto tra la struttura del procedimento canonico e i principi che nell'ordinamento statale presiedono alla tutela giurisdizionale dei diritti e all'esercizio della difesa, a prescindere dalle peculiarità dello svolgimento del procedimento medesimo nella fattispecie in esame. L'eccezione va pertanto disattesa per le stesse ragioni, in base alle quali la Corte ha respinto l'analoga eccezione mossa in punto di rilevanza della questione enunciata *sub A*). Nel merito la questione è fondata. Rileva la Corte, che nell'ordinamento canonico, a norma del can. 1119 del Codex, "*matrimonium non consummatum... dissolvitur... per dispensationem a Sede Apostolica ex iusta causa concessam, utraque parte rogante vel alterutra, etsi altera sit invita*". Il provvedimento di dispensa incide sul rapporto e non sull'atto, in quanto scioglie con effetto *ex nunc* un rapporto matrimoniale instaurato sulla base di un matrimonio validamente contratto. La richiesta della dispensa è direttamente rivolta al Sommo Pontefice: "*per supplicem petitionem imploratur gratia ex benigna Summi Pontificis concessione obtinenda*" (cfr. *Instructio* del 7 marzo 1972 della Congregazione per la disciplina dei sacramenti). Il relativo procedimento è di competenza dell'anzidetta Congregazione, ma l'istruttoria di norma è demandata agli Episcopi diocesani, i quali provvedono *ad instruere processum* e a trasmettere quindi il proprio voto *pro rei veritate* alla stessa Congregazione per la decisione finale, che viene adottata con rescritto pontificio. La già citata *Instructio* avverte che "*processus super matrimonio rato et non consummato non est iudicialis sed administrativus, ac proinde differt a processu iudiciali pro causis nullitatis matrimonii*". Pertanto, pur dando atto che il procedimento per ottenere la dispensa *super rato* è minuziosamente disciplinato da apposite norme, che l'istruttoria viene dall'Ordinario diocesano affidata ad un tribunale, con l'intervento del *Defensor vinculi* e con la possibilità per ambo le parti di farsi assistere da consulenti, che il "voto" viene espresso sulla base delle risultanze istruttorie, non può certo, sulla scorta anche delle testuali precisazioni fornite dalla richiamata normativa, riconoscersi carattere giurisdizionale, né al procedimento né al provvedimento concessivo che lo conclude. Ora le denunciate norme - con il riservare ai "dicasteri ecclesiastici" la competenza a pronunciarsi in via amministrativa sulla risoluzione del rapporto matrimoniale validamente instaurato, mediante un provvedimento amministrativo che, attraverso il procedimento di esecutività disciplinato dalle norme medesime, acquista efficacia anche nell'ordinamento dello Stato, facendo cessare gli effetti civili del matrimonio canonico regolarmente trascritto ed incidendo così sulla condizione giuridica dei coniugi - configurano un'alternativa alla giurisdizione statale. Allo Stato, invero, appartiene - come ribadito da questa Corte con la sentenza n. 169 del 1971 - la disciplina del vincolo matrimoniale, derivi esso

da matrimonio civile o da matrimonio canonico trascritto agli effetti civili; ed ai tribunali dello Stato la legge 1 dicembre 1970, n. 898, ha demandato di giudicare con carattere di generalità, tanto nei casi di “scioglimento del matrimonio contratto a norma del codice civile” (art. 1), quanto nei casi di “cessazione degli effetti civili” di matrimonio “celebrato con rito religioso e regolarmente trascritto” (art. 2). E tra i casi per cui può chiedersi a questi tribunali “lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio” figura anche l’ipotesi che “il matrimonio non è stato consumato” (art. 3, n. 2, lett. f della citata legge). Ben vero che - secondo quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 176 del 1973, nella quale, peraltro, come già detto, la questione verteva sulla legittimità costituzionale della legge n. 898 del 1970 e non della normativa concordataria con la quale quest’ultima veniva messa a raffronto - la introduzione, nella legge medesima, “di una serie di cause di cessazione degli effetti civili del matrimonio concordatario lascia intatte le riserve dell’art. 34 del Concordato”, tra le quali figura appunto la riserva per la dispensa dal matrimonio rato e non consumato. Ma tale riserva, concretando un’alternativa alla giurisdizione dei tribunali dello Stato, non può sottrarsi, benché disposta con norma concordataria, fornita quindi di copertura costituzionale, alla richiesta verifica se nel suo ambito sia ugualmente assicurato quel diritto alla tutela giurisdizionale, cui questa Corte, come dianzi affermato, riconosce dignità di supremo principio dell’ordinamento costituzionale. E la risposta al quesito non può non essere negativa, essendo incontestabile che la tutela giurisdizionale dei diritti, pur considerata nel suo nucleo più ristretto ed essenziale, non possa certo realizzarsi in un procedimento, il cui svolgimento e la cui conclusione trovano dichiaratamente collocazione nell’ambito della discrezionalità amministrativa, e nel quale non vengono quindi garantiti alle parti un giudice e un giudizio in senso proprio. A differenza di quanto si è, invece, constatato, nelle pagine che precedono, per le controversie relative alla nullità dei matrimoni canonici trascritti agli effetti civili, per le quali la riserva, ugualmente disposta dall’art. 34 del Concordato, opera in favore di organi e di procedimenti aventi natura giurisdizionale. Riserva, quest’ultima, a sostegno della quale, per di più, militano le giustificazioni, dianzi ricordate, d’ordine razionale e politico, sulle quali poggia il vigente sistema concordatario matrimoniale, e che non possono, invece, essere ugualmente addotte per la riserva alla competenza dei dicasteri ecclesiastici, ai fini della successiva loro efficacia civile, dei provvedimenti di dispensa *super rato*. Infatti la dispensa non concerne - come già si è detto - l’atto del matrimonio, bensì il rapporto matrimoniale, nel presupposto della validità dell’atto. La constatata violazione del supremo principio del diritto alla tutela giurisdizionale, desunto dai parametri costituzionali invocati dai giudici *a quibus*, che vuole siano in ogni caso assicurati, a chiunque e per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio - tanto più allorché si tratti, come nella specie, di mutamento giuridico non realizzabile nel nostro ordinamento se non attraverso una pronuncia costitutiva del giudice (sentenza n. 176 del 1973) - comporta la dichiarazione della illegittimità costituzionale delle denunciate norme, nella parte in cui le stesse prevedono che la dispensa dal matrimonio rato e non consumato, ottenuta attraverso l’apposito procedimento amministrativo canonico, possa produrre effetti civili nell’ordinamento dello Stato. Resta in conseguenza assorbita la questione puntualizzata *sub D*), in ordine alla legittimità costituzionale dei limiti posti ai poteri di cognizione del giudice dello Stato nello speciale procedimento per conferire esecutività agli effetti civili al provvedimento di dispensa *super rato*, procedimento che per effetto della presente pronuncia non ha più ragion d’essere. [...]

Sentenza n. 190/1985 (Pres. Roehrssen, Rel. Andrioli)

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Impiego pubblico - Controversie patrimoniali - Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - Legge 6 dicembre 1971, n. 1034, art. 21, ultimo comma - Tutela in via d'urgenza limitata alla sospensione dell'esecutività dell'atto impugnato - Non si applicano i provvedimenti d'urgenza a tutela dei diritti soggettivi previsti dal Codice di rito civile - Ingiustificata limitazione dei poteri cautelari del giudice amministrativo con riferimento alla direttiva di ordine generale contenuta nell'art. 700 Cod. proc. civile - Violazione degli artt. 3 e 113 della Costituzione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Considerato in diritto:

I due incidenti del Pretore del lavoro di Genova e i due incidenti del Pretore del lavoro di S. Pietro Vernotico hanno per oggetto la stessa questione d'incostituzionalità nella quale vien coinvolto l'art. 700 c.p.c. nella parte in cui non consente al giudice ordinario di tutelare in via d'urgenza diritti soggettivi derivanti da comportamenti omissivi della Pubblica Amministrazione e devoluti in via di merito alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo per contrasto con gli artt. 24 comma primo e 3 comma primo Cost. (parametri cui il Pretore di S. Pietro Vernotico ha aggiunto l'art. 113); dal suo canto il T.A.R. Lazio ha sospettato d'incostituzionalità, in riferimento agli artt. 3 e 113, l'art. 21 u.c. ("Se il ricorrente, allegando danni gravi e irreparabili derivanti dall'esecuzione dell'atto, ne chiede la sospensione, sull'istanza il tribunale amministrativo regionale pronuncia con ordinanza emessa in camera di consiglio. I difensori delle parti debbono essere sentiti in camera di consiglio, ove ne facciano richiesta") l. 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali) nella parte in cui, limitando l'intervento d'urgenza del Giudice Amministrativo alla mera sospensione dell'esecutività dell'atto impugnato, non consente a tale Giudice di intervenire d'urgenza nelle controversie patrimoniali in materia di pubblico impiego sottoposte alla sua giurisdizione esclusiva. Tra l'incidente sollevato dal T.A.R. Lazio e i quattro altri sussiste pregiudizialità del primo (e quindi obiettiva connessione) tale da giustificare la riunione ai fini di contestuale deliberazione. Nei limiti in cui il T.A.R. lo ha sottoposto al giudizio della Corte per assicurare che in tal campo non si perpetui l'inammissibile disuguaglianza di trattamento tra dipendenti pubblici e privati, il sospetto d'incostituzionalità dell'art. 21 u.c. l. 1034/1971 è fondato perché esige rispetto il principio, per il quale la durata del processo non deve andare a danno dell'attore che ha ragione, di cui la dottrina non solo italiana fin dagli inizi del corrente secolo ha dimostrato la validità desumendola e al contempo confortandola con richiami di disposizioni normative e provocando l'inserzione nel codice di rito civile del '42 dell'art. 700 ("Fuori dei casi regolati nelle precedenti sezioni di questo capo, chi ha fondato motivo di temere che durante il tempo occorrente per far valere il suo diritto in via ordinaria, questo sia minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile, può chiedere con ricorso al giudice i provvedimenti d'urgenza, che appaiono, secondo le circostanze, più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito"), che si esibisce quale espressione di direttiva di razionalità tutelata dall'art. 3 comma primo e, *in subiecta materia*, dall'art. 113 Cost.. Scrittori e giudici di merito (non escluso il Consiglio di Stato) non hanno esitato ad estendere la direttiva desumibile dall'art. 700 alla giurisdizione esclusiva dei T.A.R., ma, se il tentativo non ha riscosso l'assenso del giudice della nomofilachia quel che è precluso dal diritto vivente ben può e deve essere realizzato dalla Corte. Né, così rescrivendo, si pone la Corte in contrasto con l'orientamento seguito

nel campo tributario (sent. 63/1982), nel quale il potere di sospendere la riscossione è attribuito all'intendente di finanza e può darsi parziale iscrivibilità a ruolo dei tributi contestati. Per contro, la normativa di fresca data esibisce per chiari segni la direttiva, espressa dall'art. 700 e, sol in limitata area, dall'art. 21 u.c., vuoi nell'art. 28 (Tutela giurisdizionale) l. 29 marzo 1983, n. 93 (Legge quadro sul pubblico impiego) il quale, al comma primo, ammonisce che "In sede di revisione dell'ordinamento della giurisdizione amministrativa si provvederà all'emanazione di norme che si ispirino, per la tutela giurisdizionale del pubblico impiego, ai principi contenuti nelle leggi 20 maggio 1970, n. 300 e 11 agosto 1973, n. 533", vuoi nell'art. 31 (Tutela giurisdizionale) D.P.R. 24 marzo 1981, n. 145 (Ordinamento dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale), il quale, dopo aver assegnato le controversie di lavoro relative al personale comunque in servizio alla esclusiva giurisdizione dei tribunali amministrativi regionali, dispone che "In detti giudizi trova applicazione l'art. 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, ed, in quanto applicabili, le disposizioni di cui alla legge 11 agosto 1973, n. 533", ed è appena il caso di sottolineare che il richiamo della legge 533/1973 vuol dire inserzione nel tessuto della giurisdizione esclusiva dei primi tre commi del novellato art. 423 c.p.c., sol per la concreta inapplicabilità dei quali entra in gioco, come norma di chiusura, l'art. 700: elasticità la quale, in difetto dell'art. 423 comma primo e terzo, in linea generale inapplicabile al settore pubblico, opera senza limiti a favore dei dipendenti pubblici. Dall'art. 700 è lecito enucleare la direttiva che, le quante volte il diritto assistito da *fumus boni iuris* è minacciato da pregiudizio imminente e irreparabile provocato dalla cadenza dei tempi necessari per farlo valere in via ordinaria, spetta al giudice il potere di emanare i provvedimenti d'urgenza che appaiono, secondo le circostanze, più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito. In tali termini e nell'area delle controversie patrimoniali in materia di pubblico impiego l'art. 21 u.c. della legge istitutiva dei T.A.R. è da dichiarare costituzionalmente illegittimo. Delle non poche eccezioni d'inammissibilità adunate dall'Avvocatura erariale merita ingresso il dubbio sul se (non l'art. 700 ma l'art. 423 commi primo e terzo c.p.c. e) l'art. 21 u.c. l. 1034/1971 fosse da sospettare d'incostituzionalità e ciò perché legittimato a rendere giustizia nelle controversie di merito, su cui i Pretori di Genova e di S. Pietro Vernotico erano chiamati ad esercitare i poteri di cautela d'urgenza, è il T.A.R. destinatario dell'art. 21, u.c. (T.A.R. Puglia per giunta già adito dalle parti del primo incidente sollevato dal Pretore di S. Pietro Vernotico). [...]

Sentenza n. 100/1987 (Pres. La Pergola, Red. Saja)

Tutela giurisdizionale - Contro gli atti della P.A. - Garanzia e limiti.

Calamità pubbliche - Zone terremotate (Campania e Basilicata) - Provvedimenti amministrativi adottati in via d'urgenza tra il 23 novembre 1980 e il 31 ottobre 1981 - Legittimità ope legis - Non fondatezza della questione nei sensi di cui in motivazione.

Considerato in diritto

[...] Ciò premesso, la Corte deve occuparsi del raffronto tra la norma denunciata e le disposizioni costituzionali di riferimento: l'art. 24, secondo comma, il quale solennemente proclama che la difesa è diritto inviolabile, e l'art. 113, primo comma, che ne costituisce sostanzialmente specifica applicazione, secondo cui contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi. È fuor di dubbio che tali norme, le quali esprimono principi fondamentali del nostro sistema costituzionale, debbano avere, come è stato dalla Corte ripetutamente avvertito, rigorosa applicazione a garanzia delle posizioni giuridiche dei soggetti che ne sono titolari. Tuttavia ciò non significa che il cit. art. 113, interpretato nel suo complesso, intenda assicurare in ogni caso contro l'atto amministrativo una tutela giurisdizionale illimitata e invariabile, essendo invece rimesso al legislatore ordinario, per l'esplicito disposto del terzo comma, di regolare i modi e l'efficacia di detta tutela (cfr. sent. nn. 87 del 1962, 161 del 1971). È indispensabile, però, affinché il ricordato precetto costituzionale possa dirsi rispettato, che la norma, la quale si discosti dal modello accolto in via generale per l'impugnazione degli atti amministrativi, sia improntata a ragionevolezza e adeguatezza. Da tale principio non si può prescindere neppure nei casi di pubbliche calamità, che non possono mai giustificare l'inosservanza dei precetti costituzionali: ciò importa, tra l'altro, che ai sensi dei citt. artt. 24 e 113 Cost., va assicurata al privato contro gli atti della pubblica amministrazione una tutela la quale, per quanto variamente strutturata in relazione all'eccezionalità degli avvenimenti, sia pur sempre idonea a fornire una congrua garanzia, indefettibile in uno Stato di diritto, contro abusi ed eccessi. Il problema presenta aspetti di particolare delicatezza quando, come nella specie, la legge eccezionale interviene *ex post*, ossia concerne atti già adottati dalla pubblica autorità. Qui, invero, il controllo di costituzionalità della norma (c.d. di sanatoria) deve essere effettuato con maggior rigore, in quanto, pur non potendosi negare in linea di principio la possibilità di un siffatto intervento legislativo, è pur sempre necessario che esso sia strettamente collegato alle specifiche peculiarità del caso, tali da escludere che possa risultare arbitraria la sostituzione della disciplina generale - originariamente applicabile - con quella eccezionale successivamente emanata: la quale, per intuitive ragioni logiche, non può non essere più restrittiva. Nella fattispecie ritiene la Corte che tutte le condizioni ora dette possono considerarsi sussistenti e che quindi la norma in esame non risulta in contrasto con i ricordati precetti degli artt. 24 e 113 Costituzione. Da un lato, a ritenere ciò induce la considerazione che i provvedimenti *de quibus* sono soltanto quelli adottati in via di estrema urgenza nell'immediatezza dei due movimenti tellurici e diretti a soddisfare, con effetti temporali limitati alla fase più acuta dell'emergenza, le più elementari esigenze di sussistenza dei cittadini colpiti dal disastro (nei casi in esame: assicurare un tetto a chi ne era rimasto sfornito); ed è quindi comprensibile che la gravissima, indifferibile necessità di realizzare lo scopo possa avere indotto a qualche irregolarità nella scelta degli strumenti giuridici. D'altro lato, ed è quel che più conta, rileva il fatto che la tutela giurisdizionale risulta comunque assicurata relativamente agli elementi fondamentali dell'atto della pubblica amministrazione, in

quanto il giudice amministrativo dovrà accertare nel giudizio principale: a) la sussistenza dell'attribuzione del potere di emettere i provvedimenti adottati; b) l'effettiva, reale coincidenza tra lo scopo tipico dell'atto (concernente l'opera di soccorso nei confronti delle persone rimaste senza tetto) e il suo concreto contenuto; c) il rispetto della proprietà privata secondo il disposto dell'art. 42, secondo comma, Cost.; d) l'insussistenza di un contrasto con i profili essenziali dei principali istituti giuridici, rimanendo in ogni caso ferma l'eventuale illiceità penale (nei lavori preparatori si parla appunto di vizi "formali"). Permane inoltre del tutto inalterata l'ordinaria regolamentazione relativa all'indennità diretta a compensare il sacrificio patrimoniale subito. Tutte le peculiarità ora indicate confortano la conclusione già anticipata, giacché il diritto del proprietario trova una tutela la quale, in relazione alla drammaticità del momento in cui la requisizione avvenne, non può considerarsi né irrazionale né insufficiente. Ma la Corte non può non avvertire come appaia criticabile il metodo di solito seguito dal legislatore, consistente nell'emanazione di specifici provvedimenti legislativi intesi a far fronte a singole calamità; provvedimenti, purtroppo, per lo più affrettati, approssimativi e lacunosi, e quindi tali da rendere necessaria l'emanazione di successive, farraginose disposizioni integrative e correttive. Per contro, è evidente come sia auspicabile l'emanazione di una normativa organica (sussistono in proposito iniziative legislative all'esame del Parlamento: Camera dei Deputati, Atti nn. 878, 480 e 702A) che possa disciplinare *ex novo* l'intera materia ed evitare in tal modo delicate situazioni, come quella che ha formato oggetto di questo giudizio. [...]

Sentenza n. 253/1994 (Pres. Pescatore, Red. Ruberto)

Processo civile - Procedimento cautelare - Reclamo - Previsione solo avverso il provvedimento concessivo della tutela cautelare - Esclusione della possibilità di reclamo avverso l'ordinanza di rigetto della domanda cautelare - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Processo civile - Procedimento cautelare - Misure cautelari - Funzione strumentale all'effettività della tutela giurisdizionale - Necessità di disciplina uniforme, a garanzia delle parti.

Processo civile - Procedimento cautelare - Reclamo - Possibilità prevista solo avverso i provvedimenti concessivi e non anche avverso i provvedimenti di diniego della domanda cautelare - Violazione della parità di trattamento delle parti nell'esercizio del diritto di azione e difesa - Assorbimento di altro profilo.

Processo civile - Posizione delle parti - Osservanza del principio di eguaglianza, in ordine ai mezzi processuali esperibili - Necessità, in rapporto con le garanzie di azione e difesa.

Processo civile - Procedimento cautelare - Reclamabilità avverso i provvedimenti e riproponibilità dell'istanza cautelare (in caso di provvedimento negativo) - Diversità di funzione e di garanzia.

Considerato in diritto

[...] La questione è fondata. [...] D'altronde, come questa Corte ha avuto occasione di notare con riguardo ai provvedimenti di urgenza *ex art. 700 cod. proc. civ.* (sentenza n. 190 del 1985), la disponibilità di misure cautelari costituisce espressione precipua del “principio per il quale la durata del processo non deve andare a danno dell'attore che ha ragione”; ed una siffatta funzione strumentale all'effettività della stessa tutela giurisdizionale, essendo innegabilmente comune sia alle misure di contenuto anticipatorio che a quelle conservative, giustifica l'introduzione di una uniforme disciplina che assicuri i requisiti propri (e minimi) imposti al modello processuale dalle garanzie di cui al sistema costituito dagli artt. 3 e 24 della Costituzione, in tema di contraddittorio, di obbligo di motivazione e, per quanto qui interessa, di posizione delle parti nell'esercizio dei rispettivi diritti. Ora, in un processo come quello civile, in cui per definizione le parti si contrappongono in posizione paritaria, il principio sancito dall'art. 3, primo comma, della Costituzione, implica necessariamente la piena uguaglianza delle parti stesse dinanzi al giudice ed impone al legislatore di disciplinare la distribuzione di poteri, doveri ed oneri processuali secondo criteri di pieno equilibrio. L'equivalenza nell'attribuzione dei mezzi processuali esperibili dalle parti (salvo che la particolarità di tutela della situazione dedotta in giudizio, come una disparità delle condizioni materiali di partenza, giustifichi una disciplina differenziata: cfr. ad es. sentenza n. 134 del 1994) è in un rapporto di necessaria strumentalità con le garanzie di azione e di difesa sancite dall'art. 24 della Costituzione, sì che una distribuzione squilibrata dei mezzi di tutela, riducendo la possibilità di una delle parti di far valere le proprie ragioni, condiziona impropriamente in suo danno ed a favore della controparte l'andamento e l'esito del processo. Ebbene, con l'art. 669-*decies* il legislatore, nel suo discrezionale apprezzamento della struttura del processo, ha inteso ridurre il regime di stabilità dei provvedimenti cautelari, introducendo il controllo sugli stessi attraverso la previsione della revocabilità e modificabilità da parte del giudice istruttore della causa di merito. In aggiunta a tale previsione, la norma impugnata ammette il reclamo contro i provvedimenti concessivi della misura richiesta. La *revisio prioris instantiae*, in cui si concreta detto reclamo - il quale consente, da parte di un giudice diverso e collegiale, il controllo

sugli *errores in procedendo* e *in iudicando* eventualmente commessi dal giudice della cautela - è invece negata alla parte che subisca la situazione assunta come lesiva del proprio diritto e che abbia richiesto senza successo una cautela anticipatoria o conservativa. Si realizza così un'amputazione del diritto di difesa, in quanto si attribuisce maggiore possibilità di far valere le proprie ragioni a chi resiste alla richiesta di provvedimento cautelare rispetto a chi tale richiesta propone. E ciò non ha giustificazione di sorta, giacché le due parti si trovano, nei confronti dell'ordinamento processuale, in posizione simmetricamente equivalente. Infatti il provvedimento, positivo o negativo che sia, incide comunque sulla sfera personale o patrimoniale di entrambe le parti, arrecando pregiudizio agli interessi dell'una o dell'altra in misura non valutabile astrattamente; né vi è possibilità logica di ritenere a priori più probabile il fondamento giuridico dei provvedimenti di rigetto rispetto a quelli di accoglimento. Lo squilibrio che la norma impugnata introduce tra i poteri processuali delle parti nel procedimento cautelare non può ragionevolmente ricondursi neppure a un'asserita differenza tra la situazione determinata dal provvedimento positivo e quella che consegue al provvedimento di rigetto per il fatto che solo il primo determina un mutamento della situazione preesistente. Ed invero l'istanza cautelare può essere diretta non soltanto ad ottenere un mutamento della situazione di fatto, ma anche ad evitare che tale mutamento si verifichi. D'altronde la situazione di fatto esistente tra le parti appare inidonea, di per sé, a giustificare qualsivoglia privilegio processuale, essendo il processo diretto appunto a verificare ed eventualmente a ripristinare la conformità di essa al diritto. Prestare una considerazione privilegiata allo *status quo*, sarebbe quindi contrario alla stessa garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti. La sperequazione determinata dalla reclamabilità dei soli provvedimenti che concedono il provvedimento cautelare non può nemmeno considerarsi compensata dal fatto che, a norma dell'art. 669-septies, primo comma, il provvedimento negativo non preclude la riproposizione dell'istanza di provvedimento cautelare quando si verifichino mutamenti delle circostanze o vengano dedotte nuove ragioni di fatto e di diritto. È evidente infatti che tra i due rimedi non vi è rapporto di equivalenza in termini di garanzia, posto che sul reclamo di cui all'art. 669-terdecies è chiamato a decidere un giudice diverso da quello che ha pronunciato il provvedimento impugnato, mentre la riproposizione dell'istanza ai sensi dell'art. 669-septies si rivolge al medesimo giudice che ha già respinto la richiesta di misura cautelare. E l'alterità del giudice dell'impugnazione rappresenta - secondo l'ordinamento, ma anche secondo il comune sentire - un fattore di maggior garanzia. A tale rilievo - di per sé decisivo - deve aggiungersi la considerazione dei limiti di ammissibilità che pur sempre l'articolo 669-septies pone alla riproposizione dell'istanza, così escludendo che lo stesso giudice possa comunque pronunciarsi nuovamente su una domanda riproposta negli identici termini e in costanza della medesima situazione di fatto, al fine di eliminare un proprio eventuale precedente errore. Limiti, codesti, la cui presenza contribuisce a rendere ancor più grave la indicata sperequazione, la quale non potrebbe non produrre i suoi effetti anche per tutto il corso del giudizio di merito (ove instaurato dopo il provvedimento di rigetto della domanda cautelare *ante causam*), risolvendosi, sempre in mancanza di nuove prospettazioni e di sopravvenute circostanze, nella definitiva perdita del potere di chiedere la tutela cautelare dei diritti che si assumono lesi. In altre parole e conclusivamente, va osservato che i rimedi della reclamabilità e della riproponibilità (nei limiti sopra esposti) dell'istanza cautelare operano su piani diversi, non sovrapponibili ma complementari, sì che la disponibilità del secondo non esclude la necessità di riconoscere la funzione di riequilibrio dei poteri delle parti, propria del primo. Con l'accoglimento della prospettazione fondata sulla violazione del principio della parità di trattamento nell'esercizio del diritto di agire e difendersi in giudizio, ai sensi dell'art. 3 correlato con l'art. 24, resta assorbita la censura riferita all'art. 101 della Costituzione. [...]

Sentenza n. 318/1995 (Pres. Baldassarre, Red. Vari)

Questione di legittimità costituzionale - Oggetto - Esatti termini della questione sollevata - Desumibilità della motivazione dell'ordinanza di rimessione - Riferimento della questione ad una sola delle disposizioni indicate dal giudice *a quo*.

Riscossione delle imposte - Sospensione cautelare del giudice - Possibile sua esclusione, in quanto non costituisce componente essenziale della tutela giurisdizionale - Necessità che l'esclusione della potestà cautelare risulti comunque ispirata a ragionevolezza.

Ente autonomo dell'acquedotto pugliese - Riscossione di entrate di natura non tributaria - Affidamento all'esattoria comunale (mediante rinvio alle norme applicabili per la riscossione delle imposte dirette) - Contestazione da parte dell'utente dell'esistenza o dell'entità del credito - Potere dell'autorità giudiziaria ordinaria di sospendere l'esecuzione dei ruoli esattoriali - Preclusione - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento di altra censura.

Ente autonomo dell'acquedotto pugliese - Entrate di natura non tributaria - Riscossione coattiva mediante i ruoli esattoriali - Sospensione da parte del giudice - Esclusione - Trattamento ingiustificatamente differenziato, in termini di difesa giurisdizionale, rispetto alle controversie concernenti altri servizi pubblici non ricompresi nel sistema di riscossione esattoriale nonché irragionevole discriminazione rispetto al regime di contestazione giudiziaria della riscossione coattiva delle entrate di natura tributaria.

Considerato in diritto

[...] Come già precisato, in premessa, l'ordinanza solleva questione di legittimità costituzionale delle disposizioni contenute negli artt. 53 e 54 del predetto d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 e “ove occorra” dell'art. 11 della legge n. 1365 del 23 settembre 1920, di convalida e modifica del regio decreto-legge n. 2060 del 19 ottobre 1919 nonché dell'art. 11 della legge n. 3233 del 13 dicembre 1928. A prescindere dalle indicazioni contenute nell'ordinanza di rimessione, la Corte ritiene, anche sulla base della motivazione dell'ordinanza stessa, che la questione sia da riferire nei suoi più esatti termini all'art. 1 della legge n. 3233 del 13 dicembre 1928 nella parte in cui richiamando la normativa sulla “riscossione delle imposte dirette” e rendendo, perciò, applicabili gli artt. 53 e 54 del d.P.R. n. 602 del 1973, non consente all'Autorità giudiziaria ordinaria di sospendere la riscossione di entrate di natura non tributaria. La questione è fondata. Questa Corte ha avuto, più volte, occasione di soffermarsi, in passato, sulla regolamentazione contenuta nel citato d.P.R., rilevando come, per effetto di essa, non sia consentito, né al giudice tributario né al giudice ordinario, di disporre la sospensione dell'esazione dei tributi, trattandosi di potere attribuito, invece, all'Intendente di finanza, nel presupposto evidentemente accolto dal legislatore che tale organo possa, meglio di ogni altro, valutare comparativamente la posizione del contribuente e l'interesse dello Stato alla riscossione, nel quadro dell'andamento complessivo dell'attività tributaria. Al tempo stesso, la giurisprudenza costituzionale ha escluso, in relazione al delineato ordinamento della riscossione esattoriale, che la potestà cautelare del giudice costituisca una componente essenziale della tutela giurisdizionale ex artt. 24 e 113 della Costituzione, la quale non per questo può ritenersi priva di effettività, dal momento che essa si realizza con la pronunzia del giudice adito, alla quale la pubblica amministrazione, se soccombente, è tenuta a dare esecuzione mediante la pronta restituzione della somma riscossa e non dovuta (sentenza n. 63 del 1982). La conseguenza è che, nel caso di entrate non tributarie riscosse secondo la procedura esattoriale, il debitore, mentre è legittimato a proporre

un'azione di accertamento negativo della pretesa dell'ente creditore, non può, invece, invocare, innanzi al giudice, la tutela cautelare. Nel presente caso, tuttavia, il giudice remittente lamenta l'incisione degli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, sotto lo specifico profilo della disparità di trattamento che la disposizione denunciata determinerebbe, rispetto agli altri servizi pubblici (ENEL, SIP, azienda di distribuzione del metano), nel precludere all'Autorità giudiziaria ordinaria di disporre la sospensione della riscossione anche quando si tratti di entrate di natura privatistica. A ciò si aggiunge, nella prospettazione dell'ordinanza, la mancanza nella specie della giustificazione rappresentata dalla superiore finalità di assicurare comunque le entrate dello Stato, sicché, non trattandosi di entrate di natura tributaria, la posizione dell'utente sarebbe ingiustamente sacrificata. La Corte ritiene che la norma in questione sia costituzionalmente illegittima, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, anzitutto, sotto il profilo della disparità di trattamento che, dal punto di vista della difesa giurisdizionale - alla cui maggiore intensità concorre comunque anche la tutela cautelare - l'utente subisce rispetto alle controversie concernenti gli altri servizi non ricompresi nel sistema di riscossione esattoriale. Sotto altro aspetto e venendo così all'altro profilo prospettato dall'ordinanza, e cioè a quello della mancanza di giustificazione della disposizione censurata, alla luce degli interessi che mira a tutelare, si deve osservare che, come già altre volte questa Corte ha avuto occasione di affermare (sentenza n. 284 del 1974), l'esclusione del potere di sospensione cautelare, nell'ambito del sistema della tutela giurisdizionale, per considerarsi legittima, deve pur sempre risultare ispirata a motivi di ragionevolezza. Occorre considerare che la riscossione delle entrate non tributarie dell'Ente autonomo per l'acquedotto pugliese, pur essendo inserita nel regime di cui al d.P.R. n. 602 del 1973, ne mutua solo in parte le regole, giacché le entrate di cui trattasi non si giovano del sistema di gradualità della realizzazione del credito, previsto per le imposte dall'art. 15 dello stesso d.P.R.; norma secondo la quale le imposte corrispondenti agli imponibili accertati dall'ufficio ma non ancora definitivi sono iscritte a titolo provvisorio nei ruoli, dopo la notifica dell'atto di accertamento, per un terzo dell'imposta corrispondente all'imponibile o al maggiore imponibile accertato. Ove il contribuente abbia prodotto ricorso esse sono iscritte fino alla concorrenza della metà dopo la decisione della Commissione di primo grado; di due terzi, dopo quella della Commissione di secondo grado e dell'intero, dopo la pronuncia della Commissione centrale ovvero della Corte d'appello. Inoltre, in base all'art. 40 del d.P.R. medesimo, quando l'imposta iscrivibile a ruolo a seguito della decisione della Commissione tributaria sia inferiore a quella già iscritta ai sensi dell'art. 15, il rimborso deve essere disposto dall'ufficio entro 60 giorni dal ricevimento della decisione. In conclusione, appare chiaro, dal sistema accolto dal legislatore, che, nel caso di contestazione giudiziaria, la riscossione coattiva delle imposte avviene in maniera graduale in relazione all'andamento del processo, sicché la esecutorietà risulta ope legis graduata con riferimento alla probabilità di fondamento della pretesa tributaria, rilevabile in base alle decisioni che intervengono nei vari gradi di giudizio. Ciò che evidenzia ancora di più il discriminatorio regime al quale risulta assoggettata la riscossione delle entrate di natura non tributaria quando l'utente avanzi contestazioni circa la esistenza o l'entità del credito, atte a legittimare un'azione di accertamento negativo. Per dette riscossioni infatti neppure è prevista quella "graduazione" della esecutività che, come si è accennato, nell'ambito della disciplina positiva della riscossione delle stesse entrate tributarie bilancia la mancata previsione di misure cautelari giurisdizionali. Aggiungasi che, nella recente riforma della materia del contenzioso tributario, sia pure non ancora operante (art. 80, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546), è contemplato, contestualmente all'abrogazione dell'art. 39, primo comma, del d.P.R. n. 602 del 1973, il potere del giudice tributario di sospendere l'esecuzione dell'atto, quando

da questo possa derivare un danno grave ed irreparabile al contribuente (artt. 47 e 71 del predetto decreto legislativo). [...]

Sentenza n. 419/1995 (Pres. Baldassarre, Red. Ferri)

Intervento in giudizio - Intervento di soggetti diversi da quelli che hanno promosso e nei confronti dei quali è stato sollevato il conflitto - Inammissibilità - Fattispecie.

Consiglio Superiore della magistratura - Competenza - Nomina di magistrati agli uffici direttivi - Nomina del presidente del Tribunale di Catania - Sospensione, in via cautelare, della delibera consiliare e successiva ordinanza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio recante l'ordine al Consiglio superiore della magistratura di dare compiuta esecuzione alla precedente decisione cautelare, con contestuale designazione del Ministro di grazia e giustizia, quale Commissario ad acta, per la nomina del supplente all'ufficio direttivo - Conflitto di attribuzione sollevato con ricorso del Consiglio superiore della magistratura in relazione ai provvedimenti del Giudice amministrativo e del Ministro - Ammissibilità del conflitto - Conferma in via definitiva dell'ordinanza (n. 214 del 1995) di prima e sommaria delibazione - Sussistenza dei requisiti oggettivi e soggettivi - Legittimazione attiva del Consiglio superiore della magistratura e legittimazione passiva del Tribunale amministrativo del Lazio - Esclusione della legittimazione a resistere del Ministro di grazia e giustizia.

Funzione giurisdizionale - Decisioni giurisdizionali - Esecuzione coattiva - Necessità, in quanto connotato intrinseco ed essenziale della stessa funzione.

Decisioni del giudice amministrativo - Esecuzione coattiva, attraverso il giudizio di ottemperanza, anche nei confronti degli atti del Consiglio superiore della magistratura - Necessità - Fondamento costituzionale negli inderogabili principi di legalità dell'azione amministrativa e di effettività della tutela giurisdizionale.

Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Ordinanze del Tribunale amministrativo regionale del Lazio recante l'ordine al Consiglio superiore della magistratura di dare compiuta esecuzione a precedente decisione (dello stesso TAR) di sospensione, in via cautelare, della delibera consiliare di nomina del presidente del Tribunale di Catania, con la contestuale designazione, quale commissario ad acta, del Ministro di grazia e giustizia - Conflitto di attribuzione sollevato con ricorso del Consiglio superiore della magistratura - Contestata non sottoponibilità degli atti del Consiglio superiore alla giurisdizione di merito del giudice amministrativo - Reiezione del ricorso - Spettanza al Tribunale amministrativo regionale del Lazio dei poteri esercitati.

Giustizia amministrativa - Giudizio di ottemperanza - Ordinanze del Tribunale amministrativo regionale del Lazio recante l'ordine al Consiglio superiore della magistratura di dare compiuta esecuzione a precedente decisione (dello stesso TAR), di sospensione, in via cautelare, della delibera consiliare di nomina del presidente del Tribunale di Catania, con contestuale designazione del Ministro di grazia e giustizia, quale commissario ad acta, per immettere il supplente in detto ufficio, in luogo del magistrato la cui nomina era stata sospesa - Conflitto di attribuzione sollevato dal Consiglio superiore della magistratura - Contestata spettanza al TAR del potere di individuare il magistrato supplente - Insussistenza della censura, essendosi limitato il Tribunale amministrativo a ripristinare lo stato di fatto e di diritto preesistente, senza sovrapporsi con scelte discrezionali alle competenze del ricorrente - Reiezione della doglianza.

Considerato in diritto

[...] La censura non è fondata. Occorre subito premettere che l'allegata non sottoponibilità degli atti del C.S.M. alla giurisdizione estesa al merito che il giudice amministrativo esercita in sede di ottemperanza non ha, di per sé, alcun esplicito fondamento costituzionale, né la titolarità delle specifiche competenze conferite dall'art. 105 della Costituzione può comportare, quale conseguenza automatica, franchigie dell'attività di detto organo dal sindacato giurisdizionale, in quanto funzioni svolgentesi su piani diversi. La posizione e le attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura, sotto il profilo dei rapporti generali tra giurisdizione ed amministrazione, vanno invece esaminate alla luce dei seguenti, fondamentali, principi espressi nella Carta costituzionale. È evidente, in primo luogo, che tutti i soggetti di diritto, ivi compresi gli organi di rilevanza costituzionale, sono egualmente tenuti al rispetto della legge. Coerentemente, per quanto qui rileva, il principio di legalità dell'azione amministrativa (artt. 97, 98 e 28 Cost.), unitamente al principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24, 101, 103 e 113 Cost.), se da un lato affermano l'indipendenza dell'amministrazione dall'altro comportano esplicitamente l'assoggettamento dell'amministrazione medesima a tutti i vincoli posti dagli organi legittimati a creare diritto, fra i quali, evidentemente, gli organi giurisdizionali. In breve, la Costituzione accoglie il principio in base al quale il potere dell'amministrazione merita tutela solo sul presupposto della legittimità del suo esercizio, demandando agli organi di giustizia il potere di sindacato - pieno, ai sensi del secondo comma dell'art. 113 della Costituzione - sull'esistenza di tale presupposto. A ciò si aggiunga che il contenuto tipico della pronuncia giurisdizionale è proprio quello di esprimere la volontà concreta della legge o, più esattamente, la "normativa per il caso concreto" (come si è felicemente precisato in dottrina) che deve essere attuata nella vicenda sottoposta a giudizio. Tutto ciò comporta innegabilmente (e nemmeno il ricorrente ne dubita) che, una volta intervenuta una pronuncia giurisdizionale la quale riconosca come ingiustamente lesivo dell'interesse del cittadino un determinato comportamento dell'amministrazione, o che detti le misure cautelari ritenute opportune e strumentali all'effettività della tutela giurisdizionale, incombe sull'amministrazione l'obbligo di conformarsi ad essa; ed il contenuto di tale obbligo consiste appunto nell'attuazione di quel risultato pratico, tangibile, riconosciuto come giusto e necessario dal giudice. Ma proprio in base al già ricordato principio di effettività della tutela giurisdizionale deve ritenersi connotato intrinseco della stessa funzione giurisdizionale, nonché dell'imprescindibile esigenza di credibilità collegata al suo esercizio, il potere di imporre, anche coattivamente in caso di necessità, il rispetto della statuizione contenuta nella pronuncia e, quindi, in definitiva, il rispetto della legge stessa. Una decisione di giustizia che non possa essere portata ad effettiva esecuzione (eccettuati i casi di impossibilità dell'esecuzione in forma specifica) altro non sarebbe che un'inutile enunciazione di principi, con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione, i quali garantiscono il soddisfacimento effettivo dei diritti e degli interessi accertati in giudizio nei confronti di qualsiasi soggetto; e quindi anche nei confronti di qualsiasi atto della pubblica autorità, senza distinzioni di sorta, pur se adottato da un organo avente rilievo costituzionale qual è il C.S.M. In questi termini la previsione di una fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, in quanto connotato intrinseco ed essenziale della stessa funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria. Se quindi l'esercizio di poteri autoritativi al fine della effettiva realizzazione della tutela garantita dalla Costituzione è una fase (pur se eventuale) intrinsecamente complementare e necessaria all'esercizio della giurisdizione, ne deriva, quale logico corollario, l'impossibilità di operare distinzioni di sorta tra funzioni giurisdizionali di natura diversa (ordinaria, amministrativa, di legittimità, di merito, esclusiva) per inferirne (come

sostiene il ricorrente) che solo in alcune, e non in altre, detti poteri sarebbero legittimamente esercitabili. La tesi non può essere condivisa: in linea di principio non sono configurabili giurisdizioni passibili di esecuzione ed altre in cui il dovere di attuare la decisione si arresti di fronte alle particolari competenze attribuite al soggetto il cui operato è sottoposto a sindacato. Al contrario, la garanzia della competenza cede a fronte della contrapposta garanzia di ogni cittadino alla tutela giurisdizionale, la quale rappresenta e dà contenuto concreto, in definitiva, alla garanzia della pari osservanza della legge: da parte di tutti ed in egual misura. Che, infine, una fase esecutiva possa risultare in determinati casi indispensabile, anche quando la sentenza del giudice dovrebbe essere in grado di assicurare *ex se* la tutela giurisdizionale (come, in genere, avviene nella giurisdizione di legittimità) è reso evidente proprio dalla vicenda in esame. Infatti, nonostante il provvedimento di sospensione adottato dal T.A.R. del Lazio sia autoesecutivo ed immediatamente efficace *ex lege*, risulta che il magistrato la cui nomina è stata sospesa ha continuato ad esercitare le relative funzioni, indiscutibilmente *sine titulo*, fino a che un esplicito provvedimento, adottato dal commissario ad acta, non lo ha sollevato dall'incarico. [...]

Sentenza n. 435/1995 (Pres. Baldassarre, Red. Ferri)

Consiglio di Stato - Decisioni in giudizio di ottemperanza - Intimazione al Consiglio superiore della magistratura di conferire al magistrato, il cui ricorso è stato accolto, l'ufficio di Procuratore della Repubblica presso la Pretura circondariale di Napoli, e nomina, in caso di inutile decorso del termine, del Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura quale commissario ad acta - Conflitto di attribuzione fra poteri proposto dal Consiglio superiore della magistratura nei confronti del Consiglio di Stato - Conferma della ordinanza emessa in fase deliberativa - Sussistenza dei requisiti di ammissibilità del ricorso.

Consiglio di Stato - Decisione in giudizio di ottemperanza - Intimazione al Consiglio superiore della magistratura di conferire al magistrato, il cui ricorso è stato accolto, l'ufficio di Procuratore della Repubblica presso la Pretura circondariale di Napoli e nomina, in caso di inutile decorso del termine, di un commissario ad acta - Conflitto di attribuzione tra poteri proposto dal Consiglio superiore della magistratura - Eccezione di inammissibilità per essere stato il conflitto sollevato soltanto dal Consiglio di Stato e non anche, in quanto partecipante al concerto per il conferimento degli uffici, dal Ministro di grazia e giustizia - Reiezione.

Decisioni del giudice amministrativo - Necessaria esecuzione in via coattiva, attraverso il giudizio di ottemperanza, anche nei confronti degli atti del Consiglio superiore della magistratura - Fondamento costituzionale negli inderogabili principi di legalità dell'azione amministrativa e di effettività della tutela giurisdizionale.

Consiglio di Stato - Decisione in giudizio di ottemperanza - Intimazione al Consiglio superiore della magistratura di conferire al magistrato, il cui ricorso è stato accolto, l'ufficio di Procuratore della Repubblica presso la Pretura circondariale di Napoli, e nomina di un commissario ad acta - Conflitto di attribuzione tra poteri proposto dal Consiglio superiore della magistratura - Asserita violazione della posizione costituzionale di indipendenza e delle competenze del Consiglio superiore in ordine alla nomina di magistrati agli uffici direttivi - Esclusione - Fondamento della decisione impugnata negli inderogabili principi di legalità dell'azione amministrativa e di effettività della tutela giurisdizionale - Spettanza al Consiglio di Stato dei poteri esercitati.

Consiglio di Stato - Decisione in giudizio di ottemperanza - Intimazioni al Consiglio superiore della magistratura di conferire al magistrato, il cui ricorso è stato accolto, l'ufficio di Procuratore della Repubblica presso la Pretura circondariale di Napoli - Nomina, in caso di inutile decorso del termine, quale commissario ad acta, del Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura - Conflitto di attribuzione sollevato dal Consiglio superiore della magistratura - Lamentata incidenza sull'autonomia organizzativa del Consiglio superiore della magistratura - Insussistenza - Reiezione del motivo del ricorso.

Considerato in diritto

[...] La censura non è fondata. Anche nel conflitto in esame devono essere integralmente riaffermate le motivazioni già espresse nella citata sentenza n. 419 del 1995. Occorre subito premettere che l'allegata non sottoponibilità degli atti del C.S.M. alla giurisdizione estesa al merito che il giudice amministrativo esercita in sede di ottemperanza non ha, di per sé, alcun esplicito fondamento costituzionale; né la titolarità delle specifiche competenze attribuite dall'art. 105 della Costituzione può comportare, quale conseguenza automatica, franchigie dell'attività di detto organo

dal sindacato giurisdizionale, in quanto funzioni svolgentesi su piani diversi. La posizione e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura, sotto il profilo dei rapporti generali tra giurisdizione ed amministrazione, vanno invece esaminate alla luce dei seguenti, fondamentali, principi espressi nella Carta costituzionale. È evidente, in primo luogo, che tutti i soggetti di diritto, ivi compresi gli organi di rilevanza costituzionale, sono egualmente tenuti al rispetto della legge. Coerentemente, per quanto qui rileva, il principio di legalità dell'azione amministrativa (artt. 97, 98 e 28 Cost.), unitamente al principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24, 101, 103 e 113 Cost.), se da una lato affermano l'indipendenza dell'amministrazione, dall'altro comportano esplicitamente l'assoggettamento dell'amministrazione medesima a tutti i vincoli posti dagli organi legittimati a creare diritto, fra i quali, evidentemente, gli organi giurisdizionali. In breve, la Costituzione accoglie il principio in base al quale il potere dell'amministrazione merita tutela solo sul presupposto della legittimità del suo esercizio, demandando agli organi di giustizia il potere di sindacato - pieno, ai sensi del secondo comma dell'art. 113 della Costituzione - sull'esistenza di tale presupposto. A ciò si aggiunga che il contenuto tipico della pronuncia giurisdizionale è proprio quello di esprimere la volontà concreta della legge o, più esattamente, la "normativa per il caso concreto" (come si è felicemente precisato in dottrina) che deve essere attuata nella vicenda sottoposta a giudizio. Tutto ciò comporta innegabilmente (e nemmeno il ricorrente ne dubita) che, una volta intervenuta una pronuncia giurisdizionale la quale riconosca come ingiustamente lesivo dell'interesse del cittadino un determinato comportamento dell'amministrazione, incombe su quest'ultima l'obbligo di conformarsi ad essa; ed il contenuto di tale obbligo consiste appunto nell'attuazione di quel risultato pratico, tangibile, riconosciuto come giusto e necessario dal giudice. Ma proprio in base al già ricordato principio di effettività della tutela deve ritenersi connotato intrinseco della stessa funzione giurisdizionale, nonché dell'imprescindibile esigenza di credibilità collegata al suo esercizio, il potere di imporre, anche coattivamente in caso di necessità, il rispetto della statuizione contenuta nel giudicato e, quindi, in definitiva, il rispetto della legge stessa. Una decisione di giustizia che non possa essere portata ad effettiva esecuzione (eccettuati i casi di impossibilità dell'esecuzione in forma specifica) altro non sarebbe che un'inutile enunciazione di principi, con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione, i quali garantiscono il soddisfacimento effettivo dei diritti e degli interessi accertati in giudizio nei confronti di qualsiasi soggetto: e quindi anche nei confronti di qualsiasi atto della pubblica autorità, senza distinzioni di sorta, pur se adottato da un organo avente rilievo costituzionale qual è il C.S.M. In questi termini la previsione di una fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, in quanto connotato intrinseco ed essenziale della stessa funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria. Se quindi l'esercizio di poteri autoritativi al fine della effettiva realizzazione della tutela garantita dalla Costituzione è una fase (pur se eventuale) intrinsecamente complementare e necessaria all'esercizio della giurisdizione, ne deriva, quale logico corollario, l'impossibilità di operare distinzioni di sorta tra funzioni giurisdizionali di natura diversa (ordinaria, amministrativa, di legittimità, di merito, esclusiva) per inferirne (come sostiene il ricorrente) che solo in alcune, e non in altre, detti poteri sarebbero legittimamente esercitabili. La tesi non può essere condivisa: in linea di principio non sono configurabili giurisdizioni passibili di esecuzione ed altre in cui il dovere di attuare la decisione si arresti di fronte alle particolari competenze attribuite al soggetto il cui operato è sottoposto a giudizio. Al contrario, la garanzia della competenza cede a fronte della contrapposta garanzia di ogni cittadino alla tutela giurisdizionale, la quale rappresenta e dà contenuto concreto, in definitiva, alla garanzia della pari osservanza della legge: da parte di tutti ed in egual misura. [...]

Sentenza n. 26/1999 (Pres. Vassalli, Red. Zagrebelsky)

Ordinamento penitenziario - Funzioni e provvedimenti del magistrato di sorveglianza - Reclamo del detenuto avente ad oggetto la lesione immediata e diretta di diritti costituzionalmente garantiti - Dedotta mancata instaurazione di un vero e proprio giudizio - Lamentata omessa previsione di applicabilità delle garanzie della procedura di cui all'art. 14 - ter della legge n. 354/1975 - Pretesa lesione degli artt. 3 e 24 Cost. - Omessa previsione di tutela giurisdizionale nella disciplina dei rimedi giurisdizionali contro violazioni dei diritti di detenuti ed internati - Illegittimità costituzionale parziale - Necessità dell'intervento del legislatore.

Considerato in diritto

[...] Al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi a un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale. Il principio di assolutezza, inviolabilità e universalità della tutela giurisdizionale dei diritti esclude infatti che possano esservi posizioni giuridiche di diritto sostanziale senza che vi sia una giurisdizione innanzi alla quale esse possano essere fatte valere (sentenza n. 212 del 1997). L'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti, d'altronde, è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili, riconducibili all'art. 2 della Costituzione (sentenza n. 98 del 1965) e caratterizzanti lo stato democratico di diritto (sentenza n. 18 del 1982): un diritto che non si lascia ridurre alla mera possibilità di proporre istanze o sollecitazioni, foss'anche ad autorità appartenenti all'ordine giudiziario, destinate a una trattazione fuori delle garanzie procedurali minime costituzionalmente dovute, quali la possibilità del contraddittorio, la stabilità della decisione e l'impugnabilità con ricorso per cassazione. A questi orientamenti fondamentali, che rappresentano un rovesciamento di prospettiva rispetto alle concezioni vigenti nel sistema giuridico precostituzionale, l'ordinamento penitenziario - materia di legge, alla stregua dell'art. 13 della Costituzione - deve conformarsi. La questione di costituzionalità che la Corte è chiamata a decidere non riguarda la difesa giudiziaria dell'insieme dei diritti di cui il soggetto sottoposto a restrizione della libertà personale sia titolare. Non riguarda innanzitutto i diritti che sorgono nell'ambito di rapporti estranei all'esecuzione penale, i quali trovano protezione secondo le regole generali che l'ordinamento detta per l'azione in giudizio. Ugualmente estranee all'oggetto della presente decisione sono le posizioni soggettive che possono venire in considerazione nel momento applicativo degli istituti propri dell'esecuzione penale, incidendo concretamente sulla misura e sulla qualità della pena (istituti previsti, ad esempio, nei capi III e VI del Titolo I della legge n. 354 del 1975). In tali casi, valendo pienamente la riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13, secondo comma, della Costituzione (sentenza n. 349 del 1993), il codice di procedura penale (art. 678, in relazione all'art. 666) ha configurato il procedimento applicativo in termini sicuramente giurisdizionali, affidandolo alla magistratura di sorveglianza, presso la quale le posizioni soggettive di quanti si trovino a subire una pena limitativa della libertà possono trovare adeguata protezione. La presente questione di legittimità costituzionale riguarda invece specificamente la tutela giurisdizionale dei diritti la cui violazione sia potenziale conseguenza del regime di sottoposizione a restrizione della libertà personale e dipenda da atti dell'amministrazione a esso preposta. Occorre precisare, in contrasto con l'impostazione data alla questione dal giudice rimettente: di tutti i diritti rientranti in questo ambito, non essendo possibile, considerando la portata generale degli artt. 24 e 113 della Costituzione, distinguere, per assicurare la garanzia giurisdizionale solo ai primi, tra diritti aventi e diritti non aventi

fondamento costituzionale. Specificamente, si tratta della tutela dei diritti suscettibili di essere lesi per effetto (a) del potere dell'amministrazione di disporre, in presenza di particolari presupposti indicati dalla legge, misure speciali che modificano le modalità concrete del "trattamento" di ciascun detenuto; ovvero per effetto (b) di determinazioni amministrative prese nell'ambito della gestione ordinaria della vita del carcere (come sarebbe avvenuto, ad avviso del giudice rimettente, nel giudizio che ha dato luogo alla presente questione di costituzionalità). La questione prospettata invita a procedere oltre nell'opera, intrapresa da tempo dal legislatore e dalla giurisprudenza, di diffusione delle garanzie giurisdizionali entro le istituzioni preposte all'esecuzione delle misure restrittive della libertà personale, innanzitutto gli istituti carcerari, e a perseguire in tal modo, come obiettivo, la sottoposizione della vita in tali istituti ai principi e alle regole generali dello stato di diritto. Questa Corte ha da tempo abbandonato l'originario indirizzo che, facendo leva sul carattere esecutivo delle misure prese nell'ambito del "trattamento" penale - secondo le matrici storiche dell'ordinamento penitenziario in cui è stata collocata la magistratura di sorveglianza -, insisteva sulla natura amministrativa tanto delle misure stesse quanto delle eventuali garanzie che l'ordinamento penitenziario avesse previsto (fase che dalla ordinanza n. 87 del 1978, attraverso la sentenza n. 103 del 1984 e l'ordinanza n. 166 del 1984, giunge fino alla ordinanza n. 77 del 1986). In un momento successivo, la giurisprudenza costituzionale si è arricchita, rendendosi più duttile, attraverso l'accoglimento della distinzione, elaborata dalla giurisprudenza di legittimità, tra provvedimenti relativi alle modalità dell'esecuzione della pena negli istituti a ciò destinati - attratti nell'area della amministrazione e dei soli rimedi di indole amministrativa - e provvedimenti riguardanti la misura e la qualità della pena, e spesso attinenti a momenti di vita extracarceraria, attratti invece nell'area della giurisdizione, alla stregua della riserva costituzionale di giurisdizione (oltre che di legge) vigente in materia (in proposito, sentenze nn. 349 e 410 del 1993; 227 del 1995). Più di recente, tuttavia, questa Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale del potere amministrativo di sospensione, per ragioni particolari di ordine e sicurezza, dell'applicazione delle normali regole di trattamento dei detenuti e degli internati (art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario), con le sentenze nn. 349 e 410 del 1993, 351 del 1996 e 376 del 1997, ha negato rilievo alla suddetta distinzione tra i diversi provvedimenti, sulla base del riconoscimento che anche in situazioni di restrizione della libertà personale, sussistono diritti che l'ordinamento giuridico protegge indipendentemente dai caratteri della ipotizzabile lesione. Con la sentenza n. 212 del 1997, l'esigenza costituzionale del riconoscimento di un diritto d'azione in un procedimento avente caratteri giurisdizionali si è infatti affermata indipendentemente dalla natura dell'atto produttivo della lesione, individuandosi la sede della tutela nella magistratura di sorveglianza, magistratura alla quale spetta, secondo l'ordinamento penitenziario vigente, una tendenzialmente piena funzione di garanzia dei diritti dei detenuti e degli internati. Una garanzia - è stato altresì precisato - che comporta il vaglio di legittimità pieno non solo del rispetto dei presupposti legislativi dettati all'amministrazione per l'adozione delle misure, ma anche dei loro contenuti, con particolare riferimento all'incidenza su non comprimibili diritti dei detenuti e degli internati, la cui garanzia rientra perciò, nel sistema attuale, nella giurisdizione del giudice ordinario. Muovendosi nel medesimo ordine di idee, questa Corte, con la stessa sentenza da ultimo citata - concernente il diritto dei condannati al colloquio col difensore - ha affermato che il procedimento di reclamo presso il magistrato di sorveglianza, previsto dall'art. 35, n. 2, della legge di ordinamento penitenziario, costituisce sede idonea alla proposizione della questione incidentale di legittimità costituzionale delle leggi. Anche la proposizione dell'incidente di costituzionalità, infatti, costituisce espressione del diritto di difesa, in questo caso contro le leggi incostituzionali, e deve

pertanto - come questa Corte ha numerose volte affermato - essere ammessa tutte le volte in cui non sussistano vie alternative per farlo valere. L'idoneità del procedimento su reclamo davanti al magistrato di sorveglianza a essere luogo di promuovimento della questione incidentale di legittimità costituzionale, ai sensi degli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e quindi l'affermata sufficienza dei caratteri di giurisdizionalità - specificamente in relazione al carattere soggettivo del procedimento - ai fini della proposizione della questione stessa non vale tuttavia affatto come riconoscimento dell'idoneità di tale procedimento sotto il diverso rispetto della garanzia del diritto costituzionale di azione in giudizio. Ed è precisamente sotto questo aspetto che viene sollevata, e sollevata fondatamente, la presente questione di legittimità costituzionale. Il procedimento che si instaura attraverso l'esercizio del generico diritto di "reclamo", delineato nell'art. 35 dell'ordinamento penitenziario, nonché nell'art. 70 del regolamento di esecuzione (d.P.R. 29 aprile 1976, n. 431) è, all'evidenza, privo dei requisiti minimi necessari perché lo si possa ritenere sufficiente a fornire un mezzo di tutela qualificabile come giurisdizionale. Quale semplice veicolo di doglianza, il reclamo è indirizzato a eterogenee autorità amministrative o politiche (il direttore dell'istituto, gli ispettori del Ministero, il direttore generale per gli istituti di prevenzione e pena, il Ministro di grazia e giustizia, il presidente della giunta regionale, il Capo dello Stato: nn. 1, 4 e 5 dell'art. 35), o soggetti estranei all'organizzazione penitenziaria ma interessati all'esecuzione delle pene, sotto il profilo della legalità e della tutela della salute (le autorità giudiziarie e sanitarie in visita all'istituto: n. 3), o, infine, al magistrato di sorveglianza (n. 2). Nulla è previsto circa le modalità di svolgimento della procedura o l'efficacia delle decisioni conseguenti. Solo per il reclamo a coloro i quali, rispetto all'esecuzione delle pene, sono investiti di una specifica responsabilità - l'amministrazione penitenziaria e il magistrato di sorveglianza - è previsto un obbligo di informazione, verso il detenuto che ha presentato il reclamo, "nel più breve tempo possibile ... dei provvedimenti adottati e dei motivi che ne hanno determinato il mancato accoglimento" (art. 70, quarto comma, del d.P.R. n. 431 del 1976), un obbligo generico cui non corrisponde alcun rimedio in caso di violazione e che, comunque, è fine a se stesso, non essendo preordinato all'esercizio conseguente di un diritto di impugnativa da parte dell'interessato. E in effetti è consolidata giurisprudenza (a) che la decisione del magistrato è presa de plano, al di fuori cioè di ogni formalità processuale e di ogni contraddittorio; (b) che la decisione che accoglie il reclamo si risolve in una segnalazione o in una sollecitazione all'amministrazione penitenziaria, senza forza giuridica cogente e senza alcuna specifica stabilità, e (c) che avverso la decisione del magistrato di sorveglianza non sono ammessi né ulteriori reclami al tribunale di sorveglianza né, soprattutto, il ricorso per cassazione. Da tutto questo si trae che il reclamo di detenuti o internati, ancorché rivolto al magistrato, non si distingue da una semplice doglianza, in assenza di alcun potere dell'interessato di agire in un procedimento che ne consegua. Ciò che si presenta, senza necessità di alcun'altra considerazione, contrario alla garanzia che la Costituzione prevede nel caso della violazione dei diritti. Poiché nella norma che riconosce una possibilità di generica doglianza ai detenuti e agli internati, vale a dire nell'art. 35 dell'ordinamento penitenziario, mancano del tutto i caratteri obiettivi della giurisdizione, il giudice rimettente rivolge la sua attenzione alle previsioni, contenute nell'art. 69, comma 6, in collegamento con l'art. 14-ter che, in casi particolari quali i reclami concernenti l'osservanza delle norme riguardanti il lavoro e l'esercizio del potere disciplinare sui detenuti e sugli internati, delineano un procedimento davanti al magistrato di sorveglianza contrassegnato invece da elementi giurisdizionali e di tali previsioni chiede, attraverso una pronuncia costituzionale additiva, un'estensione del campo applicativo. Tali previsioni, nella sostanza della prospettazione della

questione costituzionale, rappresenterebbero, oltre che il *tertium comparationis* argomentativo dell'irrazionalità denunciata, anche il dato normativo che, attraverso la sua estensione alle ipotesi carenti di tutela giurisdizionale, dovrebbe consentire di "chiudere" la questione. Non è tuttavia così. La rilevata incostituzionalità per omissione, nella disciplina dei rimedi giurisdizionali contro le violazioni dei diritti dei detenuti e degli internati, si presta a essere rimediata attraverso scelte tra una gamma di possibilità, relative all'individuazione sia del giudice competente sia delle procedure idonee nella specie a tenere conto dei diritti in discussione e a proteggere la funzionalità dell'esecuzione delle misure restrittive della libertà personale. Tali scelte, nell'ordinamento penitenziario attuale, il legislatore ha compiuto caso per caso, in relazione a esigenze singolarmente considerate e secondo gradi diversi di articolazione e completezza degli schemi processuali di volta in volta utilizzabili: (a) dal ricordato rimedio *ex art. 14-ter* dell'ordinamento penitenziario - di cui il giudice rimettente chiede una generalizzazione - apprestato sia per la decisione del magistrato di sorveglianza sui reclami dei detenuti in materia di lavoro e in quella disciplinare, in base all'impugnato art. 69 della legge n. 354 del 1975, sia per le controversie dinanzi al tribunale di sorveglianza ai fini del controllo dei provvedimenti che impongono il regime di sorveglianza particolare a norma dell'art. 14-*bis* della legge citata, sia, infine, per il controllo giurisdizionale del tribunale sui provvedimenti del Ministro di grazia e giustizia che dispongono il regime detentivo di particolare rigore previsto dall'art. 41-*bis* comma 2, della stessa legge, in presenza di gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica; (b) al rimedio dinanzi al collegio (tribunale di sorveglianza o corte d'appello), previsto negli artt. 30-*bis* e 30-*ter* della legge di ordinamento penitenziario, in tema di mancata concessione di permessi e permessi-premio cui, con la sentenza n. 227 del 1995 di questa Corte, è stato riconosciuto carattere giurisdizionale; (c) al mezzo di verifica, ancora dinanzi a un giudice collegiale, del mancato computo nel periodo di detenzione del tempo trascorso in permesso-premio o licenza (art. 53-*bis* comma 2, della legge n. 354), riconfigurato, a seguito della sentenza n. 53 del 1993 di questa Corte, attraverso la sostituzione del modulo semplificato dell'art. 14-*ter* con quello disciplinato dal nuovo codice di rito negli artt. 678 e 666; (d) fino a questa ultima disciplina, che ha rinnovato il procedimento di sorveglianza contenuto nel capo II-*bis* del titolo II della legge n. 354 del 1975, ma - per disposto dell'art. 236 disp. coord. cod. proc. pen. e per interpretazione giurisprudenziale - limitatamente alle procedure affidate al tribunale di sorveglianza, rimanendo dunque in opera il precedente procedimento per le materie assegnate al giudice monocratico. In ogni caso, l'elemento fondamentale che accomuna tutti questi rimedi posti a tutela di posizioni soggettive connesse all'esecuzione di provvedimenti limitativi della libertà personale è la loro idoneità ad assicurare la tutela, di volta in volta, dei diritti del detenuto secondo modalità di natura giurisdizionale. Questa matrice unitaria è stata in numerose occasioni valorizzata e sottolineata dalla giurisprudenza di questa Corte, ogni volta che è stata sottoposta al controllo di costituzionalità una normativa riconducibile all'ambito del "trattamento" in carcere e alla relativa gestione amministrativa. E ogni volta si è ribadita l'esigenza costituzionale della garanzia della giurisdizione, escludendosi ogni potere dell'amministrazione penitenziaria libero da controlli, a fronte dei diritti dei detenuti (sentenze nn. 349 e 410 del 1993; 227 del 1995; 351 del 1996). Ma, entro questa impostazione comune, i procedimenti e le varianti previsti nei singoli casi sono numerosi e importanti, cosicché manca un rimedio giurisdizionale che possa essere considerato di carattere generale. Nel sistema della legge, il rimedio generale c'è ma è costituito dalla procedura non giurisdizionale su reclamo generico. Ma è di questo che, per l'appunto, il giudice rimettente fondatamente si duole, senza peraltro che vi sia nell'ordinamento, come s'è visto, la possibilità di individuare, oltre le

discipline singolari, una norma e una procedura giurisdizionale che questa Corte sia abilitata a estendere e generalizzare. Per le considerazioni che precedono deve concludersi che la questione proposta deve essere accolta per la parte in cui con essa viene denunciata nella disciplina dell'ordinamento penitenziario, e in particolare negli artt. 35 e 69, che disciplinano le funzioni e i provvedimenti del magistrato di sorveglianza, un'incostituzionale carenza di mezzi di tutela giurisdizionale dei diritti di coloro che si trovano ristretti nella loro libertà personale; ma allo stesso tempo, che non può essere accolta l'indicazione rivolta a estendere, a tale scopo, lo specifico procedimento che il medesimo art. 69, in riferimento all'art. 14-ter prevede. [...]

Sentenza n. 333/2001 (Pres. Ruperto, Red. Marini)

Intervento in giudizio della Confederazione italiana della proprietà di Roma Confedilizia - Mancata costituzione nel giudizio *a quo* - Inammissibilità.

Locazione di immobili urbani - Rilascio dell'immobile locato - Condizione per l'esecuzione - Asserita limitazione nella tutela del diritto soggettivo - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Inammissibilità.

Locazione di immobili urbani - Rilascio dell'immobile locato - Condizione per l'esecuzione - Dimostrazione, da parte del locatore, di aver assolto obblighi fiscali - Impedimento alla tutela giurisdizionale dei diritti - Illegittimità costituzionale.

Considerato in diritto

[...] Passando all'esame del profilo di merito, deve affermarsi la fondatezza della questione sollevata dal tribunale di Firenze. Il problema della compatibilità tra il principio costituzionale che garantisce a tutti la tutela giurisdizionale, anche nella fase esecutiva, dei propri diritti e le norme che impongono determinati oneri a chi quella tutela richieda non è nuovo nella giurisprudenza di questa Corte ed è stato risolto, pur se con qualche incertezza, nel senso di distinguere fra oneri imposti allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione ed alle sue esigenze ed oneri tendenti, invece, al soddisfacimento di interessi del tutto estranei alle finalità processuali. Mentre i primi, si è detto, sono consentiti in quanto strumento di quella stessa tutela giurisdizionale che si tratta di garantire, i secondi si traducono in una preclusione o in un ostacolo all'esperimento della tutela giurisdizionale e comportano, perciò, la violazione dell'art. 24 della Costituzione (sentenza n. 113 del 1963). Quel che si tratta allora di stabilire, ai fini della soluzione del presente dubbio di costituzionalità, è l'appartenenza dell'onere imposto al locatore, a pena di improcedibilità dell'azione esecutiva, all'una o all'altra delle categorie precedentemente individuate. Ed è indubbio che l'onere suddetto, avendo ad oggetto la dimostrazione da parte del locatore di aver assolto taluni obblighi fiscali (e precisamente: la registrazione del contratto di locazione dell'immobile, la denuncia dell'immobile locato ai fini dell'applicazione dell'I.C.I. ed il pagamento della relativa imposta nell'anno precedente, la dichiarazione del reddito dell'immobile locato ai fini dell'imposta sui redditi), sia imposto esclusivamente a fini di controllo fiscale e risulti, pertanto, privo di qualsivoglia connessione con il processo esecutivo e con gli interessi che lo stesso è diretto a realizzare. Sotto tale aspetto, occorre, infatti, rilevare che, mentre l'I.C.I. è una imposta di carattere reale posta a carico di un soggetto il proprietario o il titolare di altro diritto reale di godimento non sempre coincidente con il locatore esecutante, il quale agisce a tutela di un diritto di natura obbligatoria derivante dal contratto di locazione, l'imposta sui redditi si riferisce ad un diritto quello relativo alla percezione dei canoni che, seppur derivante dal medesimo contratto di locazione, è tuttavia ben distinto dal diritto alla restituzione dell'immobile locato, azionato nella esecuzione per rilascio, ed infine, la stessa registrazione del contratto di locazione rappresenta un adempimento di carattere fiscale del tutto estraneo alle esigenze di un processo diretto a porre in esecuzione un titolo giudiziale. È del resto significativo che la norma impugnata si ponga in singolare dissonanza con la tendenza, presente in tutta la legislazione vigente, diretta ad eliminare, come recita l'art. 7, numero 7, della legge 9 ottobre 1971, n. 825 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria), "ogni impedimento fiscale al diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi". Possono in proposito richiamarsi come espressive di tale tendenza - dai

commentatori ritenuta ispirata al principio di cui all'art. 24 della Costituzione - le disposizioni relative tanto alla normativa di bollo che a quella di registro che hanno abrogato tutte le precedenti norme preclusive alla produzione in giudizio di atti e documenti fiscalmente irregolari. E, nello stesso indirizzo, si inserisce la disciplina dettata dal vigente testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta sulle successioni e donazioni là dove non estende a giudici ed arbitri il divieto di compiere atti relativi a trasferimenti per causa di morte, in difetto di prova dell'avvenuta dichiarazione della successione, ma pone soltanto l'obbligo di comunicare all'ufficio del registro competente le notizie, relative a trasferimenti per causa di morte, apprese in base agli atti del processo. Conclusivamente, va affermato che l'impedimento di carattere fiscale alla tutela giurisdizionale dei diritti, introdotto dalla norma denunciata, si pone in contrasto con l'art. 24, primo comma, della Costituzione e comporta la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma stessa. [...]

Sentenza n. 477/2002 (Pres. Ruperto, Red. Marini)

Questione di legittimità costituzionale - Riproposizione di questione analoga ad altra proposta nello stesso giudizio e dichiarata manifestamente inammissibile - Diversità argomentativa e normativa della questione riproposta - Ammissibilità.

Notificazioni e comunicazioni (in materia civile) - Notificazioni a mezzo del servizio postale - Perfezionamento, per il notificante, alla data di ricezione dell'atto da parte del destinatario anziché a quella, antecedente, di consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario - Palese irragionevolezza, con lesione del diritto di difesa del notificante - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Considerato in diritto

[...] Nel merito la questione è fondata. Il rimettente muove dalla premessa secondo la quale l'inequivoco tenore testuale dell'art. 4, comma terzo, della legge n. 890 del 1982 non consentirebbe interpretazione diversa da quella del perfezionamento della notificazione, anche per il notificante, alla data di ricezione del plico da parte del destinatario. Tale premessa - pur opinabile nei termini assoluti in cui è formulata, come del resto dimostra la rimessione della predetta questione interpretativa alle Sezioni unite da parte di altra sezione della stessa Corte di cassazione - è, peraltro, conforme ad un orientamento da tempo consolidato del giudice di legittimità e tale, dunque, da poter essere senz'altro assunto a base della presente decisione. Questa Corte ha avuto modo di affermare, in tema di notificazioni all'estero, che gli artt. 3 e 24 della Costituzione impongono che «le garanzie di conoscibilità dell'atto, da parte del destinatario, si coordinino con l'interesse del notificante a non vedersi addebitato l'esito intempestivo di un procedimento notificatorio parzialmente sottratto ai suoi poteri di impulso» ed ha, altresì, individuato come soluzione costituzionalmente obbligata della questione sottoposta al suo esame quella desumibile dal «principio della sufficienza [...] del compimento delle sole formalità che non sfuggono alla disponibilità del notificante» (sentenza n. 69 del 1994). Principio questo che, per la sua portata generale, non può non riferirsi ad ogni tipo di notificazione e dunque anche alle notificazioni a mezzo posta, essendo palesemente irragionevole, oltre che lesivo del diritto di difesa del notificante, che un effetto di decadenza possa discendere - come nel caso di specie - dal ritardo nel compimento di un'attività riferibile non al medesimo notificante, ma a soggetti diversi (l'ufficiale giudiziario e l'agente postale) e che, perciò, resta del tutto estranea alla sfera di disponibilità del primo. In ossequio ai richiamati principi costituzionali, gli effetti della notificazione a mezzo posta devono, dunque, essere ricollegati - per quanto riguarda il notificante - al solo compimento delle formalità a lui direttamente imposte dalla legge, ossia alla consegna dell'atto da notificare all'ufficiale giudiziario, essendo la successiva attività di quest'ultimo e dei suoi ausiliari (quale appunto l'agente postale) sottratta *in toto* al controllo ed alla sfera di disponibilità del notificante medesimo. Resta naturalmente fermo, per il destinatario, il principio del perfezionamento della notificazione solo alla data di ricezione dell'atto, attestata dall'avviso di ricevimento, con la conseguente decorrenza da quella stessa data di qualsiasi termine imposto al destinatario medesimo. Ed è appena il caso di sottolineare, al riguardo, che la possibilità di una scissione soggettiva del momento perfezionativo del procedimento notificatorio risulta affermata dalla stessa legge n. 890 del 1982, laddove all'art. 8 prevede, secondo l'interpretazione vigente, che, nel caso di assenza del destinatario e di mancanza, inidoneità o assenza delle persone abilitate a ricevere il piego, la notificazione si perfezioni per il notificante alla data di deposito del piego presso

l'ufficio postale e, per il destinatario, al momento del ritiro del piego stesso ovvero alla scadenza del termine di compiuta giacenza. Confermandosi in tal modo la necessità che le norme impugnate siano dichiarate costituzionalmente illegittime nella parte in cui prevedono che la notificazione si perfeziona, per il notificante, alla data di ricezione dell'atto da parte del destinatario anziché alla data, antecedente, di consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario. [...]

Sentenza n. 522/2002 (Pres. Ruperto, Red. Bile)

Processo civile - Oneri fiscali - Sentenze e altri provvedimenti giurisdizionali - Rilascio dell'originale o della copia, da utilizzare per procedere all'esecuzione forzata, subordinato al pagamento dell'imposta di registro - Irragionevole condizione, incidente sulla tutela giurisdizionale - Illegittimità costituzionale "in parte qua" - Assorbimento di altri profili.

Considerato in diritto

[...] La questione relativa all'articolo 66 del citato decreto del Presidente della Repubblica è invece fondata. La norma - dopo avere al comma 1 stabilito che i cancellieri ed i segretari degli organi giurisdizionali e gli altri soggetti indicati nell'articolo 10, lettere *b*) e *c*), possono rilasciare originali, copie ed estratti degli atti soggetti a registrazione in termine fisso da loro formati o autenticati solo dopo che gli stessi sono stati registrati - prevede al comma 2 che tale disposizione non si applica agli originali, copie ed estratti di sentenze e altri provvedimenti giurisdizionali, o di atti formati dagli ufficiali giudiziari e dagli uscieri, che siano rilasciati per la prosecuzione del giudizio. In ragione dei limiti di tale previsione derogatoria, chi intenda procedere ad esecuzione forzata - la quale, ai sensi dell'articolo 479 cod. proc. civ., deve essere preceduta dalla notificazione del titolo in forma esecutiva - ha l'onere del preventivo assolvimento della relativa imposta di registro, quale condizione per ottenere il rilascio dell'atto da notificare, non potendo - del resto - l'esecuzione forzata considerarsi prosecuzione del giudizio. La questione di legittimità costituzionale di tale norma deve essere valutata alla luce della giurisprudenza di questa Corte sul tema degli oneri fiscali incidenti sul processo civile, nonchè dell'assetto dei rapporti fra imposta di registro e processo, conseguente alla riforma tributaria attuata sulla base della delega di cui alla legge 9 ottobre 1971, n. 825 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria). Questa Corte ha affermato - in epoca anteriore alla riforma - che la Costituzione «non vieta di imporre prestazioni fiscali in stretta e razionale correlazione con il processo, sia che esse configurino vere e proprie tasse giudiziarie sia che abbiano riguardo all'uso di documenti necessari alla pronunzia finale dei giudici» (sentenza n. 45 del 1963, e poi sentenze n. 91 e n. 100 del 1964); che occorre distinguere fra «oneri che siano razionalmente collegati alla pretesa dedotta in giudizio, allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione», da ritenersi consentiti, e oneri che invece tendano «alla soddisfazione di interessi del tutto estranei alle finalità predette, e, conducendo al risultato di precludere o ostacolare gravemente l'esperimento della tutela giurisdizionale, incorrono nella sanzione dell'incostituzionalità» (sentenza n. 80 del 1966, sull'illegittimità costituzionale della norma che vietava di rilasciare copie di sentenze non ancora registrate, il cui deposito in giudizio condizionasse la procedibilità dell'impugnazione); ed ancora che l'interesse del cittadino alla tutela giurisdizionale e quello generale della comunità alla riscossione dei tributi «sono armonicamente coordinati» (sentenze n. 157 del 1969 e n. 61 del 1970). In altre decisioni questa Corte ha invece affermato che «condizionare l'esercizio del diritto del cittadino alla tutela giurisdizionale, all'adempimento del suo dovere di contribuente» non contrasta con la Costituzione, salvo il caso dell'azione giudiziaria diretta a contestare la legittimità del tributo (sentenze n. 157 del 1969 e n. 111 del 1971). Il principio secondo cui l'onere fiscale non lede il diritto alla tutela giurisdizionale ove tenda ad assicurare al processo uno svolgimento conforme alla sua funzione ed alle sue esigenze (e non miri, invece, al soddisfacimento di interessi del tutto estranei alle finalità processuali) è stato infine ripreso dalla sentenza n. 333 del 2001, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale della norma che condizionava al pagamento di alcune imposte, fra cui quella di

registro, l'esercizio dell'azione esecutiva di rilascio dell'immobile locato. La legge n. 825 del 1971 ha imposto al legislatore delegato, come principio di delega, di eliminare «ogni impedimento fiscale al diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi» (articolo 7, n. 7). In attuazione di tale principio, l'articolo 63 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634 (Disciplina dell'imposta di registro), il cui contenuto è poi sostanzialmente confluito nell'articolo 65 del d.P.R. n. 131 del 1986, ha soppresso il divieto di utilizzazione in giudizio di atti non registrati (previsto dalla disciplina precedente, la cui incostituzionalità era stata esclusa da questa Corte, con le citate sentenze n. 45 del 1963 e n. 157 del 1969) ed al suo posto ha previsto l'obbligo del cancelliere di inviarli all'ufficio del registro. Il legislatore della riforma ha pertanto ritenuto che la situazione di inadempimento dell'obbligazione relativa all'imposta di registro, emergente in occasione del processo di cognizione, non può avere l'effetto di precluderne lo svolgimento e la conclusione. È chiaro il giudizio di valore così espresso, per cui, nel bilanciamento tra l'interesse fiscale alla riscossione dell'imposta e quello all'attuazione della tutela giurisdizionale, il primo è ritenuto sufficientemente garantito dall'obbligo imposto al cancelliere di informare l'ufficio finanziario dell'esistenza dell'atto non registrato, ponendolo così in grado di procedere alla riscossione. Discipline di contenuto sostanzialmente identico sono state introdotte - sia pure in tempi diversi - per le imposte di successione, di bollo e sul valore aggiunto. Considerando questo tipo di bilanciamento fra i due interessi alla luce del principio secondo cui la garanzia della tutela giurisdizionale posta dall'articolo 24, primo comma, della Costituzione comprende anche la fase dell'esecuzione forzata - «la quale è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giurisdizionale» (sentenza n. 321 del 1998) - appare evidente come la scelta compiuta dalla norma impugnata sia irragionevole e si risolva anche in lesione dell'articolo 24 della Costituzione. Essa infatti comporta che la valutazione di bilanciamento fra l'interesse all'effettività della tutela giurisdizionale e quello alla riscossione dei tributi sia effettuata, per i due tipi di processo, in modo irragionevolmente diverso: l'inadempimento dell'obbligazione tributaria - che pure non ha precluso lo svolgimento del processo di cognizione fino all'emanazione della sentenza (o di altro provvedimento esecutivo) ed ha determinato solo la comunicazione da parte del cancelliere all'ufficio del registro degli atti non registrati - impedisce poi che alla sentenza (o al provvedimento esecutivo) sia data attuazione mediante l'esercizio della tutela giurisdizionale in via esecutiva. [...]

Sentenza n. 77/2007 (Pres. Bile, Red. Vaccarella)

Giustizia amministrativa - Difetto di giurisdizione del giudice amministrativo - Prosecuzione del processo davanti al giudice munito di giurisdizione - Possibilità della conservazione degli effetti sostanziali e processuali della domanda e degli atti compiuti - Mancata previsione - Violazione del diritto alla tutela giurisdizionale e del principio della ragionevole durata del processo - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Considerato in diritto

[...] Se è vero, infatti, che la Carta costituzionale ha recepito, quanto alla pluralità dei giudici, la situazione all'epoca esistente, è anche vero che la medesima Carta ha, fin dalle origini, assegnato con l'art. 24 (ribadendolo con l'art. 111) all'intero sistema giurisdizionale la funzione di assicurare la tutela, attraverso il giudizio, dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi. Questa essendo la essenziale ragion d'essere dei giudici, ordinari e speciali, la loro pluralità non può risolversi in una minore effettività, o addirittura in una vanificazione della tutela giurisdizionale: ciò che indubbiamente avviene quando la disciplina dei loro rapporti - per giunta innervantesi su un riparto delle loro competenze complesso ed articolato - è tale per cui l'erronea individuazione del giudice munito di giurisdizione (o l'errore del giudice in tema di giurisdizione) può risolversi in un pregiudizio irreparabile della possibilità stessa di un esame nel merito della domanda di tutela giurisdizionale. Una disciplina siffatta, in quanto potenzialmente lesiva del diritto alla tutela giurisdizionale e comunque tale da incidere sulla sua effettività, è incompatibile con un principio fondamentale dell'ordinamento, il quale riconosce bensì la esistenza di una pluralità di giudici, ma la riconosce affinché venga assicurata, sulla base di distinte competenze, una più adeguata risposta alla domanda di giustizia, e non già affinché sia compromessa la possibilità stessa che a tale domanda venga data risposta. Al principio per cui le disposizioni processuali non sono fine a se stesse, ma funzionali alla miglior qualità della decisione di merito, si ispira pressoché costantemente - nel regolare questioni di rito - il vigente codice di procedura civile, ed in particolare vi si ispira la disciplina che all'individuazione del giudice competente - volta ad assicurare, da un lato, il rispetto della garanzia costituzionale del giudice naturale e, dall'altro lato, l'idoneità (nella valutazione del legislatore) a rendere la migliore decisione di merito - non sacrifica il diritto delle parti ad ottenere una risposta, affermativa o negativa, in ordine al "bene della vita" oggetto della loro contesa. Al medesimo principio gli artt. 24 e 111 Cost. impongono che si ispiri la disciplina dei rapporti tra giudici appartenenti ad ordini diversi allorché una causa, instaurata presso un giudice, debba essere decisa, a seguito di declinatoria della giurisdizione, da altro giudice. Il rispetto dei confini del proprio ruolo nell'ordinamento impone a questa Corte di limitarsi a dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma censurata nella parte in cui non prevede la conservazione degli effetti della domanda nel processo proseguito, a seguito di declinatoria di giurisdizione, davanti al giudice munito di giurisdizione, ispirandosi essa, viceversa, al principio per cui la declinatoria della giurisdizione comporta l'esigenza di instaurare *ex novo* il giudizio senza che gli effetti sostanziali e processuali prodotti dalla domanda originariamente proposta si conservino nel nuovo giudizio; principio questo che, non formulato espressamente in una o più disposizioni di legge ma presupposto dall'intero sistema dei rapporti tra giudice ordinario e giudici speciali e tra i giudici speciali, deve essere espunto, come tale, dall'ordinamento. [...]

Sentenza n. 403/2007 (Pres. Bile, Red. Tesaurò)

Telecomunicazioni - Controversie fra utenti, o categorie di utenti, e soggetti autorizzati o destinatari di licenze - Previsione dell'esperimento di un tentativo obbligatorio di conciliazione come condizione di proponibilità dell'azione in sede giurisdizionale - Asserita estensione dell'obbligo anche in caso di azioni cautelari - Denunciata lesione del diritto di agire in giudizio - Premessa interpretativa non pacifica in giurisprudenza - Possibilità di interpretare la norma in senso conforme a Costituzione - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Considerato in diritto

[...] La questione non è fondata nei sensi di seguito esposti. Il giudice rimettente muove dalla premessa interpretativa, tutt'altro che pacifica in giurisprudenza, secondo la quale la disposizione censurata, stabilendo che, per le controversie dalla stessa previste, «non può proporsi ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza» alla Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, non consentirebbe il ricorso alla tutela cautelare, nel caso di mancato esperimento del prescritto tentativo obbligatorio di conciliazione. L'opposta interpretazione della medesima disposizione, accolta da altri giudici di merito, pur richiamata e ritenuta, dal medesimo Tribunale, conforme a Costituzione, non sarebbe possibile ai sensi dell'art. 12 delle preleggi: essa non sarebbe, infatti, conciliabile con l'ampiezza dell'espressione «ricorso in sede giurisdizionale» contenuta nella disposizione censurata, il cui significato non si ritiene possa limitarsi alla sola azione ordinaria, con esclusione di quella cautelare. Tale assunto risulta privo di fondamento alla luce degli orientamenti espressi dalla giurisprudenza costituzionale in tema di tentativo obbligatorio di conciliazione e di tutela cautelare. Occorre, infatti, considerare che questa Corte ha affermato che quanto stabilito dall'art. 412-bis del codice di procedura civile, con riferimento alla disciplina delle controversie di lavoro, secondo cui il mancato espletamento del prescritto tentativo di conciliazione non preclude la concessione di provvedimenti cautelari, deve essere inteso nel senso che «un istituto di generale applicazione in ogni controversia di lavoro (il tentativo obbligatorio di conciliazione) si arresta in presenza di un'istanza cautelare, prevalendo - sulle altre perseguite dal legislatore - le esigenze proprie della tutela cautelare» (sentenza n. 199 del 2003). In termini più generali, questa Corte ha inoltre riconosciuto, sia pure incidentalmente, che, per i procedimenti cautelari, «l'esclusione dalla soggezione al tentativo di conciliazione si correla alla stessa strumentalità della giurisdizione cautelare» (sentenza n. 276 del 2000) rispetto alla effettività della tutela dinanzi al giudice ripetutamente ribadita da questa Corte (sentenza n. 336 del 1998; ma si vedano anche le sentenze n. 199 del 2003, n. 165 del 2000, n. 161 del 2000, n. 190 del 1985 e le ordinanze n. 179 del 2002, n. 217 del 2000). La tutela cautelare, infatti, in quanto preordinata ad assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale, in particolare a non lasciare vanificato l'accertamento del diritto, è uno strumento fondamentale e inerente a qualsiasi sistema processuale (sentenza n. 190 del 1985), anche indipendentemente da una previsione espressa (Corte di giustizia delle Comunità Europee, sentenza del 19 giugno 1990, causa C-213/89, Factortame). A simili enunciazioni non può non riconoscersi portata generale, ove si tenga conto della identità degli interessi costituzionalmente rilevanti coinvolti in tutte le procedure rispetto alle quali è prescritto l'obbligatorio tentativo di conciliazione. Esse risultano, d'altra parte, anche coerenti con l'affermazione che non contrasta con il diritto di azione di

cui all'art. 24 della Costituzione la previsione di uno strumento quale il tentativo obbligatorio di conciliazione, in quanto essa è finalizzata ad assicurare l'interesse generale al soddisfacimento più immediato delle situazioni sostanziali realizzato attraverso la composizione preventiva della lite rispetto a quello conseguito attraverso il processo (sentenza n. 276 del 2000). Detto interesse svanisce in riferimento all'azione cautelare, proprio in considerazione delle particolari esigenze che si vogliono tutelare con i procedimenti cautelari, esigenze che richiedono una risposta immediata. Non può, infatti, ritenersi che il tentativo obbligatorio di conciliazione, se considerato condizione di procedibilità anche per l'azione cautelare, assicuri un soddisfacimento più immediato rispetto a quello conseguibile mediante tale forma di protezione. Inoltre, la diversa natura, il diverso regime e le diverse finalità della tutela cautelare e dei provvedimenti temporanei che l'Autorità può adottare al fine di garantire la continuità dell'erogazione del servizio o di far cessare forme di abuso o di scorretto funzionamento del medesimo da parte dell'operatore, rendono irrilevante la disciplina stabilita dall'art. 21 del regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche ed utenti e dall'art. 2, comma 20, lettera e), della legge 14 novembre 1995, n. 481, ai fini della corretta interpretazione della norma censurata. Alla luce delle richiamate indicazioni - considerando peraltro che la stessa lettera della disposizione censurata non è preclusiva della esegesi costituzionalmente orientata della medesima (sentenza n. 379 del 2007) - si deve, quindi, interpretare la predetta disposizione nel senso che il mancato espletamento del prescritto tentativo di conciliazione non preclude la concessione di provvedimenti cautelari. Tale opzione interpretativa - che obbedisce al principio, espresso anche dalla giurisprudenza di legittimità, secondo il quale le disposizioni che prevedono condizioni di procedibilità, costituendo deroga alla disciplina generale, devono essere interpretate in senso non estensivo - consente di fugare i dubbi di legittimità costituzionale proposti dal rimettente e si impone pertanto come doverosa, in linea con l'ormai consolidato orientamento di questa Corte secondo il quale «una disposizione deve essere dichiarata incostituzionale non perché può essere interpretata in modo tale da contrastare con precetti costituzionali, ma soltanto qualora non sia possibile attribuire ad essa un significato che la renda conforme alla Costituzione» (tra le molte, sentenze n. 379 del 2007, n. 343 del 2006, n. 336 del 2002, n. 356 del 1996; ordinanze n. 86 del 2006, n. 147 del 1998). [...]

Sentenza n. 3/2010 (Pres. Amirante, Red. Maddalena)

Procedimento civile - Notificazioni - Irreperibilità o rifiuto di ricevere copia dell'atto - Perfezionamento della notifica per il destinatario, secondo il diritto vivente, con la spedizione della raccomandata informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione - Eccepita inammissibilità della questione per mancato esperimento di una interpretazione conforme a Costituzione - Reiezione.

Procedimento civile - Notificazioni - Irreperibilità o rifiuto di ricevere copia dell'atto - Perfezionamento della notifica per il destinatario, secondo il diritto vivente, con la spedizione della raccomandata informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione - Mancata motivazione sulla rilevanza della questione - Inammissibilità.

Procedimento civile - Notificazioni - Irreperibilità o rifiuto di ricevere copia dell'atto - Perfezionamento della notifica per il destinatario, secondo il diritto vivente, con la spedizione della raccomandata informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione - Irragionevole bilanciamento tra gli interessi del notificante e quelli del destinatario, con conseguente violazione delle garanzie di difesa e di tutela del contraddittorio - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto a fattispecie normativamente assimilabile - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Considerato in diritto

[...] La questione sollevata dalla Corte d'appello di Milano è, invece, fondata. Questa Corte ha già avuto occasione di scrutinare questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 140 cod. proc. civ., interpretato nel senso che la notificazione debba ritenersi perfezionata con la spedizione della raccomandata e non con il suo recapito. La sentenza n. 213 del 1975 ha dichiarato la questione non fondata in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione. Premesso che «non esistono impedimenti di ordine costituzionale a che le modalità delle notifiche siano diversamente disciplinate, in relazione ai singoli procedimenti e agli interessi che attraverso essi debbono trovare tutela», questa Corte ha rilevato che «nell'ambito del processo civile, ai fini della garanzia del diritto di difesa del destinatario delle notificazioni per ufficiale giudiziario deve ritenersi sufficiente che copia dell'atto pervenga nella sfera di disponibilità del destinatario medesimo», essendo «ovvio che, ove questi si allontani, sia un suo onere predisporre le cose in modo che possa essere informato di eventuali comunicazioni che siano a lui dirette». La sentenza n. 213 del 1975 ha inoltre precisato che, nell'ambito del processo civile, «il diritto di difesa di ciascuna parte va temperato con quello dell'altra, cosicché, con riguardo alle notifiche, a ragione vengono tenuti presenti non solo gli interessi del destinatario dell'atto, ma anche le esigenze del notificante, sul quale possono gravare oneri di notifica entro termini di decadenza». Infine, ha sottolineato che non è utile la comparazione con l'art. 149 cod. proc. civ., il quale, al contrario dell'art. 140 cod. proc. civ., dispone, in caso di notificazione a mezzo posta, che l'avviso di ricevimento della raccomandata debba essere allegato all'originale, con la conseguenza che la notifica va considerata perfezionata solo alla data della ricezione della raccomandata. Secondo la sentenza, infatti, la notifica a mezzo posta non prevede per il destinatario maggiori garanzie di quelle previste dall'art. 140 cod. proc. civ.: nel caso di notifica per posta, «la ricevuta di ritorno riguarda l'unica operazione predisposta perché l'atto pervenga nella sfera del destinatario ed equivale alla relata che l'ufficiale giudiziario appone in calce all'originale dell'atto

qualora questo sia notificato ai sensi dell'art. 140 cod. proc. civ. Se il destinatario è irreperibile o il plico venga rifiutato, si ha affissione di avviso presso la casa del destinatario e se ne fa menzione nella ricevuta di ritorno (così come nel caso dell'art. 140 se ne fa menzione nella relata dell'ufficiale giudiziario), ma manca completamente il secondo avviso di cui all'art. 140 cod. proc. civ.». Altre pronunce hanno confermato questa conclusione. Le ordinanze n. 76 e n. 148 del 1976, n. 57 del 1978 e n. 192 del 1980 hanno dichiarato la manifesta infondatezza di analoghe questioni di legittimità costituzionale della medesima disposizione, sollevate nella parte in cui questa consente di ritenere perfetta la notifica dalla data di spedizione della raccomandata da esso prescritta e non da quella della sua ricezione. La sentenza n. 250 del 1986 ricorda che la notificazione effettuata ai sensi dell'art. 140 cod. proc. civ. si perfeziona dopo il deposito della copia dell'atto nella casa comunale e l'affissione dell'avviso alla porta dell'abitazione o dell'ufficio o dell'azienda del destinatario e con la spedizione a quest'ultimo della raccomandata con avviso di ricevimento, senza che rilevino ai fini della perfezione della notificazione la consegna della raccomandata al destinatario e l'allegazione all'originale dell'atto dell'avviso di ricevimento. E l'ordinanza n. 904 del 1988 precisa che «una volta realizzata la fondamentale esigenza dell'immissione della copia dell'atto da notificare nella sfera di disponibilità del destinatario - esigenza certamente soddisfatta dall'art. 140 cod. proc. civ. con l'affissione dell'avviso di deposito - l'adozione di ulteriori correttivi in senso garantista della disciplina *in subiecta materia* resta riservata alle scelte discrezionali del legislatore, in relazione a situazioni di volta in volta differenti». I successivi sviluppi della giurisprudenza costituzionale impongono di rivedere queste conclusioni. In primo luogo, la *ratio* che giustificava la spedizione della raccomandata come momento perfezionativo della notificazione *ex art.* 140 cod. proc. civ. in relazione alla necessità di bilanciare gli opposti interessi del notificante e del destinatario e all'esigenza di non addossare al primo i rischi inerenti al decorso del tempo per la consegna della raccomandata, non è più riproponibile nel sistema delle notifiche derivante dalla sentenza di questa Corte n. 477 del 2002. Per effetto di detta sentenza (con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 149 cod. proc. civ. e dell'art. 4, terzo comma, della legge n. 890 del 1982, nella parte in cui prevedeva che la notificazione si perfezionasse, per il notificante, alla data di ricezione dell'atto da parte del destinatario anziché a quella, antecedente, di consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario) risulta infatti ormai presente nell'ordinamento processuale civile, fra le norme generali sulle notificazioni degli atti, il principio secondo il quale il momento in cui la notifica si deve considerare perfezionata per il notificante deve distinguersi da quello in cui essa si perfeziona per il destinatario; con la conseguenza che, anche per le notificazioni eseguite ai sensi dell'art. 140 cod. proc. civ., al fine del rispetto di un termine pendente a carico del notificante, è sufficiente che l'atto sia consegnato all'ufficiale giudiziario entro il predetto termine, mentre le formalità previste dal citato art. 140 possono essere eseguite anche in un momento successivo (sentenza n. 28 del 2004; ordinanza n. 97 del 2004). Ciò comporta che, mentre il notificante *ex art.* 140 cod. proc. civ., sia pure subordinatamente al buon esito della notifica, evita ogni decadenza a suo carico con la consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario, il destinatario - in un contesto che, dal punto di vista del perfezionamento della notifica, continua ad essere ancorato alla spedizione della raccomandata informativa, trascurando la ricezione della stessa (o gli altri modi considerati dal sistema equipollenti) - soffre di una riduzione dei termini per lo svolgimento delle successive attività difensive, giacché questi cominciano a decorrere da un momento anteriore rispetto a quello dell'effettiva conoscibilità dell'atto. Né la presunzione di conoscenza dell'atto da parte del destinatario con la semplice spedizione della raccomandata prevista dall'art. 140 cod. proc. civ. può ulteriormente giustificarsi con il ritenere che sia onere del destinatario, ove si allontani, di predisporre

le cose in modo da poter essere informato di eventuali comunicazioni che siano a lui dirette. Difatti, l'evoluzione della vita moderna e gli spostamenti sempre più frequenti per la generalità delle persone fanno sì che l'onere di assunzione di misure precauzionali in vista di eventuali notificazioni non può operare anche in caso di assenze brevi del destinatario, poiché altrimenti il suo diritto di difesa sarebbe condizionato da oneri eccessivi. In secondo luogo, è da tener presente che questa Corte, con la sentenza n. 346 del 1998, ha giudicato priva di ragionevolezza e lesiva della possibilità di conoscenza dell'atto da parte del destinatario la disciplina della consimile notificazione a mezzo posta di cui all'art. 8 della legge n. 890 del 1982, dichiarandone l'illegittimità costituzionale: (a) sia nella parte in cui non prevedeva che, in caso di rifiuto di ricevere il piego o di firmare il registro di consegna da parte delle persone abilitate alla ricezione ovvero in caso di mancato recapito per temporanea assenza del destinatario o per mancanza, inidoneità o assenza delle persone sopra menzionate, fosse data notizia al destinatario medesimo con raccomandata con avviso di ricevimento del compimento delle formalità descritte e del deposito del piego; (b) sia nella parte in cui prevedeva che il piego fosse restituito al mittente, in caso di mancato ritiro da parte del destinatario, dopo dieci giorni dal deposito presso l'ufficio postale. A questo punto, dopo la declaratoria di illegittimità costituzionale, è intervenuto il legislatore, che, con l'art. 2 del decreto-legge n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, ha sostituito, per quello che qui rileva, il secondo ed il quarto comma dell'art. 8 della legge n. 890 del 1982, prevedendo che: (a) se le persone abilitate a ricevere il piego, in luogo del destinatario, rifiutano di riceverlo, ovvero se l'agente postale non può recapitarlo per temporanea assenza del destinatario o per mancanza, inidoneità o assenza delle persone sopra menzionate, il piego è depositato lo stesso giorno presso l'ufficio postale preposto alla consegna o presso una sua dipendenza; (b) del tentativo di notifica del piego e del suo deposito presso l'ufficio postale o una sua dipendenza è data notizia al destinatario, a cura dell'agente postale preposto alla consegna, mediante avviso in busta chiusa a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento che, in caso di assenza del destinatario, deve essere affisso alla porta d'ingresso oppure immesso nella cassetta della corrispondenza dell'abitazione, dell'ufficio o dell'azienda; (c) l'avviso deve contenere l'indicazione del soggetto che ha richiesto la notifica e del suo eventuale difensore, dell'ufficiale giudiziario al quale la notifica è stata richiesta e del numero di registro cronologico corrispondente, della data di deposito e dell'indirizzo dell'ufficio postale o della sua dipendenza presso cui il deposito è stato effettuato, nonché l'espresso invito al destinatario a provvedere al ricevimento del piego a lui destinato mediante ritiro dello stesso entro il termine massimo di sei mesi, con l'avvertimento che la notificazione si ha comunque per eseguita trascorsi dieci giorni dalla data del deposito e che, decorso inutilmente anche il predetto termine di sei mesi, l'atto sarà restituito al mittente; (d) la notificazione si ha per eseguita decorsi dieci giorni dalla data di spedizione della lettera raccomandata ovvero dalla data del ritiro del piego, se anteriore. Ne risulta un capovolgimento rispetto al sistema precedente, in cui era l'art. 8 della legge n. 890 del 1982 a prevedere una disciplina meno garantista per il notificatario rispetto a quella apprestata, in presenza di analoghi presupposti di fatto, dall'art. 140 cod. proc. civ., perché la notifica a mezzo posta si perfeziona, per il destinatario, non con il semplice invio a cura dell'agente postale della raccomandata che dà avviso dell'infruttuoso accesso, ma decorsi dieci giorni dall'inoltro della raccomandata o nel minor termine costituito dall'effettivo ritiro del plico in giacenza. E ciò, per di più, in un contesto nel quale la scelta della tipologia di notifica viene effettuata da soggetti, l'ufficiale giudiziario ed il notificante, privi di qualsivoglia interesse alla conoscibilità dell'atto da parte del notificatario: il solo notificante, infatti, può richiedere all'ufficiale giudiziario di effettuare la notifica personalmente e, qualora ciò non faccia, l'ufficiale giudiziario può, a sua discrezione, scegliere l'uno o l'altro modo di notificazione

(sentenza n. 346 del 1998). Nell'attuale sistema normativo si è dunque verificata una discrasia, ai fini dell'individuazione della data di perfezionamento della notifica per il destinatario, tra la disciplina legislativa della notificazione a mezzo posta, dettata dal novellato art. 8 della legge n. 890 del 1982 - dove le esigenze di certezza nella individuazione della data di perfezionamento del procedimento notificatorio, di celerità nel completamento del relativo iter e di effettività delle garanzie di difesa e di contraddittorio sono assicurate dalla previsione che la notificazione si ha per eseguita decorsi dieci giorni dalla data di spedizione della lettera raccomandata informativa ovvero dalla data di ritiro del piego, se anteriore - e la disciplina dell'art. 140 cod. proc. civ., nella quale il diritto vivente, ai fini del perfezionamento della notifica nei confronti del destinatario, dà rilievo, per esigenze di certezza, alla sola spedizione della raccomandata, sia pure recuperando *ex post* la ricezione della raccomandata, da allegare all'atto notificato, o in vista del consolidamento definitivo degli effetti provvisori o anticipati medio tempore verificatisi (Corte di cassazione, Sezioni unite, 13 gennaio 2005, n. 458), o in funzione della prova dell'intervenuto perfezionamento del procedimento notificatorio (Corte di cassazione, Sezioni unite, 14 gennaio 2008, n. 627). È evidente che la disposizione denunciata, così come interpretata dal diritto vivente, facendo decorrere i termini per la tutela in giudizio del destinatario da un momento anteriore alla concreta conoscibilità dell'atto a lui notificato, viola i parametri costituzionali invocati dal rimettente, per il non ragionevole bilanciamento tra gli interessi del notificante, su cui ormai non gravano più i rischi connessi ai tempi del procedimento notificatorio, e quelli del destinatario, in una materia nella quale, invece, le garanzie di difesa e di tutela del contraddittorio devono essere improntate a canoni di effettività e di parità, e per l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla fattispecie, normativamente assimilabile, della notificazione di atti giudiziari a mezzo posta, disciplinata dall'art. 8 della legge n. 890 del 1982. Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 140 cod. proc. civ., nella parte in cui prevede che la notifica si perfeziona, per il destinatario, con la spedizione della raccomandata informativa, anziché con il ricevimento della stessa o, comunque, decorsi dieci giorni dalla relativa spedizione. [...]

Sentenza n. 236/2010 (Pres. Amirante, Red. Cassese)

Elezioni - Operazioni per l'elezione dei consiglieri provinciali e comunali - Autonoma impugnabilità degli atti endoprocedimentali del procedimento elettorale, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti - Esclusione, secondo l'interpretazione assunta quale regola di diritto vivente - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza - Reiezione.

Elezioni - Operazioni per l'elezione dei consiglieri provinciali e comunali - Autonoma impugnabilità degli atti endoprocedimentali del procedimento elettorale, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti - Esclusione, secondo l'interpretazione assunta quale regola di diritto vivente - Eccezione di inammissibilità della questione per esaurimento della potestas iudicandi del rimettente - Reiezione.

Elezioni - Operazioni per l'elezione dei consiglieri provinciali e comunali - Autonoma impugnabilità degli atti endoprocedimentali del procedimento elettorale, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti - Esclusione, secondo l'interpretazione assunta quale regola di diritto vivente - Violazione del diritto alla piena e tempestiva tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

Considerato in diritto

[...] Nel merito, la questione è fondata. Secondo quanto affermato da questa Corte, il potere di sospensione dell'esecuzione dell'atto amministrativo è «elemento connaturale» di un sistema di tutela giurisdizionale incentrato sull'annullamento degli atti delle pubbliche amministrazioni (sentenza n. 284 del 1974). Nel caso in questione, la posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione di liste o candidati ad un momento successivo allo svolgimento delle elezioni preclude la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva delle situazioni soggettive immediatamente lese dai predetti atti, con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 Cost. Infatti, posto che l'interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico e ambientale, ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio. Una simile compressione della tutela giurisdizionale non può trovare giustificazione nelle peculiari esigenze di interesse pubblico che caratterizzano il procedimento in materia elettorale. A tal riguardo, è necessario distinguere tra procedimento preparatorio alle elezioni, nel quale è inclusa la fase dell'ammissione di liste o di candidati, e procedimento elettorale, comprendente le operazioni elettorali e la successiva proclamazione degli eletti. Gli atti relativi al procedimento preparatorio alle elezioni, come l'esclusione di liste o di candidati, debbono poter essere impugnati immediatamente, al fine di assicurare la piena tutela giurisdizionale, ivi inclusa quella cautelare, garantita dagli artt. 24 e 113 Cost. Lo stesso legislatore, del resto, con la disposizione dell'art. 44 della legge n. 69 del 2009, ha delegato il Governo ad adottare norme che consentano l'autonoma impugnabilità degli atti cosiddetti endoprocedimentali immediatamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive. Né può accogliersi la tesi, sostenuta dalla difesa dello Stato, in base alla quale la regola della non impugnabilità dei provvedimenti di esclusione delle liste elettorali sarebbe necessariamente imposta dalle esigenze di speditezza del procedimento elettorale sancite dall'art. 61 Cost. Tale disposizione costituzionale si riferisce alle elezioni delle

Camere e non afferma espressamente un principio di speditezza, né tanto meno una prevalenza di detto principio sul diritto, garantito dagli artt. 24 e 113 Cost., a una tutela giurisdizionale piena e tempestiva contro gli atti della pubblica amministrazione. Deve rilevarsi, inoltre, che gli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, riconoscono, tra l'altro, un diritto ad un ricorso effettivo, che verrebbe vanificato laddove l'art. 83-undecies del d.P.R. n. 570 del 1960 fosse inteso nel senso di escludere l'impugnabilità immediata degli atti relativi al procedimento preparatorio alle elezioni, come l'esclusione di liste o di candidati, che siano immediatamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive. Né può sostenersi, infine, la tesi della difesa dello Stato in base alla quale la possibilità dell'intervento del giudice amministrativo nella fase iniziale del procedimento elettorale rischierebbe di creare incertezze nel corpo elettorale, che costituisce «il primo organo costituzionale, in quanto titolare della sovranità popolare». A prescindere dalla circostanza che la sovranità popolare è esercitata «nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1, secondo comma, Cost.), il sindacato giurisdizionale sugli atti immediatamente lesivi relativi al procedimento preparatorio alle elezioni rappresenta una garanzia fondamentale per tutti i cittadini. In un ordinamento democratico, infatti, la regola di diritto deve essere applicata anche a tali procedimenti e, a questo fine, è essenziale assicurare una tutela giurisdizionale piena e tempestiva, nel rispetto degli artt. 24 e 113 Cost. Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 83-undecies del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, introdotto dall'art. 2 della legge 23 dicembre 1966, n. 1147, nella parte in cui esclude la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti. [...]

Sentenza n. 281/2010 (Pres. Amirante, Red. Criscuolo)

Procedimento civile - Opposizione avverso cartella di pagamento tesa al recupero da parte dell'INPS di agevolazioni contributive, configuranti "aiuti di Stato", in esecuzione di una decisione della Commissione europea - Perdita di efficacia del provvedimento di sospensione, adottato o confermato dal giudice, del titolo amministrativo o giudiziale di pagamento quale effetto legale derivante dal mero decorso di un breve arco temporale - Incongruo bilanciamento del diritto della difesa, con violazione dei principi di parità delle parti e di durata ragionevole del processo - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento delle ulteriori censure.

Procedimento civile - Opposizione avverso cartella di pagamento tesa al recupero da parte dell'INPS di agevolazioni contributive, configuranti "aiuti di Stato", in esecuzione di una decisione della Commissione europea - Attribuzione al presidente di sezione del compito di vigilare sul rispetto dei termini prescritti dalla legge per la decisione nel merito - Questione riguardante disposizione normativa inconferente rispetto al *thema decidendum* sul quale il rimettente è chiamato a pronunciare - Inammissibilità per difetto di rilevanza.

Considerato in diritto

[...] In questo quadro è sopravvenuto il d.l. n. 59 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101 del 2008. Si tratta di una normativa a carattere speciale, e quindi derogatoria rispetto a quella generale contemplata dal menzionato art. 24. Essa (come si legge nel preambolo del decreto) è stata dettata dalla «straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni al fine di adempiere ad obblighi comunitari derivanti da sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee e da procedure di infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano». In particolare, l'art. 1, sotto la rubrica «Disposizioni in materia di recupero di aiuti di Stato innanzi agli organi di giustizia civile», condiziona la possibilità per il giudice di concedere la sospensione dell'efficacia del titolo di pagamento alle seguenti specifiche condizioni, che devono ricorrere cumulativamente: a) la sussistenza di gravi motivi d'illegittimità della decisione di recupero, ovvero un evidente errore nella individuazione del soggetto tenuto alla restituzione dell'aiuto di Stato o un evidente errore nel calcolo della somma da recuperare e nei limiti di tale errore; b) pericolo di un pregiudizio imminente e irreparabile. Il comma 2 disciplina l'ipotesi, estranea alla fattispecie in esame, in cui la sospensione dell'efficacia del titolo si fonda su motivi attinenti alla illegittimità della decisione di recupero. Il comma 3, qui censurato, così dispone: «Fuori dei casi in cui è stato disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, con il provvedimento che accoglie l'istanza di sospensione, il giudice fissa la data dell'udienza di trattazione nel termine di trenta giorni. La causa è decisa nei successivi sessanta giorni. Allo scadere del termine di novanta giorni dalla data di emanazione del provvedimento di sospensione, il provvedimento perde efficacia salvo che il giudice, su istanza di parte, riesamini lo stesso e ne disponga la conferma, anche parziale, sulla base dei presupposti di cui ai commi 1 e 2, fissando un termine di efficacia non superiore a sessanta giorni». Il termine di trenta giorni per fissare l'udienza di trattazione, e quello successivo di sessanta giorni per la decisione, hanno carattere ordinatorio (art. 152, secondo comma, cod. proc. civ.) e finalità accelerativa. Il legislatore, in sostanza, intende garantire alla categoria di controversie in esame una sorta di corsia preferenziale, in guisa da consentire l'esecuzione immediata ed effettiva della decisione della Commissione. Si tratta di un'esigenza reale e meritevole di tutela, che però deve essere bilanciata con il diritto inviolabile di difesa assicurato alla parte in ogni stato e grado del procedimento (art. 24, secondo

comma, Cost.). La norma censurata non realizza tale bilanciamento e, dunque, si pone in contrasto con il citato parametro costituzionale. Essa, infatti, prevede la perdita di efficacia del provvedimento che ha sospeso l'efficacia del titolo di pagamento, allo scadere del termine di novanta giorni dalla data di emanazione del provvedimento stesso, con possibilità di conferma, ad istanza di parte, per ulteriori sessanta giorni, col decorso dei quali la perdita di efficacia comunque si realizza. Si è in presenza, dunque, di un effetto legale che consegue al mero decorso del tempo, prescindendo da ogni verifica sulla persistenza (o magari l'aggravamento) delle circostanze che avevano condotto al provvedimento di sospensione, rispetto alle quali il giudice resta privato di ogni potere valutativo. E ciò con la previsione di un termine che, pur se prorogato, è in ogni caso contenuto nella durata massima di centocinquanta giorni. Al riguardo si deve osservare che il potere di sospensione dell'efficacia del titolo di pagamento, attribuito al giudice dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 59 del 2008, rientra nell'ambito della tutela cautelare, della quale condivide la *ratio* ispiratrice, ravvisabile nell'esigenza di evitare che la durata del processo si risolva in un pregiudizio per la parte che dovrebbe vedere riconosciute le proprie ragioni (sentenze n. 26 del 2010, n. 144 del 2008 e n. 253 del 1994). La detta sospensione, come le altre misure cautelari a contenuto anticipatorio o conservativo, ha funzione strumentale all'effettività della stessa tutela giurisdizionale, sicché il *vulnus* prodotto dalla sua efficacia contenuta nei ristretti termini sopra indicati incide inevitabilmente sulla detta effettività e, quindi, sul diritto fondamentale garantito dall'art. 24, secondo comma, Cost. «in ogni stato e grado del procedimento». Infatti, se è fuor di dubbio che il legislatore gode di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali (giurisprudenza costante di questa Corte), è pur vero che il diritto di difesa, al pari di ogni altro diritto garantito dalla Costituzione, deve essere regolato dalla legge ordinaria in modo da assicurarne il carattere effettivo. Pertanto, qualora per l'esercizio di esso, anche e tanto più sotto il profilo della tutela cautelare, siano stabiliti termini così ristretti da non realizzare tale risultato, il precetto costituzionale è violato. La congruità di un termine in materia processuale, se da un lato va valutata in relazione alle esigenze di celerità cui il processo stesso deve ispirarsi, dall'altro deve tener conto anche dell'interesse del soggetto che ha l'onere di compiere un certo atto per salvaguardare i propri diritti. In casi come quello in esame, in cui adempiere all'onere probatorio, ricadente sulla parte che ha promosso il giudizio, richiede di regola l'espletamento di un'attività istruttoria anche complessa, il termine di soli centocinquanta giorni (complessivi) per la conservazione dell'efficacia del provvedimento di sospensione si rivela non congruo, sulla base delle considerazioni dianzi svolte. [...]

Sentenza n. 304/2011(Pres. Quaranta, Red. Grossi)

Costituzione ed intervento - Interventi di soggetti che non rivestono la qualità di parte nei giudizi *a quibus* né sono titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio - Inammissibilità.

Giustizia amministrativa - Giudizio amministrativo in materia elettorale - Preclusione per il giudice amministrativo della verifica incidentale delle falsità degli atti pubblici - Ritenuta violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale - Esclusione - Non fondatezza della questione.

Giustizia amministrativa - Giudizio amministrativo in materia elettorale - Preclusione per il giudice amministrativo della verifica incidentale delle falsità degli atti pubblici - Ritenuta violazione del principio di ragionevole durata del processo - Esclusione - Non fondatezza della questione.

Giustizia amministrativa - Giudizio amministrativo in materia elettorale - Preclusione per il giudice amministrativo della verifica incidentale delle falsità degli atti pubblici - Ritenuta compressione della tutela degli interessi legittimi - Esclusione - Non fondatezza della questione.

Giustizia amministrativa - Giudizio amministrativo in materia elettorale - Preclusione per il giudice amministrativo della verifica incidentale delle falsità degli atti pubblici - Ritenuta violazione del principio del buon andamento del procedimento elettorale - Esclusione - Non fondatezza della questione.

Giustizia amministrativa - Giudizio amministrativo in materia elettorale - Preclusione per il giudice amministrativo della verifica incidentale delle falsità degli atti pubblici - Ritenuta violazione dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega per il riassetto della disciplina del processo amministrativo - Esclusione - Non fondatezza della questione.

Considerato in diritto

[...] La ultracentenaria tradizione - in vario modo risalente al primo impianto codicistico postunitario, civile e di procedura civile, nonché alla stessa legge di unificazione amministrativa (legge 20 marzo 1865, n. 2248 e, in particolare, allegati E e D) ed espressamente proseguita, via via, con le normative di riforma del sistema e degli istituti di giustizia amministrativa degli anni 1889-1890, del 1907, del 1923-1924 e, dopo la Costituzione repubblicana, del 1971 - di riservare al giudice civile la risoluzione delle controversie sullo stato e la capacità delle persone, salvo la capacità di stare in giudizio, nonché la risoluzione dell'incidente di falso, in tema di atti muniti di fede privilegiata, risponde, come è noto, alla esigenza di assicurare in talune peculiari materie - rispetto alle quali maggiore è la necessità di una certezza erga omnes e sulle quali possa dunque formarsi anche un giudicato - una sede e un modello processuale unitari: così da evitare, ad un tempo, il rischio di contrastanti pronunce - che minerebbero la fiducia verso determinati atti ovvero in ordine a condizioni e qualità personali di essenziale risalto agli effetti dei rapporti intersoggettivi - e il ricorso a modelli variegati di accertamento, dipendenti dalle specificità dei procedimenti all'interno dei quali simili questioni "pregiudicanti" possono intervenire. La devoluzione al giudice civile della querela di falso rappresenta, pertanto, una (unanimente condivisa) opzione di sistema, non soltanto, come si è accennato, di risalente e costante tradizione - estesa poi al processo tributario (art. 39 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, recante «Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413») ed ora trasfusa

nell'art. 8, comma 2, del nuovo codice del processo amministrativo, in una linea da considerare di sostanziale e immutata continuità rispetto alla corrispondente disciplina di cui alla serie delle disposizioni previgenti -, ma anche rispondente a persistenti valori ed esigenze di primario risalto: tra questi va, anzitutto, annoverata la necessaria tutela della fede pubblica, che in determinate ipotesi - quale è quella degli atti muniti di valore fidefacente privilegiato a norma dell'art. 2700 cod. civ. - deve essere assicurata a prescindere dalla sede processuale in cui l'autenticità dell'atto sia stata, incidentalmente, messa in dubbio. La certezza e la speditezza del traffico giuridico - che rappresentano, come è noto, il bene finale presidiato dal regime probatorio normativamente riservato a determinati atti - potrebbero risultare, infatti, non adeguatamente assicurate ove l'accertamento sulla autenticità dell'atto fosse rimesso ad un mero "incidente", risolto all'interno di un determinato procedimento giurisdizionale, senza che tale verifica avesse effetti giuridici al di là delle parti e dell'oggetto dello specifico procedimento. Da ciò consegue che la prevista disciplina della pregiudiziale di falso nel processo amministrativo risponde ad una causa normativa del tutto in linea con la necessità di assicurare la salvaguardia di esigenze, come si è detto, di primario rilievo: e ciò, non soltanto nel quadro di una - pur doverosa - armonia nel sistema delle giurisdizioni, ma - soprattutto - nell'ambito di una adeguata ponderazione delle varie esigenze coinvolte. La "unitarietà" della giurisdizione in specifiche materie ben può, dunque, costituire una necessità destinata a prevalere su quella di concentrazione dei singoli e diversi giudizi, senza che a tal proposito possa in qualche modo venire in discorso - come al contrario mostra di ritenere il giudice *a quo* - la maggiore o minore idoneità di questo o quello tra i modelli processuali ad assicurare adeguata tutela in quelle stesse materie. A fronte di ciò, l'organo rimettente pone a fulcro della questione non un composito e ponderato apprezzamento dei vari interessi e valori coinvolti, ma unicamente le esigenze di speditezza del processo amministrativo in materia elettorale, pretendendo apoditticamente di desumere da esse la salvaguardia di una effettività di tutela, sulla falsariga dei principi affermati da questa Corte, proprio in tema di contenzioso elettorale, nella sentenza n. 236 del 2010, più volte evocata nella ordinanza di rimessione. Ma tanto la premessa argomentativa - fondata sulla presupposizione che alla eliminazione della pregiudiziale di falso corrisponda una maggiore celerità del procedimento - quanto il richiamo alla pronuncia di questa Corte non assumono portata dirimente, non apparendo la prima condivisibile ed il secondo pertinente. A proposito, infatti, della sentenza n. 236 del 2010, può subito osservarsi che in essa questa Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 83-*undecies* del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), introdotto dall'art. 2 della legge 23 dicembre 1966, n. 1147 (Modificazioni alle norme sul contenzioso elettorale amministrativo), nella parte in cui tale disposizione escludeva la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti. Nel frangente, si ebbe a sottolineare come una simile compressione della tutela giurisdizionale non potesse giustificarsi alla luce delle specifiche esigenze di rango costituzionale che caratterizzano il procedimento in materia elettorale, dovendosi distinguere tra procedimento preparatorio alle elezioni - nel quale è inclusa la fase di ammissione delle liste o di candidati - e procedimento elettorale, comprendente le operazioni elettorali e la successiva proclamazione degli eletti. Gli atti relativi al primo procedimento - si osservò -, quali la esclusione di liste o di candidati, debbono poter essere impugnati immediatamente, «al fine di poter assicurare la piena tutela giurisdizionale, ivi inclusa quella cautelare, garantita dagli artt. 24 e 113 Cost.». Si trattava di un contesto decisionale, quindi, affatto diverso da quello evocato dal giudice *a quo* a

fondamento della proposta questione, essendo il caso allora scrutinato riferito ad una preclusione della azione di impugnativa e non - come per l'incidente di falso - ad una riserva di giurisdizione. Il valore della effettività della tutela nell'ambito del contenzioso amministrativo in materia elettorale va dunque preservato, quanto al vincolo della pregiudizialità che scaturisce dall'incidente di falso, nel più ampio contesto delle esigenze di certezza che la soluzione di quell'incidente ragionevolmente postula, non potendo tali esigenze essere (questa volta sì irragionevolmente) totalmente pretermesse a vantaggio di una ipotetica maggiore speditezza del procedimento. Né va trascurato di evidenziare che, pur prospettando la questione come di natura strettamente "processuale", intesa a rimuovere gli effetti preclusivi della pregiudiziale di falso, il giudice rimettente si è trovato nella necessità di coinvolgere espressamente nel dubbio di legittimità costituzionale anche il valore "sostanziale" dell'art. 2700 cod. civ. Con la conseguenza, in ipotesi, che, allo scopo di salvaguardare le esigenze di speditezza e di effettività della tutela nel contenzioso elettorale, contraddittoriamente si produrrebbe, quale naturale effetto, quello di "affievolire" l'efficacia e la qualità dell'atto munito di fede privilegiata, proprio in materia elettorale: consentendo, in altri termini, solo un accertamento incidentale da parte del giudice amministrativo, si finirebbe ineluttabilmente per frustrare il valore probatorio dell'atto pubblico, proprio perché non più fidefacente "fino a querela di falso". Il che, evidentemente, rende ancor più implausibile la validità del costrutto logico posto a base della ordinanza di rimessione. Alla luce delle suindicate considerazioni si può passare all'esame delle singole censure, con riferimento agli specifici parametri costituzionali evocati. 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. Il Consiglio di Stato assume, altresì, il contrasto delle disposizioni di cui si assume la illegittimità con l'art. 111 Cost., atteso che la necessaria sospensione del giudizio amministrativo non assicurerebbe la ragionevole durata del processo. La censura non merita accoglimento. Deve, infatti, rilevarsi, su un piano generale, come tutti i meccanismi di accertamento pregiudiziale, comprese la pregiudizialità costituzionale e quella comunitaria, possano, per se stessi, incidere sulla durata del processo, senza che ciò automaticamente si risolva, com'è ovvio, nella violazione del principio di ragionevole durata del processo medesimo. Non è, dunque, mediante la soppressione di fasi processuali, essenziali ai fini della decisione, che si consegue l'obiettivo di garantire la celerità dei processi, compreso quello amministrativo in materia elettorale. Secondo il giudice *a quo* le norme censurate violerebbero anche gli artt. 103 e 113 della

Costituzione, in quanto la preclusione posta da tali norme comprimerebbe la tutela degli interessi legittimi, assicurata dal giudice amministrativo, «introducendo una limitazione della tutela, costituzionalmente non compatibile». Le censure non sono fondate. Sul punto può essere sufficiente rilevare come il sistema di definizione delle questioni pregiudiziali di falso, prefigurate dal legislatore, non limita in alcun modo, per le ragioni sin qui esposte, le forme di tutela degli interessi legittimi. Si assume, altresì, la violazione dell'art. 97 Cost., non risultando coerente con il principio di buon andamento un procedimento, quale quello elettorale, «in cui, anche in presenza di evidenti falsità di atti pubblici gli organi preposti alla procedura elettorale non possono accertare tali falsità». La censura non è fondata. Quanto previsto nell'evocato parametro costituzionale opera esclusivamente con riguardo, come riconosce lo stesso remittente, all'attività amministrativa e non anche a quella giurisdizionale (da ultimo ordinanza n. 219 del 2011). Rimane, inoltre, oscura la connessione che il giudice *a quo* pone tra i lamentati limiti alla tutela giurisdizionale e l'esigenza di osservare la prescrizione posta dall'art. 97 della Costituzione. Infine, si assume la violazione dell'art. 76 Cost., in quanto non sarebbero stati rispettati dal codice del processo amministrativo i criteri fissati dalla legge delega di cui all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, fra i quali quello di «assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo» nonché, con riguardo ai giudizi elettorali, quello di «razionalizzare e unificare le norme vigenti per il processo amministrativo sul contenzioso elettorale, prevedendo il dimezzamento, rispetto a quelli ordinari, di tutti i termini processuali, il deposito preventivo del ricorso e la successiva notificazione in entrambi i gradi». La censura non è fondata. La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che la eventuale omissione del legislatore delegato che non faccia in parte uso della delega conferitagli non determina violazione del parametro costituzionale evocato (tra le tante, sentenze n. 149 del 2005, n. 110 del 1982, n. 8 del 1977). Ma anche a prescindere da ciò, è assorbente il rilievo che, una volta affermato il non contrasto delle norme censurate con i principi di effettività della tutela e di ragionevole durata del processo, non potrebbe neanche prospettarsi la violazione dei criteri direttivi, richiamati dal giudice rimettente, che a tali principi fanno riferimento. [...]

Sentenza n. 186/2013 (Pres. Gallo, Red. Napolitano)

Processo amministrativo - Esecuzione di provvedimenti giurisdizionali divenuti definitivi - Previsione che “nelle Regioni già commissariate in quanto sottoposte a piano di rientro dai disavanzi sanitari, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali o ospedaliere sino al 31 dicembre 2012 ed i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle Regioni alle aziende sanitarie, effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010, non producono effetti sino al 31 dicembre 2012 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale” - *Ius superveniens* con contenuti normativi che costituiscono una coerente evoluzione dei principi contenuti nella previgente disciplina - Esclusione della restituzione degli atti al giudice rimettente.

Processo amministrativo - Esecuzione di provvedimenti giurisdizionali divenuti definitivi - Previsione che “nelle Regioni già commissariate in quanto sottoposte a piano di rientro dai disavanzi sanitari, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali o ospedaliere sino al 31 dicembre 2012 ed i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle Regioni alle aziende sanitarie, effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010, non producono effetti sino al 31 dicembre 2012 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale” - Compressione del diritto di difesa del creditore - Violazione del principio di parità delle parti e del principio della ragionevole durata del processo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili.

Considerato in diritto

[...] La questione è fondata. Questa Corte ha più volte affermato che un intervento legislativo – che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore – può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora, per un verso, siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale (sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003) e, per altro verso, le disposizioni di carattere processuale che incidono sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, siano controbilanciate da disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, anche per altra via che non sia quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007). Viceversa, la disposizione ora censurata, la cui durata nel tempo, inizialmente prevista per un anno, già è stata, con due provvedimenti di proroga adottati dal legislatore, differita di ulteriori due anni sino al 31 dicembre 2013, oltre a prevedere, nella attuale versione, la estinzione delle procedure esecutive iniziate e la contestuale cessazione del vincolo pignoratizio gravante sui beni bloccati ad istanza dei creditori delle aziende sanitarie ubicate nelle Regioni commissariate, con derivante e definitivo accollo, a carico degli esecutanti, della spese di esecuzione già affrontate, non prevede alcun meccanismo certo, quantomeno sotto il profilo di ordinate procedure concorsuali garantite da adeguata copertura finanziaria, in ordine alla soddisfazione delle posizioni sostanziali sottostanti ai titoli esecutivi inutilmente azionati. Essa, pertanto, si pone, in entrambe le sue versioni, in contrasto con l'art. 24 Cost. in quanto, in conseguenza della norma censurata, vengono vanificati gli effetti della tutela giurisdizionale già conseguita dai numerosi creditori delle aziende sanitarie procedenti nei giudizi esecutivi. Costoro non soltanto si trovano, in alcuni casi da più di un triennio, nella impossibilità di trarre dal titolo da loro conseguito l'utilità ad esso ordinariamente connessa, ma

debbono, altresì, sopportare, in considerazione della automatica estinzione (o, nella versione precedente, della inefficacia) delle procedure esecutive già intraprese e della liberazione dal vincolo pignoratizio dei beni già asserviti alla procedura, i costi da loro anticipati per l'avvio della procedura stessa. Né, nel caso che interessa, si verifica la condizione che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, rende legittimo il blocco delle azioni esecutive, cioè la previsione di un meccanismo di risanamento che, come detto, canalizzi in una unica procedura concorsuale le singole azioni esecutive, con meccanismi di tutela dei diritti dei creditori che non si rinvergono nei piani di rientro cui la disposizione fa riferimento, sicché la posizione sostanziale dei creditori trovi una modalità sostitutiva di soddisfazione. La disposizione in esame, infatti, non contiene la disciplina di tale tipo di procedura né identifica le risorse finanziarie da cui attingere per il suo eventuale svolgimento. Va, altresì, considerata la circostanza che, con la disposizione censurata, il legislatore statale ha creato una fattispecie di *ius singulare* che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria, con violazione del principio della parità delle parti di cui all'art. 111 Cost. Non può, infine, valere a giustificare l'intervento legislativo censurato il fatto che questo possa essere ritenuto strumentale ad assicurare la continuità della erogazione delle funzioni essenziali connesse al servizio sanitario: infatti, a presidio di tale essenziale esigenza già risulta da tempo essere posta la previsione di cui all'art. 1, comma 5, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio assistenziale), convertito, con modificazioni, dalla legge 18 marzo 1993, n. 67, in base alla quale è assicurata la impignorabilità dei fondi a destinazione vincolata essenziali ai fini della erogazione dei servizi sanitari. Gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti dai rimettenti restano assorbiti. [...]

Sentenza n. 238/2014 (Pres. Tesauro, Red. Tesauro)

Controllo di legittimità costituzionale - Oggetto - Norme del diritto internazionale generalmente riconosciute di cui al meccanismo di adattamento automatico dell'art. 10, primo comma, Cost., formate prima della Costituzione repubblicana - Sono incluse.

Norme di diritto internazionale - Interpretazione da parte della Corte Internazionale di Giustizia della norma consuetudinaria sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati - Esclusione del sindacato da parte di amministrazioni, giudici nazionali, Corte costituzionale - Applicazione del principio di conformità.

Operatività dei "controlimiti" nell'ordinamento costituzionale repubblicano - Sistema accentrato di controllo di legittimità costituzionale - Verifica di compatibilità delle norme esterne con i principi irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale - Attribuzione esclusiva della Corte costituzionale.

Immunità internazionale degli Stati - Norma consuetudinaria internazionale che sancisce l'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati per tutti indistintamente gli atti *iure imperii*, inclusi gli atti qualificabili quali crimini di guerra o contro l'umanità lesivi di diritti fondamentali della persona - Asserita operatività nell'ordinamento italiano - Esclusione - Limite dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili costituzionalmente garantiti - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione.

Immunità internazionale degli Stati - Legge di adattamento alla Carta delle Nazioni Unite - Legge di adesione alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004 - Obbligo per gli Stati aderenti di osservare le sentenze della Corte Internazionale di Giustizia - Sentenza della CIG Germania c. Italia del 3 febbraio 2012, che ha incluso tra gli atti *iure imperii* sottratti alla giurisdizione di cognizione italiana anche i crimini di guerra e contro l'umanità commessi in Italia e in Germania nei confronti di cittadini italiani nel periodo 1943-1945 dalle truppe del Terzo Reich - Sentenza lesiva del principio fondamentale della dignità umana e del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili - Necessità di escluderne l'operatività nell'ordinamento italiano - Illegittimità costituzionale .

Considerato in diritto

[...] E ciò è proprio quanto è accaduto nella specie. Ripetutamente questa Corte ha osservato che fra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale vi è il diritto di agire e di resistere in giudizio a difesa dei propri diritti riconosciuto dall'art. 24 Cost., in breve il diritto al giudice. A maggior ragione, poi, ciò vale quando il diritto in questione è fatto valere a tutela dei diritti fondamentali della persona. Nella specie, il giudice rimettente ha non casualmente indicato congiuntamente gli artt. 2 e 24 Cost., inestricabilmente connessi nella valutazione di legittimità costituzionale chiesta a questa Corte. Il primo è la norma sostanziale posta, tra i principi fondamentali della Carta costituzionale, a presidio dell'invioleabilità dei diritti fondamentali della persona, tra i quali, nella specie conferente a titolo primario, la dignità. Il secondo è anch'esso a presidio della dignità della persona, tutelando il suo diritto ad accedere alla giustizia per far valere il proprio diritto inviolabile. La diversità di piano, sostanziale e processuale, non consente di scinderne la comune rilevanza rispetto alla compatibilità costituzionale della regola dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati. Sarebbe invero arduo individuare quanto resterebbe di un diritto

se non potesse essere fatto valere dinanzi ad un giudice per avere effettiva tutela. Fin dalla sentenza n. 98 del 1965 in materia comunitaria, questa Corte affermò che il diritto alla tutela giurisdizionale «è tra quelli inviolabili dell'uomo, che la Costituzione garantisce all'art. 2, come si arguisce anche dalla considerazione che se ne è fatta nell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo» (punto 2. del Considerato in diritto). In una meno remota occasione, questa Corte non ha esitato ad ascrivere il diritto alla tutela giurisdizionale «tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio» (sentenze n. 18 del 1982, nonché n. 82 del 1996). D'altra parte, in una prospettiva di effettività della tutela dei diritti inviolabili, questa Corte ha anche osservato che «al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi ad un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale»: pertanto, «l'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti (...) è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili e caratterizzanti lo stato democratico di diritto» (sentenza n. 26 del 1999, nonché n. 120 del 2014, n. 386 del 2004 e n. 29 del 2003). Né è contestabile che il diritto al giudice ed a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti inviolabili è sicuramente tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico del nostro tempo. Tuttavia, proprio con riguardo ad ipotesi di immunità dalla giurisdizione degli Stati introdotte dalla normativa internazionale, questa Corte ha riconosciuto che nei rapporti con gli Stati stranieri il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale possa subire un limite ulteriore rispetto a quelli imposti dall'art. 10 Cost. Ma il limite deve essere giustificato da un interesse pubblico riconoscibile come potenzialmente preminente su un principio, quale quello dell'art. 24 Cost., annoverato tra i "principi supremi" dell'ordinamento costituzionale (sentenza n. 18 del 1982); inoltre la norma che stabilisce il limite deve garantire una rigorosa valutazione di tale interesse alla stregua delle esigenze del caso concreto (sentenza n. 329 del 1992). Nella specie, la norma consuetudinaria internazionale sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri, con la portata definita dalla CIG, nella parte in cui esclude la giurisdizione del giudice a conoscere delle richieste di risarcimento dei danni delle vittime di crimini contro l'umanità e di gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona, determina il sacrificio totale del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti delle suddette vittime: il che è peraltro riconosciuto dalla stessa CIG, che rinvia la soluzione della questione, sul piano internazionale, ad eventuali nuovi negoziati, individuando nella sede diplomatica l'unica sede utile (punto 104 della sentenza del 3 febbraio 2012). Né si ravvisa, nell'ambito dell'ordinamento costituzionale, un interesse pubblico tale da risultare preminente al punto da giustificare il sacrificio del diritto alla tutela giurisdizionale di diritti fondamentali (artt. 2 e 24 Cost.), lesi da condotte riconosciute quali crimini gravi. L'immunità dalla giurisdizione degli altri Stati, se ha un senso, logico prima ancora che giuridico, comunque tale da giustificare, sul piano costituzionale, il sacrificio del principio della tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili garantito dalla Costituzione, deve collegarsi - nella sostanza e non solo nella forma - con la funzione sovrana dello Stato straniero, con l'esercizio tipico della sua potestà di governo. Anche in una prospettiva di realizzazione dell'obiettivo del mantenimento di buoni rapporti internazionali, ispirati ai principi di pace e giustizia, in vista dei quali l'Italia consente a limitazioni di sovranità (art. 11 Cost.), il limite che segna l'apertura dell'ordinamento italiano all'ordinamento internazionale e sovranazionale (artt. 10 ed 11 Cost.) è costituito, come questa Corte ha ripetutamente affermato (con riguardo all'art. 11 Cost.: sentenze n. 284 del 2007, n. 168 del 1991, n. 232 del 1989, n. 170 del 1984, n. 183 del 1973; con riguardo all'art. 10, primo comma, Cost.: sentenze n. 73 del 2001, n. 15 del 1996 e n. 48 del 1979; anche sentenza n. 349 del 2007), dal rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili

dell'uomo, elementi identificativi dell'ordinamento costituzionale. E ciò è sufficiente ad escludere che atti quali la deportazione, i lavori forzati, gli eccidi, riconosciuti come crimini contro l'umanità, possano giustificare il sacrificio totale della tutela dei diritti inviolabili delle persone vittime di quei crimini, nell'ambito dell'ordinamento interno. L'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione del giudice italiano consentita dagli artt. 2 e 24 Cost. protegge la funzione, non anche comportamenti che non attengono all'esercizio tipico della potestà di governo, ma sono espressamente ritenuti e qualificati illegittimi, in quanto lesivi di diritti inviolabili, come riconosciuto, nel caso in esame, dalla stessa CIG e, dinanzi ad essa, dalla RFG (*supra*, punto 3.1.), ma ciò nonostante sprovvisti di rimedi giurisdizionali, come pure è attestato nella sentenza della CIG, nella parte ove dichiara di non ignorare «che l'immunità dalla giurisdizione riconosciuta alla Germania conformemente al diritto internazionale può impedire ai cittadini italiani interessati una riparazione giudiziaria» (punto 104), auspicando conseguentemente la riapertura di negoziati. Pertanto, in un contesto istituzionale contraddistinto dalla centralità dei diritti dell'uomo, esaltati dall'apertura dell'ordinamento costituzionale alle fonti esterne (sentenza n. 349 del 2007), la circostanza che per la tutela dei diritti fondamentali delle vittime dei crimini di cui si tratta, ormai risalenti, sia preclusa la verifica giurisdizionale rende del tutto sproporzionato il sacrificio di due principi supremi consegnati nella Costituzione rispetto all'obiettivo di non incidere sull'esercizio della potestà di governo dello Stato, allorquando quest'ultima si sia espressa, come nella specie, con comportamenti qualificabili e qualificati come crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, in quanto tali estranei all'esercizio legittimo della potestà di governo. Vale, infine, precisare che il diritto al giudice sancito dalla Costituzione italiana, come in tutti gli ordinamenti democratici, richiede una tutela effettiva dei diritti dei singoli (sull'effettività della tutela giurisdizionale dei diritti ex art. 24 Cost., tra le tante, di recente, sentenze n. 182 del 2014 e n. 119 del 2013; anche sentenze n. 281 del 2010 e n. 77 del 2007). Questa Corte, che pure aveva, come sopra ricordato, riconosciuto che il sistema di controllo giurisdizionale previsto per l'ordinamento comunitario appariva rispondere ai caratteri di un sistema di tutela giurisdizionale equivalente a quello richiesto dall'art. 24 Cost. (sentenza n. 98 del 1965), ha espresso una valutazione diversa di fronte alla prassi della stessa Corte di giustizia UE di differire gli effetti favorevoli di una sentenza su rinvio pregiudiziale anche per le parti che avevano fatto valere i diritti poi riconosciuti, così vanificando la funzione del rinvio pregiudiziale, riducendo vistosamente l'effettività della tutela giurisdizionale richiesta e pertanto non rispondendo *in parte qua* a quanto richiesto dal diritto al giudice sancito dalla Costituzione italiana (sentenza n. 232 del 1989, che indusse la Corte di giustizia UE a mutare la sua giurisprudenza in proposito). Significativo è del pari che la Corte di giustizia UE, in riferimento all'impugnazione di un regolamento del Consiglio che disponeva il congelamento dei beni delle persone inserite in un elenco di presunti terroristi predisposto da un organo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (comitato delle sanzioni), ha anzitutto respinto la tesi del Tribunale di primo grado che aveva sostanzialmente stabilito il difetto di giurisdizione del giudice comunitario, affermandone il dovere di garantire il controllo di legittimità di tutti gli atti dell'Unione, anche di quelli che attuano risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. La Corte ha poi affermato che gli obblighi derivanti da un accordo internazionale non possono violare il principio del rispetto dei diritti fondamentali che deve caratterizzare tutti gli atti dell'Unione. L'esito è stato l'annullamento del regolamento comunitario, per quanto di ragione, per la violazione del principio di tutela giurisdizionale effettiva e la mancanza, nel sistema delle Nazioni Unite, di un adeguato meccanismo di controllo del rispetto dei diritti fondamentali (Corte di giustizia UE, sentenza 3 settembre 2008, cause C-402 P e 415/05 P, punti 316 e seguenti, 320 e seguenti). Nella specie, l'insussistenza della possibilità di una tutela

effettiva dei diritti fondamentali mediante un giudice, rilevata, come detto, dalla CIG e confermata, dinanzi alla predetta, dalla RFG, rende manifesto il denunciato contrasto della norma internazionale, come definita dalla predetta CIG, con gli artt. 2 e 24 Cost. Tale contrasto, laddove la norma internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati comprende anche atti ritenuti *iure imperii* in violazione del diritto internazionale e dei diritti fondamentali della persona, impone a questa Corte di dichiarare che rispetto a quella norma, limitatamente alla parte in cui estende l'immunità alle azioni di danni provocati da atti corrispondenti a violazioni così gravi, non opera il rinvio di cui al primo comma dell'art. 10 Cost. Ne consegue che la parte della norma sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati che confligge con i predetti principi fondamentali non è entrata nell'ordinamento italiano e non vi spiega, quindi, alcun effetto. La questione prospettata dal giudice rimettente con riguardo alla norma «prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost.», della norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile degli altri Stati è, dunque, non fondata, considerato che la norma internazionale alla quale il nostro ordinamento si è conformato in virtù dell'art. 10, primo comma, Cost. non comprende l'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile in relazione ad azioni di danni derivanti da crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, i quali risultano per ciò stesso non privi della necessaria tutela giurisdizionale effettiva. Diversamente va valutata la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 1 della legge di adattamento alla Carta delle Nazioni Unite (legge 17 agosto 1957, n. 848). Tale disposizione è censurata per violazione degli artt. 2 e 24 Cost., nella parte in cui, dando esecuzione alla Carta delle Nazioni Unite, ed in specie all'art. 94 della medesima, che prescrive che «ciascun membro delle Nazioni Unite si impegna a conformarsi alla decisione della CIG in ogni controversia di cui esso sia parte», impone espressamente all'ordinamento interno di adeguarsi alla pronuncia della CIG anche quando essa, come nella specie, ha stabilito l'obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di quello Stato che consistano in violazioni gravi del diritto internazionale umanitario e dei diritti fondamentali quali i crimini di guerra e contro l'umanità. La questione è fondata nei limiti di seguito precisati. L'art. 1 della legge n. 848 del 1957 ha provveduto a dare «piena ed intera esecuzione» allo Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945, il cui scopo è il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Fra gli organi dell'Organizzazione delle Nazioni Unite è istituita la CIG (art. 7), organo giudiziario principale delle Nazioni Unite (art. 92), le cui decisioni vincolano ciascuno Stato membro in ogni controversia di cui esso sia parte (art. 94). Tale vincolo, che spiega i suoi effetti nell'ordinamento interno tramite la legge di adattamento speciale (autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione), costituisce una delle ipotesi di limitazione di sovranità alle quali lo Stato italiano ha consentito in favore di quelle organizzazioni internazionali, come l'ONU, volte ad assicurare pace e giustizia fra le Nazioni, ai sensi dell'art. 11 Cost., sempre però nel limite del rispetto dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili tutelati dalla Costituzione (sentenza n. 73 del 2001). Ora, la previsione dell'obbligo di conformarsi alle decisioni della CIG, che discende dal recepimento dell'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, non può non riguardare anche la sentenza con la quale la predetta Corte ha imposto allo Stato italiano di negare la propria giurisdizione nelle cause civili di risarcimento del danno per i crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, commessi dal Terzo Reich nel territorio italiano. Ed è comunque con esclusivo e specifico riguardo al contenuto della sentenza della CIG, che ha interpretato la norma internazionale generale sull'immunità dalla giurisdizione degli Stati stranieri come comprensiva dell'ipotesi di atti ritenuti *iure imperii* qualificati come crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, che si delinea il contrasto della legge di

adattamento alla Carta delle Nazioni Unite con gli artt. 2 e 24 Cost. Considerato che, come si è già ricordato più volte, la tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali costituisce uno dei “principi supremi dell’ordinamento costituzionale”, ad esso non può opporre resistenza la norma denunciata (l’art. 1 della legge di adattamento), limitatamente alla parte in cui vincola lo Stato italiano, e per esso il giudice, a conformarsi alla sentenza del 3 febbraio 2012 della CIG, che lo costringe a negare la propria giurisdizione in ordine alle azioni di risarcimento danni per crimini contro l’umanità, in palese violazione del diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali. Per il resto, è del tutto ovvio che rimane inalterato l’impegno dello Stato italiano al rispetto di tutti gli obblighi internazionali derivanti dall’adesione alla Carta delle Nazioni Unite, ivi compreso il vincolo ad uniformarsi alle decisioni della CIG. L’impedimento all’ingresso nel nostro ordinamento della norma convenzionale, sia pure esclusivamente *in parte qua*, si traduce - non potendosi incidere sulla legittimità di una norma esterna - nella dichiarazione di illegittimità della legge di adattamento speciale limitatamente a quanto contrasta con i conferenti principi costituzionali fondamentali (sentenza n. 311 del 2009). Ciò è conforme alla prassi costante di questa Corte, come emerge significativamente dalla sentenza n. 18 del 1982 con cui questa Corte ha dichiarato, tra l’altro, «l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge 27 maggio 1929, n. 810 (Esecuzione del Trattato, dei quattro allegati annessi, e del Concordato, sottoscritti in Roma, fra la Santa Sede e l’Italia, l’11 febbraio 1929), limitatamente all’esecuzione data all’art. 34, commi quarto, quinto e sesto, del Concordato, e dell’art. 17, della legge 27 maggio 1929, n. 847 (Disposizioni per l’applicazione del Concordato dell’11 febbraio 1929 tra la Santa Sede e l’Italia, nella parte relativa al matrimonio), nella parte in cui le suddette norme prevedono che la Corte d’appello possa rendere esecutivo agli effetti civili il provvedimento ecclesiastico, col quale è accordata la dispensa dal matrimonio rato e non consumato, e ordinare l’annotazione nei registri dello stato civile a margine dell’atto di matrimonio» (nello stesso senso, fra le tante, sentenze n. 223 del 1996, n. 128 del 1987, n. 210 del 1986 e n. 132 del 1985). Rimane ferma e indiscussa la perdurante validità ed efficacia della legge di adattamento n. 848 del 1957 per la parte restante. Deve, pertanto, dichiararsi l’illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge di adattamento n. 848 del 1957, limitatamente all’esecuzione data all’art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, esclusivamente nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della CIG del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l’umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona. Occorre, infine, esaminare la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l’art. 3 della legge n. 5 del 2013. Sulla base di argomenti analoghi a quelli svolti a sostegno delle altre questioni (*supra*, punto 3. e seguenti), il giudice rimettente solleva, in riferimento agli artt. 2 e 24 Cost., il dubbio di legittimità costituzionale del predetto articolo, nella parte in cui obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della CIG anche quando essa, come nella specie, gli impone di negare la propria giurisdizione di cognizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l’umanità, ritenuti *iure imperii*, commessi dal Terzo Reich nel territorio italiano. Tale articolo, infatti, impedendo l’accertamento giurisdizionale e l’eventuale condanna delle gravi violazioni dei diritti fondamentali subite dalle vittime dei crimini di guerra e contro l’umanità, perpetrati sul territorio dello Stato italiano investito dall’obbligo di tutela giurisdizionale, ma commessi da altro Stato nell’esercizio, ancorché illegittimo, dei poteri sovrani, contrasterebbe con il principio di tutela giurisdizionale dei diritti inviolabili, consacrato negli artt. 2 e 24 Cost. La questione è fondata. La norma censurata si inserisce nell’ambito della legge n. 5 del 2013, con la quale l’Italia ha disposto l’autorizzazione all’adesione e la piena ed intera esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, adottata a New York il 2 dicembre 2004. Tale Convenzione, che entrerà in

vigore trenta giorni dopo la data del deposito del trentesimo strumento di ratifica, è volta a recepire, in via convenzionale, il principio del diritto internazionale consuetudinario dell'immunità giurisdizionale degli Stati generalmente riconosciuto, delimitandone l'ambito di operatività mediante l'individuazione dei casi di esenzione (quali, ad esempio, quelli inerenti alle transazioni commerciali, ai contratti di lavoro ed alle lesioni all'integrità fisica delle persone: artt. 10, 11 e 12), al fine di garantire «la certezza del diritto, in particolare nei rapporti tra gli Stati e le persone fisiche e giuridiche» (così nel preambolo). Il legislatore italiano, pertanto, con la citata legge di adattamento speciale n. 5 del 2013, ha provveduto a recepire nell'ordinamento interno la suddetta Convenzione, mediante la richiamata previsione dell'autorizzazione all'adesione (art. 1), nonché mediante la formula dell'ordine di esecuzione (art. 2), vincolandosi a rispettarne tutti i precetti. Esso ha, tuttavia, anche inserito il censurato art. 3, con il quale ha testualmente disposto che «1. Ai fini di cui all'articolo 94, paragrafo 1, dello Statuto delle Nazioni Unite, [...] quando la CIG, con sentenza che ha definito un procedimento di cui è stato parte lo Stato italiano, ha escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile, il giudice davanti al quale pende controversia relativa alle stesse condotte rileva, d'ufficio e anche quando ha già emesso sentenza non definitiva passata in giudicato che ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione, il difetto di giurisdizione in qualunque stato e grado del processo. 2. Le sentenze passate in giudicato in contrasto con la sentenza della CIG di cui al comma 1, anche se successivamente emessa, possono essere impugnate per revocazione, oltre che nei casi previsti dall'articolo 395 del codice di procedura civile, anche per difetto di giurisdizione civile e in tale caso non si applica l'articolo 396 del citato codice di procedura civile». Si tratta, nella sostanza, di una disposizione di adattamento ordinario, diretta alla esecuzione della sentenza della CIG del 3 settembre 2012. Con tale articolo, in altri termini, si è provveduto a disciplinare puntualmente l'obbligo dello Stato italiano di conformarsi a tutte le decisioni con le quali la CIG abbia escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile, imponendo al giudice di rilevare d'ufficio, in qualunque stato e grado del processo, il difetto di giurisdizione, e giungendo fino al punto di individuare un ulteriore caso di impugnazione per revocazione delle sentenze passate in giudicato, rese in contrasto con la decisione della CIG. Dall'esame dei lavori parlamentari risulta con evidenza che tale articolo è stato adottato, peraltro a breve distanza dalla sentenza del 3 febbraio 2012 della CIG, al fine di garantirne espressamente ed immediatamente il rispetto ed «evitare situazioni incresciose come quelle createsi con il contenzioso dinanzi alla Corte dell'Aja» (atti Camera n. 5434, Commissione III Affari Esteri, seduta del 19 settembre 2012). E ciò senza escludere le ipotesi in cui la CIG, come nel caso della sentenza del 3 febbraio 2012, abbia affermato l'immunità dalla giurisdizione civile degli Stati in relazione ad azioni risarcitorie di danni prodotti da atti che siano configurabili quali crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona, anche ove posti in essere dalle forze armate dello Stato sul territorio dello Stato del foro. In tal modo la norma impugnata deroga anche a quanto espressamente previsto dalla stessa Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, come risulta confermato dalla dichiarazione interpretativa depositata, unitamente all'adesione, dal Governo italiano, nella quale si esclude espressamente l'applicazione della Convenzione e delle limitazioni in essa previste alla regola dell'immunità nel caso di danni o lesioni prodotte dalle attività delle forze armate sul territorio dello Stato del foro. L'obbligo del giudice italiano, stabilito dal censurato art. 3, di adeguarsi alla pronuncia della CIG del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi *iure imperii* da uno Stato straniero nel territorio italiano, senza che sia prevista alcuna altra forma di riparazione giudiziaria dei diritti fondamentali violati, si pone, pertanto,

come si è già ampiamente dimostrato in relazione alle precedenti questioni (*supra*, punti 3. e 4.), in contrasto con il principio fondamentale della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali assicurata dalla Costituzione italiana agli artt. 2 e 24 Cost. Come si è già osservato, il totale sacrificio che si richiede ad uno dei principi supremi dell'ordinamento italiano, quale senza dubbio è il diritto al giudice a tutela di diritti inviolabili, sancito dalla combinazione degli artt. 2 e 24 della Costituzione repubblicana, riconoscendo l'immunità dello Stato straniero dalla giurisdizione italiana, non può giustificarsi ed essere tollerato quando ciò che si protegge è l'esercizio illegittimo della potestà di governo dello Stato straniero, quale è in particolare quello espresso attraverso atti ritenuti crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona. Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 5 del 2013. [...]

Sentenza n. 243/2014 (Pres. Tesauro, Red. Criscuolo)

Procedimento civile - Controversie in materia di invalidità civile, di pensione di inabilità e di assegno di invalidità - Accertamento tecnico preventivo (ATP) per la verifica delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa, quale condizione di procedibilità della domanda - Prevista inappellabilità della sentenza che definisce il giudizio - Asserita limitazione alla piena realizzabilità e tutelabilità dei diritti previdenziali e assistenziali in cui sia in contestazione il requisito sanitario - Ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali - Inammissibilità della questione.

Procedimento civile - Controversie in materia di invalidità civile, di pensione di inabilità e di assegno di invalidità - Accertamento tecnico preventivo (ATP) per la verifica delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa, quale condizione di procedibilità della domanda - Asserita introduzione di una forma atipica di “giurisdizione condizionata”, lesiva del principio di ragionevolezza e eguaglianza, del diritto di azione e di difesa in giudizio, del diritto all’assistenza sociale, dei principi di parità e del contraddittorio nonché della motivazione dei provvedimenti giurisdizionali - Insussistenza - Congruo bilanciamento tra gli interessi generali al contenimento e alla brevità del contenzioso e l’interesse della parte - Non fondatezza della questione.

Procedimento civile - Controversie in materia di invalidità civile, di pensione di inabilità e di assegno di invalidità - Accertamento tecnico preventivo (ATP) per la verifica delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa - Procedura e termini - Asserita introduzione di una forma atipica di “giurisdizione condizionata”, lesiva del principio di ragionevolezza e eguaglianza, del diritto di azione e di difesa in giudizio, del diritto all’assistenza sociale - Insussistenza - Ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali - Non fondatezza della questione.

Considerato in diritto

[...] Quest’ultima questione è inammissibile. In primo luogo, la garanzia del doppio grado di giurisdizione non gode, di per sé, di copertura costituzionale (*ex multis*, ordinanze n. 42 del 2014; n. 190 del 2013; n. 410 del 2007 e n. 84 del 2003). In ogni caso, si verte nella fattispecie in tema di conformazione degli istituti processuali, non sindacabile da questa Corte per l’ampia discrezionalità spettante al legislatore (*ex multis*, sentenze n. 65 del 2014 e n. 216 del 2013; ordinanze n. 48 del 2014 e n. 190 del 2013). Nel merito, come si è detto, il rimettente solleva questione di legittimità costituzionale dell’art. 445-*bis* cod. proc. civ., in toto, nonché dell’art. 10, comma 6-*bis*, del d.l. n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005. La normativa censurata violerebbe gli artt. 3, 24, 38 e 111 Cost., rispettivamente per irragionevolezza e disparità di trattamento, per contrasto con il diritto di azione e di difesa in giudizio, per violazione del diritto all’assistenza sociale ed, infine, sotto il profilo del principio di parità e del contraddittorio, nonché della motivazione dei provvedimenti giurisdizionali. Il citato art. 445-*bis* avrebbe introdotto una nuova forma di giurisdizione condizionata, peraltro “atipica”, «in quanto l’accertamento tecnico preventivo è qui diretto ad acquisire elementi di prova direttamente rilevanti nel successivo eventuale giudizio di “merito” e, in questo senso, può essere considerato una vera e propria “anticipazione” del tempo di espletamento della consulenza tecnica d’ufficio, che dei giudizi in esame, costituisce accertamento istruttorio ineludibile». Le suddette censure non sono fondate, con riferimento a tutti i

parametri evocati. La normativa in questione non può affatto ritenersi irragionevole. Invero, l'espletamento del previo accertamento tecnico-preventivo è previsto come condizione di procedibilità e non di proponibilità della domanda di merito volta al riconoscimento del diritto alla prestazione assistenziale o previdenziale; la tutela garantita dall'art. 24 Cost. non comporta l'assoluta immediatezza dell'eseribilità del diritto di azione (sentenze n. 251 del 2003 e n. 276 del 2000); detta tutela giurisdizionale non deve necessariamente porsi in relazione di immediatezza con il sorgere del diritto, ma la determinazione concreta di modalità e di oneri non deve rendere difficile o impossibile l'esercizio di esso (ex multis, sentenze n. 67 del 1990 e n. 186 del 1972). Il che, nella specie, certamente non si verifica. Infatti, «l'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto a pena di decadenza o rilevata di ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza. Il giudice, ove rilevi che l'accertamento tecnico preventivo non è stato espletato ovvero che si è iniziato ma non si è concluso, assegna alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione dell'istanza di accertamento tecnico ovvero di completamento dello stesso» (art. 445-bis, secondo comma, cod. proc. civ.). Come si vede, si tratta di adempimenti ordinari, che non comportano alcuna compressione dei diritti della parte privata. Quanto, poi, alla giurisdizione condizionata, ancorché "atipica", si deve osservare che la costante giurisprudenza di questa Corte ha collegato la legittimità di forme di accesso alla giurisdizione, subordinate al previo adempimento di oneri finalizzati al perseguimento di interessi generali, al triplice requisito che il legislatore non renda la tutela giurisdizionale eccessivamente difficoltosa (sentenza n. 406 del 1993), contenga l'onere nella misura meno gravosa possibile ed operi un congruo bilanciamento tra l'esigenza di assicurare la tutela dei diritti e le altre esigenze che il differimento dell'accesso alla stessa intende perseguire (sentenza n. 98 del 2014). Nel caso di specie non si tratta di previo adempimento di oneri, nel senso di previo esperimento di rimedi amministrativi, ma di un procedimento giurisdizionale sommario, sul modello di quelli d'istruzione preventiva, a carattere contenzioso; in particolare, il legislatore ha previsto un procedimento sommario, avente ad oggetto la verifica delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa che s'intende far valere in giudizio, cui fa seguito un (eventuale) giudizio di merito a cognizione piena. In tale ipotesi, gli interessi generali che il legislatore ha ritenuto di perseguire si concretano: a) nell'interesse generale alla riduzione del contenzioso assistenziale e previdenziale nelle ipotesi in cui il conseguimento della prestazione è subordinato all'accertamento del requisito sanitario; b) nel contenimento della durata dei processi in materia assistenziale e previdenziale in termini ragionevoli (infatti, il decreto di omologazione potrebbe chiudere il procedimento se l'ente previdenziale pagasse spontaneamente dopo aver verificato la sussistenza degli altri requisiti costitutivi del diritto fatto valere); c) nel conseguimento della certezza giuridica in ordine all'accertamento del requisito medico-sanitario. In questo quadro, non è sostenibile che la normativa censurata limiti, fino ad impedirlo, il diritto costituzionale di azione e di difesa. Al contrario, il legislatore ha effettuato un congruo bilanciamento tra gli interessi generali di cui sopra e l'interesse della parte a far valere il suo diritto di assistenza o previdenza, basato sullo stato di invalidità, nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità che compete al medesimo legislatore. [...] Infine, il rimettente solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 445-bis, quarto, quinto e sesto comma, cod. proc. civ. per asserita violazione degli artt. 3, 24 e 38 Cost. La norma contrasterebbe con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento, con l'art. 24 Cost., come diritto di azione e di difesa per la tutela dei diritti di natura previdenziale, e con l'art. 38 Cost. come diritto all'assistenza sociale. In particolare: 1) la norma censurata dispone al quarto comma che, concluse le operazioni di consulenza, il giudice fissi un termine perentorio non superiore a trenta giorni entro il quale le parti devono dichiarare, con atto

scritto depositato in cancelleria, se intendono contestare le conclusioni del CTU. Ciò senza prevedere, irragionevolmente, un termine minimo, con possibile determinazione dello stesso da parte del giudice, caso per caso, anche in misura molto ridotta, con conseguente lesione delle garanzie difensive minime della parte, alla quale non sarebbe assicurato un sufficiente tempo di riflessione per decidere se accettare o meno le conclusioni del CTU; 2) la stessa norma stabilisce, al quinto comma, che il decreto di omologa dell'accertamento del requisito sanitario, emesso «in assenza di contestazione», ha la forma del decreto pronunciato fuori udienza, con irragionevole esclusione di una previa audizione delle parti e, dunque, della possibilità di contraddittorio tra le stesse prima della pronuncia del decreto - qualificato come “non impugnabile” e “non revocabile” - con lesione dell'esercizio delle loro garanzie difensive; 3) la norma censurata dispone, al sesto comma, che la parte, la quale abbia dichiarato di contestare le conclusioni del CTU, è tenuta a depositare il ricorso introduttivo della fase contenziosa entro il termine perentorio di trenta giorni, decorrente dalla data di deposito in cancelleria della dichiarazione di dissenso, con ciò imponendo, irragionevolmente ed in violazione del diritto di azione e di difesa, anche in presenza di un mancato accordo, di dare inizio al giudizio entro un termine dichiarato perentorio, con conseguente decadenza nel caso di mancato rispetto dello stesso; 4) ancora, il sesto comma della citata norma statuisce che il ricorso introduttivo del giudizio di merito deve contenere, a pena di inammissibilità, la specificazione dei motivi della contestazione, senza indicare i criteri obiettivi di valutazione del giudizio sulla inammissibilità medesima, con introduzione di una ipotesi di “giurisdizione condizionata”, in violazione dell'art. 24 Cost., nonché dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento tra chi agisce per la tutela di un proprio diritto in sede ordinaria e chi per la tutela di un diritto previdenziale-assistenziale e, nello stesso ambito, tra chi deve dotarsi - ai sensi dell'art. 445-bis cod. proc. civ. - di un accertamento tecnico preventivo e chi non è soggetto a limiti od oneri preventivi. La questione, nelle sue varie articolazioni, non è fondata. Infatti, non può essere condivisa la tesi secondo la quale non sarebbe conforme a Costituzione l'art. 445-bis, quarto comma, cod. proc. civ., nel momento in cui si limita a prevedere la fissazione, da parte del giudice, di un termine perentorio, non superiore a trenta giorni, per compiere l'adempimento prescritto dalla norma medesima, senza stabilire la fissazione anche di un termine minimo per contestare le conclusioni della consulenza tecnica. Va premesso che i termini per il compimento degli atti del processo sono stabiliti dalla legge; possono essere stabiliti dal giudice, anche a pena di decadenza, soltanto se la legge lo permette espressamente (art. 152, primo comma, cod. proc. civ.). Come già si è osservato, in tema di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute. Nel caso di specie, tale limite non può dirsi superato, perché il legislatore evidentemente ha considerato superflua la fissazione di un termine minimo per l'attività di mera contestazione delle conclusioni della CTU, in presenza di un termine massimo già stabilito per tali contestazioni in trenta giorni. Si tratta di una valutazione non irragionevole né arbitraria, a fronte della quale non ha pregio l'argomentazione del rimettente, secondo la quale la mancata previsione di un termine minimo esporrebbe il difensore ai rischi connessi al mancato rispetto del termine stesso. A prescindere dal carattere meramente ipotetico della censura, si deve rilevare che, qualora il giudice assegni un termine non congruo e la parte dimostri di essere incorsa in decadenza per causa ad essa non imputabile, la stessa potrà chiedere di essere rimessa in termini (art. 153, secondo comma, cod. proc. civ.). Quanto alla censura relativa al quinto comma dell'art. 445-bis cod. proc. civ., concernente la mancata previsione di un'udienza in contraddittorio delle parti prima dell'adozione del decreto di omologa, si deve osservare che detto

provvedimento costituisce il punto di arrivo di una procedura che si svolge nel contraddittorio delle parti fin dall'inizio. Esso presuppone un "tacito accordo" delle parti medesime sull'esistenza del requisito sanitario; infatti, segue l'avvenuta scadenza del termine fissato dal giudice, non superiore a trenta giorni, affinché le parti avanzino contestazioni sulle conclusioni della CTU. Pertanto l'adozione del decreto di omologa "fuori udienza" non concreta alcuna lesione delle garanzie difensive e del contraddittorio tra le parti. In ordine alla censura relativa al sesto comma dell'art. 445-*bis* cod. proc. civ., concernente il deposito del ricorso per il giudizio di merito nel termine perentorio di trenta giorni dalla formulazione della dichiarazione di dissenso e con la necessaria indicazione dei motivi della contestazione, a pena della inammissibilità del ricorso, questa Corte ha affermato che gli interventi diretti a comporre le contrapposte esigenze di concedere alla parte ulteriori strumenti di difesa e di assicurare al processo una ragionevole durata attraverso la previsione di termini perentori, richiedono apprezzamenti rimessi esclusivamente al legislatore (ordinanze n. 305 del 2001 e n. 855 del 1988). Si è anche precisato che la garanzia costituzionale del diritto di difesa non comporta l'illegittimità di preclusioni e decadenze processuali (sentenza n. 221 del 2008). Tale garanzia non può implicare che sia contrario alla Costituzione, o irragionevole, imporre all'esercizio di facoltà o poteri processuali limitazioni temporali, senza le quali i processi potrebbero durare per un tempo indefinibile, con grave nocumento delle esigenze di giustizia. Ed inerisce alla stessa natura dei termini perentori che essi non siano prorogabili e non consentano provvedimenti di sanatoria, proprio per motivi di certezza e di uniformità la cui ragionevolezza non può essere contestata. Anzi, nel processo civile l'immutabilità dei termini perentori, legali e giudiziali, tende ad assicurare una effettiva parità dei diritti delle parti, temperando l'esercizio dei rispettivi diritti di difesa (sentenza n. 106 del 1973). La prefissione di termini, con effetti di decadenza o di preclusione, è compatibile con l'art. 24 Cost., purché i termini stessi siano congrui e non tali da rendere eccessivamente difficile per gli interessati la tutela delle proprie ragioni (sentenza n. 106 del 1973 citata). La lesione del diritto alla tutela giurisdizionale si ha solo quando la irragionevole brevità del termine renda meramente apparente la possibilità del suo esercizio. Il termine perentorio di trenta giorni per il deposito del ricorso, ai sensi dell'art. 445-*bis*, sesto comma, cod. proc. civ., risulta congruo, anche considerando che decorre dal deposito in cancelleria della dichiarazione di dissenso della parte medesima. Esso non è tale da rendere eccessivamente difficile agli interessati la tutela delle proprie ragioni, tenendo, altresì, conto che già il ricorso, con il quale si propone l'istanza di accertamento tecnico preventivo, contiene tutti gli elementi propri di un ricorso giurisdizionale, ai sensi dell'art. 125 cod. proc. civ., o, quanto meno, l'esposizione sommaria delle domande o eccezioni alle quali la prova è preordinata (art. 693 cod. proc. civ.) e, quindi, indica il diritto di cui il ricorrente si afferma titolare e alla cui realizzazione è finalizzata la detta istanza. Pertanto, il termine indicato tempera le esigenze di tutela del diritto di difesa con quelle di garantire una ragionevole durata del processo. Da ciò consegue anche la ragionevolezza della previsione in ordine alla necessaria specificazione nel detto termine, a pena di inammissibilità del ricorso, dei motivi della contestazione. [...]

Sentenza n. 44/2016 (Pres. Criscuolo, Red. Coraggio)

Processo tributario - Competenza territoriale - Controversie proposte nei confronti dei concessionari del servizio di riscossione - Competenza della commissione tributaria provinciale nella cui circoscrizione i concessionari stessi hanno sede - Pregiudizio per il contribuente costretto a instaurare un giudizio in un luogo lontano da quello ove è ubicato l'immobile censito - Asserita violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Insussistenza - Inconferenza del parametro evocato - Non fondatezza della questione.

Processo tributario - Competenza territoriale - Controversie proposte nei confronti dei concessionari del servizio di riscossione - Competenza della commissione tributaria provinciale nella cui circoscrizione i concessionari stessi hanno sede - Pregiudizio per il contribuente costretto a instaurare un giudizio in un luogo lontano da quello ove è ubicato l'immobile censito - Violazione del diritto di difesa - Necessità di prevedere la competenza della commissione tributaria provinciale nella cui circoscrizione ha sede l'ente locale concedente - Illegittimità costituzionale *in parte qua* .

Processo tributario - Competenza territoriale nelle controversie proposte nei confronti dei concessionari del servizio di riscossione - Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992 - Necessità di estendere la dichiarazione di incostituzionalità alla disposizione sostitutiva contenente una norma analoga - Illegittimità costituzionale *in parte qua* in via consequenziale .

Considerato in diritto

[...] Fondata, invece, è la censura relativa all'art. 24 Cost. La giurisprudenza costituzionale riconosce un'ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali (tra le ultime, sentenze n. 23 del 2015, n. 243 e n. 157 del 2014), anche in materia di competenza (*ex plurimis*, sentenze n. 159 del 2014 e n. 50 del 2010). Resta naturalmente fermo il limite della manifesta irragionevolezza della disciplina, che si ravvisa, con riferimento specifico al parametro evocato, ogniqualvolta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenza n. 335 del 2004). In generale, questa Corte ha chiarito, con riferimento all'art. 24 Cost., che «tale precetto costituzionale “non impone che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti [...] purché non vengano imposti oneri tali o non vengano prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale” (sentenza n. 63 del 1977; analogamente, cfr. sentenza n. 427 del 1999 e ordinanza n. 99 del 2000)» (ordinanza n. 386 del 2004). Alla luce di questi principi, deve ritenersi che nella disciplina in esame il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, abbia individuato un criterio attributivo della competenza che concretizza «quella condizione di “sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione” suscettibile “di integrare la violazione del citato parametro costituzionale” (così, nuovamente, la sentenza n. 237 del 2007)» (ordinanza n. 417 del 2007). Difatti, poiché l'ente locale non incontra alcuna limitazione di carattere geografico-spaziale nell'individuazione del terzo cui affidare il servizio di accertamento e riscossione dei propri tributi, lo «spostamento» richiesto al contribuente che voglia esercitare il proprio diritto di azione, garantito dal parametro evocato, è potenzialmente idoneo a costituire una condizione di «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione» (sentenze n. 117 del 2012, n. 30 del 2011, n. 237 del 2007 e n. 266 del 2006) o comunque a «rendere

“oltremodo difficoltosa” la tutela giurisdizionale» (sentenza n. 237 del 2007; ordinanze n. 382 e n. 213 del 2005). A questo proposito, lo stesso legislatore, all’art. 52, comma 5, lettera c), del d.lgs. n. 446 del 1997, ha precisato che l’individuazione, da parte dell’ente locale, del concessionario del servizio di accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate (determinante ai fini del radicamento della competenza) «non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente». Ebbene, il fatto che il contribuente debba farsi carico di uno «spostamento» geografico anche significativo per esercitare il proprio diritto di difesa integra un considerevole onere a suo carico. Questo onere, già di per sé ingiustificato, diviene tanto più rilevante in relazione ai valori fiscali normalmente in gioco, che potrebbero essere - come in concreto sono nella specie - di modesta entità, e quindi tali da rendere non conveniente un’azione da esercitarsi in una sede lontana. [...]

Sentenza n. 94/2017 (Pres. Grossi, Red. Criscuolo)

Giustizia amministrativa - Azione di condanna per il risarcimento del danno da lesione di interessi legittimi - Proposizione in via autonoma - Termine di decadenza di centoventi giorni (decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo) - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza, del principio di uguaglianza (per disparità di regime rispetto alle azioni risarcitorie da lesione di diritti soggettivi), del diritto di azione, del principio di generalità ed effettività della tutela giurisdizionale e dei parametri comunitari e convenzionali sul giusto processo - Insussistenza dei vizi prospettati - Non fondatezza della questione.

Considerato in diritto

[...] Parimenti non fondate sono le censure di illegittimità costituzionale formulate in riferimento agli artt. 24, primo e secondo comma, e 113, primo e secondo comma, Cost., sotto il profilo della violazione del diritto di difesa e del principio di generalità ed effettività della tutela giurisdizionale, anche in considerazione del «brevissimo» termine di centoventi giorni. Il nuovo regime introdotto dalla disposizione censurata, come già posto in evidenza al punto che precede, ha non irragionevolmente assoggettato a decadenza la facoltà di promuovere l'azione risarcitoria da lesione degli interessi legittimi, a tutela della certezza degli effetti del rapporto giuridico amministrativo e della stabilità dei bilanci delle pubbliche amministrazioni. È evidente, allora, che, una volta ritenuta legittima la scelta legislativa di tale istituto in luogo della prescrizione, la presunta brevità del termine individuato dal legislatore per l'azione risarcitoria autonoma non può essere desunta, a pena di contraddittorietà logica prima ancora che giuridica, da una comparazione con i termini che generalmente caratterizzano la seconda. La censura va poi vagliata tenendo presente la giurisprudenza di questa Corte secondo cui l'incongruità del termine rilevante sul piano della violazione degli indicati parametri costituzionali si registra solo qualora esso sia non idoneo a rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce e di conseguenza tale da rendere inoperante la tutela accordata al cittadino (*ex multis*, sentenze n. 44 del 2016, n. 117 del 2012 e n. 30 del 2011; ordinanze n. 417 del 2007 e n. 382 del 2005). Ebbene, il termine di centoventi giorni introdotto dalla norma censurata è anche significativamente più lungo di molti dei termini decadenziali previsti dal legislatore sia nell'ambito privatistico che in quello pubblicistico, e per ciò solo non può dirsi in alcun modo inidoneo a rendere la tutela giurisdizionale effettiva. [...]

Sentenza n. 75/2019 (Pres. Lattanzi, Red. Morelli)

Procedimento civile - Perfezionamento delle notificazioni con modalità telematiche.

Considerato in diritto

[...] Nel merito la questione è fondata. Il divieto di notifica per via telematica oltre le ore 21 risulta, infatti, introdotto (attraverso il richiamo dell'art. 147 cod. proc. civ.), nella prima parte del censurato art. 16-*septies* del d.l. n. 179 del 2012, allo scopo di tutelare il destinatario, per salvaguardarne, cioè, il diritto al riposo in una fascia oraria (dalle 21 alle 24) in cui egli sarebbe stato, altrimenti, costretto a continuare a controllare la propria casella di posta elettronica. Ciò appunto giustifica la *fictio iuris*, contenuta nella seconda parte della norma in esame, per cui il perfezionamento della notifica - effettuabile dal mittente fino alle ore 24 (senza che il sistema telematico possa rifiutarne l'accettazione e la consegna) - è differito, per il destinatario, alle ore 7 del giorno successivo. Ma non anche giustifica la corrispondente limitazione nel tempo degli effetti giuridici della notifica nei riguardi del mittente, al quale - senza che ciò sia funzionale alla tutela del diritto al riposo del destinatario e nonostante che il mezzo tecnologico lo consenta - viene invece impedito di utilizzare appieno il termine utile per approntare la propria difesa: termine che l'art. 155 cod. proc. civ. computa «a giorni» e che, nel caso di impugnazione, scade, appunto, allo spirare della mezzanotte dell'ultimo giorno (in questa prospettiva, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 31 agosto 2015, n. 17313; sezione lavoro, ordinanza 30 agosto 2017, n. 20590). La norma denunciata è, per di più, intrinsecamente irrazionale, là dove viene ad inibire il presupposto che ne conforma indefettibilmente l'applicazione, ossia il sistema tecnologico telematico, che si caratterizza per la sua diversità dal sistema tradizionale di notificazione, posto che quest'ultimo si basa su un meccanismo comunque legato «all'apertura degli uffici», da cui prescinde del tutto invece la notificazione con modalità telematica. Una differenza, questa, che del resto lo stesso legislatore ha chiaramente colto in modo significativo nel confinante ambito della disciplina del deposito telematico degli atti processuali di parte, là dove, proprio in riferimento alla tempestività del termine di deposito telematico, il comma 7 dell'art. 16-*bis* del d.l. n. 179 del 2012, inserito dall'art. 51 del d.l. n. 90 del 2014, ha previsto che il «deposito è tempestivamente eseguito quando la ricevuta di avvenuta consegna è generata entro la fine del giorno di scadenza e si applicano le disposizioni di cui all'articolo 155, quarto e quinto comma, del codice di procedura civile». Anche in tale prospettiva trova dunque conferma l'irragionevole *vulnus* che l'art. 16-*septies*, nella portata ad esso ascritta dal «diritto vivente», reca al pieno esercizio del diritto di difesa - segnatamente, nella fruizione completa dei termini per l'esercizio dell'azione in giudizio, anche nella sua essenziale declinazione di diritto ad impugnare, che è contenuto indefettibile di una tutela giurisdizionale effettiva -, venendo a recidere quell'affidamento che il notificante ripone nelle potenzialità tutte del sistema tecnologico (che lo stesso legislatore ha ingenerato immettendo tale sistema nel circuito del processo), il dispiegamento delle quali, secondo l'intrinseco *modus operandi* del sistema medesimo, avrebbe invece consentito di tutelare, senza pregiudizio del destinatario della notificazione. L'applicazione della regola generale di scindibilità soggettiva degli effetti della notificazione (sentenze n. 106 del 2011, n. 3 del 2010, n. 318 e n. 225 del 2009, n. 107 e n. 24 del 2004, n. 477 del 2002; ordinanze n. 154 del 2005, n. 132 e n. 97 del 2004) anche alla notifica effettuata con modalità telematiche - regola, del resto, recepita espressamente dall'art. 3-*bis*, comma 3, della legge 21 gennaio 1994, n. 53 (Facoltà di notificazioni di atti civili, amministrativi e stragiudiziali per gli avvocati e procuratori legali) - consente la *reductio*

ad legitimitatem della norma censurata. L'art. 16-*septies* del d.l. n. 179 del 2012 va pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che la notifica eseguita con modalità telematiche la cui ricevuta di accettazione è generata dopo le ore 21 ed entro le ore 24 si perfeziona per il notificante alle ore 7 del giorno successivo, anziché al momento di generazione della predetta ricevuta. [...]

Sentenza n. 58/2020 (Pres. Cartabia, Red. Petitti)

Procedimento civile - Giudizio di appello - Casi di rimessione della causa al giudice di primo grado - Mancata valutazione di chiamata in causa del terzo in garanzia, conseguente all'erronea declaratoria di improcedibilità dell'opposizione a decreto ingiuntivo - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto di azione e difesa e dei principi del giusto processo, anche in via convenzionale - Non fondatezza della questione.

Considerato in diritto

[...] La Corte d'appello di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 354 del codice di procedura civile, in riferimento agli artt. 3, 24, 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, «nella parte in cui non prevede che il giudice d'appello debba rimettere la causa al giudice di primo grado, se è mancato il contraddittorio, non essendo stata da questo neppure valutata, in conseguenza di un'erronea dichiarazione di improcedibilità dell'opposizione, la richiesta di chiamata in causa del terzo, proposta dall'opponente in primo grado, con conseguente lesione del diritto di difesa di una delle parti». [...] Nel merito, la questione non è fondata. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute, limite che, con riferimento specifico all'art. 24 Cost., viene superato solo qualora emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire, mentre il parametro evocato non esige che il cittadino sia messo in grado di conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, purché non vengano imposti oneri o prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (ex plurimis, sentenze n. 271 del 2019, n. 199 del 2017, n. 121 e n. 44 del 2016). In particolare, nella sentenza n. 1 del 2002, si è evidenziato che «nell'ordinamento processuale civile, la rimessione al primo giudice è fenomeno limitato ai casi previsti dagli artt. 353 e 354 cod. proc. civ.», sicché corrisponde ai principi che il secondo giudice decida nel merito, senza dare luogo a rimessione, qualora abbia «constatata una violazione in prima istanza delle regole del contraddittorio o del diritto di difesa non riconducibile ai casi di rimessione espressamente previsti». La tassatività ed eccezionalità delle ipotesi normative di rimessione in primo grado, del resto, è affermata dall'univoca e risalente giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione, come un riflesso della natura prevalentemente rescissoria del giudizio d'appello, coerente con la regola di assorbimento dei vizi di nullità in motivi di gravame, potendo il giudice d'appello limitarsi ad emettere una pronuncia rescindente, cioè di mero annullamento con rinvio, nei soli casi espressamente indicati dal legislatore (sentenze 14 novembre 1972, n. 3368, 12 gennaio 1963, n. 34 e 28 luglio 1962, n. 2208; conformi, tra molte, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 17 marzo 2006, n. 5907, e sezione seconda civile, sentenza 15 maggio 2002, n. 7057). Né meritevole di accoglimento appare la deduzione del giudice *a quo*, secondo cui la necessità di agire in via autonoma contro il terzo garante, derivante dall'impossibilità del regresso in primo grado, lederebbe il diritto di difesa del convenuto-opponente poiché questo verrebbe privato del vantaggio del processo simultaneo, segnatamente del beneficio della formazione contestuale del giudicato sul rapporto principale e sul rapporto di garanzia. Questa Corte ha, infatti, più volte evidenziato che, nel quadro

della discrezionalità conformativa del legislatore processuale, il *simultaneus processus* non gode di garanzia costituzionale, trattandosi di un mero espediente tecnico finalizzato, laddove possibile, a realizzare un'economia dei giudizi e a prevenire il conflitto tra giudicati, sicché la sua inattuabilità non lede il diritto di azione, né quello di difesa, se la pretesa sostanziale dell'interessato può essere fatta valere nella competente, pur se distinta, sede giudiziaria con pienezza di contraddittorio e difesa (*ex plurimis*, sentenze n. 451 del 1997 e n. 295 del 1995; ordinanze n. 215 e n. 124 del 2005, n. 18 del 1999 e n. 308 del 1991). La scelta del legislatore di non includere tra le ipotesi di rimessione in primo grado quella della pretermissione dell'istanza del convenuto-opponente di chiamata di un terzo in garanzia impedisce di recuperare il processo simultaneo tra la domanda principale e la domanda di garanzia, ma non impedisce che quest'ultima sia fatta valere nella competente, pur se distinta, sede giudiziaria con pienezza di contraddittorio e difesa. Né è ravvisabile, per effetto delle modifiche introdotte dal legislatore nella disciplina del giudizio civile d'appello, una sua piena trasformazione dal modello sostitutivo del *novum iudicium* a quello di una *revisio prioris instantiae* di tipo cassatorio, sicché la configurazione in termini di tassatività e di eccezionalità delle ipotesi di rimessione in primo grado non sarebbe più coerente con l'attuale struttura dell'appello civile. In realtà, come evidenziato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, l'accentuazione dei tratti di revisione determinata dalle riforme del codice di rito, in particolare da quella di cui al decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, non ha certamente trasformato l'appello civile in un mezzo di impugnazione a critica vincolata, «una sorta di anticipato ricorso per cassazione» (sentenza 16 novembre 2017, n. 27199). Alla struttura del giudizio d'appello resta connotato il profilo rescissorio, mantenendosi tassative ed eccezionali le ipotesi normative nelle quali il gravame può arrestarsi al solo profilo rescindente, in funzione della rimessione della causa al primo giudice (Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 17 aprile 2019, n. 10744). Neanche può essere accolta la deduzione del giudice *a quo*, secondo cui la formula ampia dell'art. 105 cod. proc. amm., laddove prevede la rimessione in primo grado «se è mancato il contraddittorio, oppure è stato leso il diritto di difesa di una delle parti», raffrontata alla più restrittiva disposizione del codice di rito civile, metterebbe in luce un'irragionevole disparità tra modelli processuali, che andrebbe ricomposta attraverso il superamento del principio di tassatività di cui agli artt. 353 e 354 cod. proc. civ. Così argomentando, infatti, il rimettente inverte il rapporto sistematico tra la disciplina del processo civile e quella del processo amministrativo, nel momento in cui eleva quest'ultima a paradigma dell'altra, in aperta contraddizione con quanto indicato dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), che, all'art. 44, reca la «delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo». L'art. 44, comma 1, della legge n. 69 del 2009 individua tra le finalità della riforma delle norme sul processo amministrativo quella «di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali», sicché è la disciplina del processo amministrativo a sperimentare un percorso di assimilazione alla disciplina di principio del processo civile, e non viceversa, come testimonia, altresì, il rinvio esterno disposto dall'art. 39, comma 1, cod. proc. amm. In tal senso, del resto, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha affermato che, nonostante la formulazione apparentemente indeterminata, il disposto dell'art. 105 cod. proc. amm. è in realtà allineato a quello degli artt. 353 e 354 cod. proc. civ., da intendersi, quest'ultimo, espressivo dei principi generali di sostitutività dell'appello e conversione dei vizi di nullità in motivi di gravame, sicché, anche nel processo amministrativo, le ipotesi normative di rimessione al primo giudice sono da qualificarsi

come tassative ed eccezionali, insuscettibili di interpretazione analogica o estensiva (sentenze 30 luglio 2018, n. 10 e n. 11). Non si registra, quindi, la disparità tra modelli processuali che il giudice *a quo* censura sotto il profilo dell'art. 3 Cost., bensì, al contrario, una convergenza di modelli processuali, orientata alla tassatività ed eccezionalità delle ipotesi normative di regressione in primo grado. Tale convergenza di principio non impedisce, peraltro, che le esigenze specifiche di ciascun modello possano comportare una diversa articolazione delle relative discipline. Quanto detto finora esclude la prospettata violazione dei principi del giusto processo di cui agli artt. 111 Cost. e 6 CEDU, quest'ultimo parametro interposto dall'art. 117, primo comma, Cost. Invero, acquisito che il doppio grado di giurisdizione di merito non è, di per sé, assistito da copertura costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 199 del 2017 e n. 243 del 2014; ordinanze n. 42 del 2014, n. 226 e n. 190 del 2013), né convenzionale (Corte EDU, sentenza 20 ottobre 2015, Costantino Di Silvio contro Italia, paragrafo 50), questa Corte ha escluso che la mancata previsione della rimessione al giudice di primo grado in un caso di definizione in rito non contemplato dagli artt. 353 e 354 cod. proc. civ. (declinatoria di competenza del giudice di pace) integri un pregiudizio del diritto di difesa, atteso che «il diritto di difesa deve ritenersi rispettato quando la causa venga effettivamente sottoposta alla cognizione dei giudici di primo e di secondo grado, restando irrilevante che l'esame del fondamento della domanda non sia compiuto dall'uno, alla stregua di situazioni processuali preclusive, ma soltanto dall'altro» (ordinanza n. 585 del 2000). È proprio la finalità di assicurare la ragionevole durata del processo, garantita dagli artt. 111 Cost. e 6 CEDU, ad opporsi, in linea di principio, alla rimessione del giudizio in primo grado, quando questa non sia imposta da esigenze indefettibili, come quella di integrare il contraddittorio rispetto ad una parte necessaria. La regressione processuale diretta a consentire l'ingresso in giudizio del garante del convenuto, parte non necessaria, determinerebbe un ritardo, esso pure non necessario, nella definizione della controversia sul rapporto principale. [...]

Sentenza n. 212/2020 (Pres. Morelli, Red. Amoroso)

Lavoro e previdenza (controversie in materia di) - Impugnativa stragiudiziale dell'atto datoriale (nel caso di specie: provvedimento di trasferimento del lavoratore) - Inefficacia dell'impugnazione se non seguita, entro centottanta giorni, dagli adempimenti indicati dalla legge - Ricomprensione, tra questi, del deposito del ricorso cautelare *ante causam* ex artt. 669-bis , 669-ter e 700 cod. proc. civ. - Omessa previsione - Irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza - Illegittimità costituzionale *in parte qua* .

Considerato in diritto

[...] Orbene, in questo complesso meccanismo processuale, la mancata previsione anche del ricorso per provvedimento d'urgenza ai sensi degli artt. 669-bis, 669-ter e 700 cod. proc. civ., quale atto idoneo a impedire, se proposto nel termine di decadenza, l'inefficacia dell'impugnazione stragiudiziale del primo comma dell'art. 6 della legge n. 604 del 1966, e a dare accesso alla tutela giurisdizionale, è contraria al principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), se posta in comparazione con l'idoneità riconosciuta, invece, dalla stessa disposizione censurata alla richiesta di attivazione della procedura conciliativa o arbitrale. Ed è, altresì, contraria al principio di ragionevolezza (riconducibile anch'esso all'art. 3 Cost.), in riferimento alla finalità sottesa alla previsione del termine di decadenza in esame, essendo la domanda di tutela cautelare idonea a far emergere il contenzioso insito nell'impugnazione dell'atto datoriale. Occorre infatti premettere che la giurisprudenza di questa Corte ha più volte riconosciuto che la tutela cautelare è strumentale all'effettività della tutela giurisdizionale e, pur potendo venire variamente configurata e modulata, essa è necessaria e deve essere effettiva (sentenze n. 236 del 2010, n. 403 del 2007; n. 165 del 2000, n. 437 e n. 318 del 1995, n. 190 del 1985; ordinanza n. 225 del 2017), costituendo espressione paradigmatica del principio per il quale «la durata del processo non deve andare a danno dell'attore che ha ragione» (sentenza n. 253 del 1994). Essa, infatti, in quanto preordinata ad assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale, e in particolare a non lasciare vanificato l'accertamento del diritto, costituisce uno strumento fondamentale e inerente a qualsiasi sistema processuale, anche indipendentemente da una previsione espressa (sentenza n. 403 del 2007). Con la riforma contenuta nella legge 14 maggio 2005, n. 80 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali), il legislatore ha accentuato, seguendo il modello di altri sistemi processuali, la natura autonoma della tutela cautelare (e quindi della relativa azione) rispetto a quella di merito, rendendo soltanto funzionale, almeno per i provvedimenti cautelari anticipatori e per quelli di urgenza ex art. 700 cod. proc. civ., il relativo nesso di strumentalità, stante l'idoneità di detti provvedimenti a restare efficaci indipendentemente dall'instaurazione del giudizio di merito, divenuta per gli stessi solo eventuale. In sostanza, i provvedimenti cautelari “a strumentalità attenuata” - ossia quelli previsti dall'art. 669-octies, sesto comma, cod. proc. civ. - sono caratterizzati da una sorta di “definitività” condizionata in modo risolutivo a una differente decisione assunta nel giudizio di merito, eventualmente incardinato dalla parte in causa che non si ritenga soddisfatta dall'assetto di interessi provvisorio, ma potenzialmente stabile, recato dal provvedimento cautelare, e che voglia ottenere una pronuncia sul merito del diritto controverso, idonea al giudicato sostanziale, sempre che nelle more essa non abbia posto in essere, anche in ipotesi con la prolungata inerzia, atti

incompatibili con la volontà di rimuovere il provvedimento d'urgenza di accoglimento o di rigetto della domanda cautelare. Il legislatore ha così introdotto un nuovo modello di tutela che può esitare in un provvedimento celere, reso, sul presupposto del periculum in mora, a cognizione sommaria e a seguito di un procedimento deformalizzato, che si iscrive nell'ambito di una più ampia tendenza normativa, espressa anche mediante riti di natura diversa (semplificati, sommari, camerali), a svincolare la decisione concreta della lite dalla necessità dell'accertamento con il "crisma" del giudicato sostanziale. Un segno dell'evoluzione del procedimento cautelare per provvedimento d'urgenza è costituito dal mutamento di giurisprudenza in tema di opposizione contro la deliberazione di esclusione del socio dalla società ai sensi dell'art. 2533 cod. civ.; opposizione che il socio può proporre al tribunale nel termine, ritenuto essere di decadenza, di sessanta giorni dalla sua comunicazione. Tale termine - come evidenziato dal rimettente - è rispettato non solo con la notifica di un ordinario atto di citazione, ma anche con il ricorso per provvedimento d'urgenza *ante causam* atteso che «il rimedio cautelare anticipatorio presenta nell'attuale sistema ordinamentale le caratteristiche di una azione, in quanto potenzialmente idoneo a soddisfare attraverso l'intervento giudiziario l'interesse sostanziale della parte, anche in via definitiva» (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 25 maggio 2016, n. 10840). Vi è, altresì, che nel processo del lavoro la tutela cautelare riveste un'importanza peculiare in quanto il ritardo della risposta di giustizia comporta un pregiudizio particolarmente grave, atteso che le controversie regolate dagli artt. 409 cod. proc. civ. e seguenti hanno spesso ad oggetto situazioni sostanziali di rilievo costituzionale in quanto attinenti alla dignità del lavoro. La cruciale importanza della tutela d'urgenza nell'ambito delle controversie di lavoro ha avuto da tempo riconoscimento nella giurisprudenza di questa Corte con l'affermazione - fatta con riferimento ai diritti dei lavoratori del settore pubblico, assoggettati, all'epoca, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in un processo che non prevedeva ancora una tutela cautelare diversa dalla sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato - del principio per il quale dall'art. 700 cod. proc. civ. è lecito enucleare la direttiva secondo cui, quante volte il diritto assistito da *fumus boni iuris* è minacciato da un pregiudizio imminente e irreparabile provocato dalla cadenza dei tempi necessari per farlo valere in via ordinaria, spetta al giudice il potere di emanare i provvedimenti d'urgenza che appaiono, secondo le circostanze, più idonei ad assicurare provvisoriamente gli effetti della decisione sul merito (sentenza n. 190 del 1985). [...]

Sentenza n. 48/2021 (Pres. Coraggio, Red. Zanon)

Elezioni - Elezione della Camera dei deputati - Procedimento pre-elettorale - Presentazione delle liste dei candidati per l'attribuzione dei seggi nel collegio plurinominale - Condizioni - Sottoscrizione delle liste da un numero minimo di 1.500 elettori, ridotto alla metà nel caso di scioglimento anticipato della legislatura di oltre centoventi giorni, anziché da tali numeri ridotti a un quarto - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto di elettorato passivo e dei principi di rappresentatività democratica e di libertà di voto, anche in via convenzionale - Non fondatezza delle questioni.

Elezioni - Elezione della Camera dei deputati - Procedimento pre-elettorale - Presentazione delle liste dei candidati per l'attribuzione dei seggi nel collegio plurinominale - Condizioni - Sottoscrizione delle liste da un numero minimo di 1.500 elettori, ridotto alla metà nel caso di scioglimento anticipato della legislatura di oltre centoventi giorni - Esenzione da tale onere per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura - Inclusione dei partiti o i gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali - Omessa previsione - Lamentata irragionevolezza, violazione del diritto di elettorato passivo e dei principi di rappresentatività democratica e di libertà di voto, anche in via convenzionale - Inammissibilità delle questioni.

Considerato in diritto

[...] Le questioni di legittimità costituzionale all'odierno esame pongono un problema di particolare delicatezza, relativo all'effettività e alla tempestività della tutela giurisdizionale che può essere domandata e ottenuta, in vista dello svolgimento delle elezioni politiche nazionali, nell'ambito del cosiddetto contenzioso elettorale preparatorio. Tale espressione, ha osservato questa Corte, si riferisce alle controversie relative a tutti gli atti del «procedimento preparatorio alle elezioni, nel quale è inclusa la fase dell'ammissione delle liste o di candidati» (sentenza n. 236 del 2010). Il contenzioso che insorge in tale fase si distingue così da quello occasionato dal «procedimento elettorale» vero e proprio, che invece comprende le controversie relative alle operazioni elettorali e alla successiva proclamazione degli eletti. [...] Successivamente, la sentenza n. 259 del 2009 ha nuovamente affrontato una questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale nei confronti degli artt. 23 e 87 del d.P.R. n. 361 del 1957, nella parte in cui non prevedono l'impugnabilità davanti al giudice amministrativo delle decisioni dell'Ufficio centrale nazionale. Anche in tal caso la pronuncia è stata d'inammissibilità, ma ad essa si è giunti attraverso affermazioni di rilievo per il caso ora in esame. La sentenza osservava che, pur non essendosi in presenza di un vuoto di tutela, si versava in una situazione di «incertezza» sul giudice competente, frutto di una «divergenza interpretativa» sul significato degli artt. 23 e 87 del d.P.R. n. 361 del 1957, da risolvere «con gli strumenti giurisdizionali, comuni e costituzionali, esistenti». Affermava, inoltre, che il diniego di giurisdizione da parte del Parlamento sulle situazioni giuridiche soggettive, in ipotesi lese nel procedimento elettorale preparatorio alle elezioni politiche, comporterebbe, al più, che sulla questione «possa sorgere un conflitto di giurisdizione, che non spetta a questa Corte risolvere» (analogamente, nell'ordinanza n. 117 del 2006, era stato dichiarato «irricevibile» un ricorso per conflitto tra poteri che richiedeva, in realtà, la risoluzione di un conflitto negativo di giurisdizione). Peraltro, la sentenza n. 259 del 2009 negava l'esistenza di un vuoto di tutela sottolineando, soprattutto, che «le questioni attinenti le

candidature, che vengono ammesse o respinte dagli uffici competenti, nel procedimento elettorale preparatorio, riguardano un diritto soggettivo, tutelato per di più da una norma costituzionale, come tale rientrante, in linea di principio, nella giurisdizione del giudice ordinario» (ciò che, in quel caso, giustificava l'inammissibilità della questione, volta invece a ottenere, come si è detto, con sentenza additiva, l'impugnabilità davanti al giudice amministrativo delle decisioni dell'Ufficio centrale nazionale: mentre soltanto una legge, ai sensi dell'art. 103 Cost., potrebbe introdurre in materia un'ulteriore ipotesi di giurisdizione esclusiva). Confortava, inoltre, nella medesima direzione la vigenza dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), che delegava il Governo - con delega i cui termini non erano scaduti nel momento in cui la Corte decideva la questione - ad introdurre, appunto, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Per questa parte, la delega è poi stata lasciata scadere. Quel che ora conta, tuttavia, è che questa Corte - affermando, pur solo in principio, la giurisdizione del giudice ordinario in materia - già allora riteneva che la forza precettiva dell'art. 66 Cost. non copre il contenzioso pre-elettorale, che perciò ben può essere escluso dal perimetro di efficacia della norma costituzionale. A distanza di oltre un decennio, scaduta inutilmente la delega ricordata, consolidatosi il citato "diritto vivente" della giurisprudenza di legittimità, condiviso da quella amministrativa, confermata la ricordata prassi interpretativa delle Giunte parlamentari, questa conclusione - già presente nella sentenza n. 259 del 2009 - va ribadita e ulteriormente argomentata. Essa è coerente sia con il tenore testuale dell'art. 66 Cost., sia con l'ispirazione fondamentale che guidò i Costituenti nell'approvazione di questa norma costituzionale: garantire l'autonomia delle Assemblee parlamentari nella decisione circa le controversie relative ai titoli di ammissione dei propri componenti e perciò, deve intendersi, dei proclamati eletti, e solo di questi ultimi. In Assemblea Costituente fu vivacemente discussa la scelta se riservare la verifica sulle elezioni alle Camere o ad organi (anche giurisdizionali) ad esse estranee, ma non venne mai messo in dubbio che la verifica da disciplinare in Costituzione dovesse avere ad oggetto esclusivamente l'accertamento della condizione di quanti, a seguito del voto, fossero stati proclamati eletti. Ad esempio, il riferimento esplicito ad un accertamento da condurre solo nei confronti di chi fosse «eletto deputato» era stato svolto dall'on. Ambrosini nella seduta del 19 settembre 1946 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione; e nella stessa seduta l'on. Codacci Pisanelli evidenziava come alle Giunte parlamentari fosse rimesso il compito di accertare l'esistenza «negli eletti» di determinati requisiti. Ferma, quindi, questa *ratio* essenziale, come emerge dai lavori dell'Assemblea costituente, il tenore dell'art. 66 Cost. non sottrae affatto al giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti, la competenza a conoscere della violazione del diritto di elettorato passivo nella fase antecedente alle elezioni, quando non si ragiona né di componenti eletti di un'assemblea parlamentare né dei loro titoli di ammissione. È, del resto, il rilievo stesso del diritto di elettorato passivo, «aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica» (sentenza n. 141 del 1996), a imporre questa soluzione. La giurisprudenza costituzionale riconosce in effetti nell'elettorato passivo un diritto politico fondamentale, che l'art. 51 Cost. garantisce a ogni cittadino con i caratteri propri dell'inviolabilità ex art. 2 Cost. (*ex multis*, sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007, n. 160 del 1997, n. 344 del 1993, n. 539 del 1990, n. 571 del 1989 e n. 235 del 1988). Inoltre, se è vero che una tutela dei diritti effettiva richiede l'accesso a un giudice (art. 24 Cost.: tra le tante, sentenze n. 182 del 2014 e n. 119 del 2013), risulta ancora più evidente che il presidio della tutela giurisdizionale deve assistere un diritto inviolabile, quale quello ora in esame. Previsione del diritto inviolabile e garanzia del

ricorso al giudice per assicurarne la tutela devono insomma coesistere e sorreggersi reciprocamente. Del resto, questa Corte non ha esitato ad ascrivere il diritto alla tutela giurisdizionale «tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio» (sentenza n. 18 del 1982, nonché, nello stesso senso, n. 82 del 1996). Particolarmente nella prospettiva dell'effettività, «[a]l riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi a un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale» (sentenza n. 26 del 1999): pertanto, l'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli artt. 24 e 113 Cost., da annoverarsi tra quelli inviolabili e caratterizzanti lo stato democratico di diritto. «Né è contestabile che il diritto al giudice ed a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti inviolabili è sicuramente tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico del nostro tempo» (sentenza n. 238 del 2014). In definitiva, se «la “grande regola” del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti, in quanto scelta che appartiene ai grandi principi di civiltà del tempo presente, non può conoscere eccezioni», salvo quelle strumentali alla necessità di garantire l'indipendenza del Parlamento (sentenza n. 262 del 2017), non vi sono ragioni per attribuire all'art. 66 Cost. il significato di estendere, anziché ridurre, quelle eccezioni. Spetta naturalmente alla giurisprudenza comune tenere in conto questa interpretazione, quanto alla conseguente lettura delle disposizioni di legge ordinaria che con l'art. 66 Cost. fanno sistema, e fra queste, soprattutto, dell'art. 87 del d.P.R. n. 361 del 1957. [...]

Sentenza n. 87/2021 (Pres. Coraggio, Red. Amoroso)

Procedimento civile - Spese processuali - Spese per la consulenza tecnica d'ufficio nel procedimento preventivo ai fini della composizione di lite in relazione alle controversie di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria - Possibilità per il giudice di addebitare, in tutto o in parte, il costo della consulenza a carico di una parte diversa da quella ricorrente - Omessa previsione - Denunciata violazione della tutela giurisdizionale, del diritto di difesa e di azione - Non fondatezza delle questioni.

Considerato in diritto

[...] Passando al merito, giova premettere - quanto al contesto normativo di riferimento - che la disposizione censurata (art. 8, commi 1 e 2, della legge n. 24 del 2017) ha prescritto che colui il quale intenda esercitare un'azione, innanzi al giudice civile, relativa a una controversia di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria è tenuto preliminarmente a proporre ricorso ai sensi dell'art. 696-*bis* cod. proc. civ. dinanzi al giudice competente (comma 1), quale condizione di procedibilità della domanda di risarcimento (comma 2), della cui legittimità il giudice rimettente non dubita. Il richiamato art. 696-*bis* cod. proc. civ., a sua volta, prevede l'istituto della consulenza tecnica conciliativa che offre alle parti la possibilità di ottenere, in via preventiva rispetto all'instaurazione del processo, una valutazione tecnica in ordine all'esistenza del fatto e all'entità del danno, nell'auspicio che, proprio sulla scorta di tale valutazione, le parti possano trovare un accordo che renda superflua l'instaurazione del successivo giudizio di merito. Il previo svolgimento dinanzi all'autorità giudiziaria del procedimento di cui all'art. 696-*bis* cod. proc. civ. è finalizzato non solo alla definizione in via conciliativa della controversia, ma anche ad anticipare un segmento istruttorio fondamentale per la risoluzione di alcune cause caratterizzate - come quelle in tema di responsabilità sanitaria - da questioni soprattutto tecniche. Questa peculiare forma di giurisdizione condizionata - prevista dalla disposizione censurata - persegue una chiara finalità deflattiva nella misura in cui il necessario previo espletamento della consulenza medico-legale mira a favorire l'accordo tra le parti, resolvendo le questioni tecniche sulle quali si fondano spesso le pretese di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria. In questa prospettiva è previsto anche che l'espletamento della consulenza nella materia della responsabilità sanitaria deve essere affidato «a un medico specializzato in medicina legale e a uno o più specialisti nella disciplina che abbiano specifica e pratica conoscenza di quanto oggetto del procedimento». Pertanto la consulenza deve essere, di norma, collegiale, affidata a professionisti con specifici requisiti, sì da essere funzionale, anche per la sua maggiore attendibilità, a favorire l'auspicato esito conciliativo della lite. La condizione di procedibilità contemplata dall'art. 8 della legge n. 24 del 2017 è soddisfatta se il tentativo di conciliazione esperito dal consulente tecnico all'esito degli accertamenti peritali è fallito o, in ogni caso, se sono trascorsi inutilmente sei mesi dal deposito del ricorso. Nel contemplare tale condizione di procedibilità, inoltre, il legislatore, allo scopo di favorire la conciliazione mediante una effettiva partecipazione di tutte le parti al relativo procedimento, ha anche stabilito che, in caso di mancata partecipazione alla fase conciliativa, il giudice, con il provvedimento che definisce il giudizio di merito, condanna le parti che non hanno partecipato al pagamento delle spese di consulenza e di lite, indipendentemente dall'esito di tale giudizio, oltre che ad una pena pecuniaria, determinata equitativamente, in favore della parte che è comparsa alla conciliazione (art. 8, comma 4, ultimo periodo, della predetta legge n. 24 del 2017). Il comma 3 del predetto art. 8 stabilisce, poi, che gli effetti della domanda sono fatti salvi

qualora, nel termine di novanta giorni successivi al deposito della relazione o al decorso di sei mesi dal deposito del ricorso per consulenza tecnica preventiva, venga introdotto il giudizio di merito. Se, invece, tale giudizio è iniziato senza che sia stata espletata la consulenza, ai sensi dell'art. 8, comma 2, il giudice deve assegnare alle parti un termine di quindici giorni per la presentazione dinanzi a sé dell'istanza di consulenza tecnica in via preventiva ovvero di completamento del procedimento. Pertanto, quella contemplata dall'art. 8, commi 1 e 2, della legge n. 24 del 2017, costituisce una condizione di procedibilità, e non di proponibilità, della domanda giudiziale, che deve sussistere al momento della proposizione della domanda. Comunque è fatta salva la possibilità di esperire, in alternativa al ricorso ai sensi dell'art. 696-*bis* cod. proc. civ., il procedimento di mediazione di cui all'art. 5, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali). Sicché la parte che voglia esercitare un'azione di responsabilità sanitaria può scegliere la via che ritiene più idonea per soddisfare la condizione di procedibilità. Ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Firenze in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., non sono fondate. Come già sopra rilevato, le censure mosse dal rimettente, riguardanti in particolare l'onere del costo della consulenza peritale, si appuntano sul regime delle spese processuali relative all'accertamento tecnico preventivo in esame, quale deve considerarsi anche la consulenza tecnica preventiva di cui all'art. 8 della legge n. 24 del 2017, e non invece sulla regola dell'anticipazione delle spese della consulenza tecnica (*ex art. 8 del d.P.R. n. 115 del 2002*), avendo il giudice già provveduto in proposito facendo applicazione di tale disposizione, né sulla liquidazione, con decreto, delle spettanze ai consulenti d'ufficio ai sensi dell'art. 168 del d.P.R. n. 115 del 2002, previsione che infatti il giudice rimettente neppure richiama. Sotto questo profilo - quello della regolamentazione delle spese processuali - viene in rilievo l'art. 669-*quaterdecies* cod. proc. civ. che stabilisce, tra l'altro, che ai procedimenti di istruzione preventiva, e quindi anche alla consulenza tecnica preventiva di cui all'art. 696-*bis* cod. proc. civ. e a quella di cui all'art. 8 della legge n. 24 del 2017, si applica altresì l'art. 669-*septies* cod. proc. civ., secondo cui il giudice provvede definitivamente sulle spese processuali in caso di ordinanza di incompetenza o di rigetto, che comprende anche l'ipotesi dell'inammissibilità della domanda; ossia casi in cui l'accertamento tecnico preventivo non ha luogo. Da ciò discende che in tutti gli altri casi - ossia quando invece ha avuto normalmente corso l'accertamento tecnico preventivo previsto dalla disposizione censurata ed è giunto a conclusione con il deposito dell'elaborato peritale - il giudice non può provvedere sulle spese - come correttamente assume il rimettente - e, se ciò fa, la pronuncia di condanna di una parte, a favore dell'altra, del pagamento delle spese della consulenza - e in generale delle spese del procedimento - è considerata dalla giurisprudenza come "abnorme" e quindi *contra ius* (Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione terza, ordinanza 22 ottobre 2018, n. 26573). Il regolamento delle spese, anche di quelle della consulenza tecnica preventiva *ex art. 696-bis* cod. proc. civ., è sempre rimesso ad una fase successiva, ancorché non necessaria, ma eventuale: quella del giudizio di merito promosso con l'atto introduttivo divenuto procedibile. Il rimettente vorrebbe invece una diversa disciplina che attenui il nesso di strumentalità dell'accertamento tecnico preventivo rispetto al giudizio di merito, sì da consentire al giudice di regolare le spese processuali, e segnatamente quelle della consulenza tecnica, già all'esito del procedimento stesso. Una siffatta disciplina - in disparte i provvedimenti cautelari a strumentalità attenuata per i quali è contemplato il potere del giudice di liquidare in ogni caso le spese processuali all'esito del procedimento - è in effetti prevista in un'altra analoga fattispecie di accertamento tecnico preventivo, che parimenti condiziona la procedibilità dell'azione giudiziaria. L'art. 445-*bis* cod. proc. civ. stabilisce che, nelle controversie

in materia di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità, nonché di pensione di inabilità e di assegno di invalidità, chi intende proporre in giudizio domanda per il riconoscimento dei propri diritti deve presentare al tribunale istanza di accertamento tecnico per la verifica preventiva delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa fatta valere. Anche in questa fattispecie l'espletamento dell'accertamento tecnico preventivo costituisce condizione di procedibilità della domanda giudiziale, che questa Corte ha ritenuto compatibile con il diritto alla tutela giurisdizionale, garantito dall'art. 24 Cost. (sentenza n. 243 del 2014). Terminate le operazioni peritali, in assenza di contestazioni delle conclusioni del consulente tecnico d'ufficio e quindi sussistendo l'accordo, espresso o tacito, delle parti sull'esito dell'accertamento tecnico preventivo, il giudice, con il decreto di omologa dell'accertamento del requisito sanitario secondo le risultanze probatorie indicate nella relazione del consulente tecnico d'ufficio, «provvede [...] sulle spese». Ciò invece non è previsto che il giudice possa fare in alcun caso nella parallela ipotesi della consulenza tecnica preventiva *ex art. 8 della legge n. 24 del 2017*, oggetto delle questioni di legittimità costituzionale. Ma può subito notarsi che sussiste una ragione giustificativa del diverso regime, rispetto a quello della disposizione censurata che non contempla - anzi esclude - che il giudice possa provvedere sulle spese. Il giudice, nel procedimento *ex art. 445-bis cod. proc. civ.*, regola le spese quando la fase dell'accertamento tecnico preventivo chiude il contenzioso in ragione dell'accordo delle parti, espresso o tacito (per mancata tempestiva contestazione delle conclusioni del consulente tecnico d'ufficio), sì da non essere seguita da un giudizio ordinario sulla pretesa del ricorrente. Invece nel procedimento *ex art. 8 della legge n. 24 del 2017* questa verifica, da parte del giudice, in ordine all'accordo delle parti sull'esito dell'accertamento peritale, non è prevista e ciò giustifica che in nessun caso il giudice possa provvedere sulle spese processuali. Del resto, in assenza di un accordo tra le parti, il giudice non avrebbe un criterio per regolare le spese della consulenza tecnica preventiva *ex art. 8 della legge n. 24 del 2017*, come spese processuali, mancando in questa fase una vera e propria soccombenza, quali che siano le conclusioni dell'elaborato peritale. Mentre - può notarsi - le spese dell'ordinaria consulenza tecnica preventiva *ex art. 696-bis cod. proc. civ.*, non costituendo un atto necessario del processo, ma rispondendo ad una libera scelta della parte, non hanno natura giudiziale e non appartengono alle spese di lite, perché relative a una fase stragiudiziale non necessaria (Corte di cassazione, terza sezione civile, ordinanza 3 settembre 2019, n. 21975). Si ha quindi che nella fattispecie in esame il differimento della regolamentazione delle spese processuali, comprensive delle spese della consulenza tecnica, all'esito del giudizio di merito avente ad oggetto la pretesa risarcitoria è giustificato e non crea un ostacolo, eccessivo e rigido, che - in ragione delle condizioni economiche del ricorrente, in ipotesi precarie, ma non tali da consentire l'accesso al patrocinio a spese dello Stato - possa pregiudicare il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.). Questa Corte, a fronte della denunciata illegittimità per contrasto con l'art. 24 Cost. di forme di giurisdizione condizionata, ha costantemente affermato il principio secondo cui il rispetto di tale parametro non impone una correlazione assoluta tra il sorgere del diritto e la sua azionabilità, che può essere differita ad un momento successivo ove ricorrano esigenze di ordine generale e superiori finalità di giustizia (*ex multis*, sentenze n. 98 del 2014, n. 276 del 2000, n. 406 del 1993 e n. 154 del 1992; ordinanza n. 251 del 2003). Tale principio è stato ribadito anche con riguardo all'accertamento tecnico preventivo di cui all'art. 445-bis cod. proc. civ. (sentenza n. 243 del 2014). Inoltre, il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute; limite che viene superato esclusivamente qualora emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (sentenze n. 225 del 2018, n. 44 del 2016 e n. 335 del 2004), mediante l'imposizione di oneri o modalità tali da rendere

impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (ex plurimis, sentenze n. 271 del 2019, n. 199 del 2017, n. 121 e n. 44 del 2016). Vi è, inoltre, che nelle controversie in tema di responsabilità sanitaria disciplinate dalla legge n. 24 del 2017, la durata del giudizio di merito, che la stessa disposizione censurata prevede che si svolga nelle forme del procedimento sommario di cognizione ex artt. 702-bis e seguenti cod. proc. civ., dovrebbe essere tendenzialmente breve sia per la connotazione deformalizzata del rito, sia per la già avvenuta anticipazione del segmento istruttorio fondamentale della consulenza tecnica. Nella valutazione di non fondatezza della censura sollevata in riferimento all'art. 24 Cost. concorre anche la considerazione che l'art. 8, comma 2, della legge n. 24 del 2017, individua, quale condizione di procedibilità alternativa, la mediazione di cui al d.lgs. n. 28 del 2010. Il ricorrente può quindi scegliere una via per lui meno onerosa, dal momento che la consulenza tecnica d'ufficio è espressamente posta a carico delle parti in solido dall'art. 16, comma 11, del decreto del Ministro della giustizia 18 ottobre 2010, n. 180 (Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28). [...]

Sentenza n. 128/2021 (Pres. Coraggio, Red. Amoroso)

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione di ogni procedura esecutiva immobiliare avente a oggetto l'abitazione principale del debitore - Ulteriore proroga, fino al 30 giugno 2021 - Irragionevolezza e violazione dei principi di proporzionalità e di tutela giurisdizionale, anche nella fase esecutiva - Illegittimità costituzionale.

Considerato in diritto

[...] Tutto ciò premesso, sono fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, primo e secondo comma, Cost., con assorbimento delle altre. Questa Corte ha ripetutamente affermato che la garanzia - riconosciuta dall'art. 24, primo comma, Cost. - di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti comprende anche l'esecuzione forzata, che è diretta a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento del giudice (sentenza n. 522 del 2002). La tutela in sede esecutiva, infatti, è componente essenziale del diritto di accesso al giudice: l'azione esecutiva rappresenta uno strumento indispensabile per l'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore (*ex plurimis*, sentenze n. 225 del 2018, n. 198 del 2010, n. 335 del 2004, n. 522 del 2002 e n. 321 del 1998; ordinanza n. 331 del 2001). La fase di esecuzione coattiva delle decisioni di giustizia, proprio in quanto componente intrinseca ed essenziale della funzione giurisdizionale, deve ritenersi costituzionalmente necessaria (sentenza n. 419 del 1995), stante che «il principio di effettività della tutela giurisdizionale [...] rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale» (sentenze n. 225 del 2018 e n. 304 del 2011). È certo riservata alla discrezionalità del legislatore la conformazione degli istituti processuali, con il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della disciplina (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2016, n. 10 del 2013 e n. 221 del 2008); ma tale limite è valicato «ogniquale volta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire» (sentenza n. 225 del 2018; negli stessi termini, tra le tante, sentenze n. 87 del 2021, n. 271 del 2019, n. 44 del 2016 e n. 335 del 2004). La sospensione delle procedure esecutive deve costituire, pertanto, un evento eccezionale: «un intervento legislativo – che di fatto svuota di contenuto i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti di un soggetto debitore – può ritenersi giustificato da particolari esigenze transitorie qualora [...] siffatto svuotamento sia limitato ad un ristretto periodo temporale» (sentenza n. 186 del 2013). È ben vero che il legislatore ordinario - in presenza di altri diritti meritevoli di tutela, come quello fondamentale all'abitazione - può procrastinare la soddisfazione del diritto del creditore alla tutela giurisdizionale anche in sede esecutiva. Deve però sussistere un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto, da valutarsi considerando la proporzionalità dei mezzi scelti in relazione alle esigenze obiettive da soddisfare e alle finalità perseguite (*ex plurimis*, sentenze n. 212 del 2020, n. 71 del 2015, n. 17 del 2011, n. 229 e n. 50 del 2010, n. 221 del 2008 e n. 1130 del 1988). Nella fattispecie in esame, in particolare, viene in rilievo il diritto all'abitazione, che costituisce «diritto sociale» (sentenze n. 106 del 2018 e n. 559 del 1989) e «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» (sentenza n. 44 del 2020). Esso, benché non espressamente menzionato, deve ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988) e il suo oggetto - l'abitazione - deve considerarsi «bene di primaria importanza» (sentenze n. 79 del 2020 e n. 166 del 2018). Anche nell'ipotesi in cui

sia in discussione il diritto all'abitazione del debitore esecutato, la sospensione delle procedure esecutive può tuttavia essere contemplata dal legislatore solo a fronte di circostanze eccezionali e per un periodo di tempo limitato, e non già con una serie di proroghe, che superino un ragionevole limite di tollerabilità (*ex multis*, sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003). Pertanto, le sollevate questioni di legittimità costituzionale richiedono essenzialmente di verificare la ragionevolezza e proporzionalità del bilanciamento sotteso alla proroga della sospensione delle esecuzioni aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore esecutato. [...]

Sentenza n. 231 del 2021 (Pres. Coraggio, Red. Amato)

Ordinamento penitenziario - Condannati minorenni - Esecuzione delle pene - Concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale o della detenzione domiciliare - Condizioni, previste mediante decreto legislativo - Pena detentiva non superiore, rispettivamente, a quattro e a tre anni - Denunciata irragionevolezza, violazione dei criteri di delega, della funzione rieducativa della pena, del principio dell'individuazione del trattamento e della tutela dell'infanzia e della gioventù - Non fondatezza delle questioni.

Considerato in diritto

[...] Le questioni non sono fondate. Il presupposto da cui muove il rimettente - secondo cui esso non ha il potere di valutare se la sospensione del condannato dalla carica sia proporzionata in concreto alla gravità del fatto accertato con sentenza non definitiva - è corretto. Il decreto prefettizio previsto all'art. 11, comma 5, del d.lgs. n. 235 del 2012, impugnato davanti all'autorità giudiziaria, ha carattere vincolato e assolve a una funzione di mero accertamento dell'effetto sospensivo derivante direttamente dalla pronuncia di condanna (sentenze n. 352 del 2008 e n. 407 del 1992, rese in riferimento alle analoghe misure previste nella previgente disciplina di cui all'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, recante «Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale»). Il legislatore ha scelto infatti di individuare egli stesso le condizioni per l'applicazione della sospensione e di riservare ai giudici il compito di verificarne la sussistenza, senza apprezzamenti da operare nel caso specifico. Una soluzione normativa di questo tipo non integra, di per sé, la violazione degli artt. 24 e 113 Cost. Secondo il costante orientamento di questa Corte, «l'art. 24, come pure il successivo art. 113 Cost., enunciano il principio dell'effettività del diritto di difesa, il primo in ambito generale, il secondo con riguardo alla tutela contro gli atti della pubblica amministrazione, ed entrambi tali parametri sono volti a presidiare l'adeguatezza degli strumenti processuali posti a disposizione dall'ordinamento per la tutela in giudizio dei diritti, operando esclusivamente sul piano processuale (in tal senso, *ex plurimis*, sentenza n. 20 del 2009)» (sentenza n. 71 del 2015). La garanzia costituzionale non comporta tuttavia che il cittadino debba conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, assicurando invece che «non vengano imposti oneri o prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (tra le tante, sentenze n. 199 del 2017, n. 121 e n. 44 del 2016)» (sentenza n. 271 del 2019). Ne deriva che la violazione dei citati parametri costituzionali si può considerare sussistente solo nei casi di «sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione» (sentenza n. 237 del 2007) o di imposizione di oneri tali da compromettere irreparabilmente la tutela stessa (ordinanza n. 213 del 2005) e non anche nel caso in cui la norma censurata non elimini affatto la possibilità di usufruire della tutela giurisdizionale (sentenza n. 85 del 2013). La valenza esclusivamente processuale propria degli artt. 24 e 113 Cost. fa sì che «la garanzia costituzionale della difesa oper[i] entro i limiti del diritto sostanziale» (sentenza n. 178 del 1975)» (sentenza n. 420 del 1998; in senso analogo, sentenza n. 98 del 2019) e non esclude che il sindacato del giudice «possa essere più o meno penetrante a seconda del tipo di disciplina legislativa di carattere sostanziale che regola l'atto di volta in volta preso in considerazione» (sentenza n. 409 del 1988, con specifico riguardo all'art. 113 Cost.). Non si può dunque a ragione prospettare una tale violazione «in difetto di una norma che riconosca una situazione di diritto sostanziale» (*ex*

plurimis, sentenza n. 317 del 1990). Alla luce di queste considerazioni, il richiamo operato dal giudice *a quo* agli artt. 24 e 113 Cost. è inconferente. Una disciplina sostanziale che collega automaticamente la sospensione alla condanna penale non definitiva per determinati reati non è idonea a violare, di per sé, a cagione del previsto automatismo, il diritto di difesa, in quanto non preclude all'interessato la possibilità di far valere in giudizio il suo diritto nei limiti in cui esso è protetto dal diritto sostanziale. Occupandosi di un automatismo sanzionatorio - contenuto in una disposizione in materia di procedimenti disciplinari a carico dei notai, censurata per la violazione dei principi di proporzionalità e di individualizzazione delle pene (art. 3 Cost.), e per la conseguente compressione del diritto di difesa (art. 24 Cost.) - questa Corte ha affermato che, «[u]na volta escluso che la disciplina sostanziale incorra essa stessa in un vizio di illegittimità costituzionale [riferita all'art. 3 Cost.] nel prevedere l'automatismo sanzionatorio in parola, anche questa ulteriore censura [riferita all'art. 24 Cost.] deve necessariamente ritenersi non fondata», in quanto «[l]'allegata compressione del diritto di difesa del notaio incolpato, che discenderebbe secondo il rimettente dall'impossibilità a carico dello stesso "di chiedere al giudice di apprezzare la sua condotta in concreto e di pervenire all'irrogazione della sanzione più adeguata al caso", costituisce infatti il mero riflesso della preclusione stabilita sul piano sostanziale dalla disposizione censurata, che vieta per l'appunto al giudice (disciplinare) di irrogare una sanzione diversa dalla destituzione, in presenza dei requisiti indicati dalla disposizione medesima» (sentenza n. 133 del 2019). In precedenza, lo stesso principio era stato enunciato da questa Corte proprio con riferimento alla misura della sospensione dalle cariche elettive, nella versione disciplinata dalla normativa previgente: «[u]na volta ammessa la legittimità di una sospensione obbligatoria in relazione alle circostanze specifiche individuate dal legislatore, non può riconoscersi fondamento nemmeno alla censura di violazione del diritto alla difesa, di cui all'art. 24, secondo comma, della Costituzione», in quanto «il diritto costituzionale di difesa (come lo stesso diritto alla tutela giudiziaria, di cui all'art. 24, primo comma, della Costituzione) attiene alla possibilità effettiva di far valere nel giudizio le proprie posizioni giuridicamente protette, e non riguarda l'esistenza e il contenuto di queste ultime, onde non può essere invocato quando manchi la posizione di diritto sostanziale di cui possa essere chiesta la tutela giudiziaria (cfr. sentenze nn. 317 del 1990, 146 del 1996, 420 del 1998; ordinanza n. 141 del 1990)» (sentenza n. 206 del 1999). A maggior ragione si deve pervenire alla medesima conclusione allorché, come nella specie, l'automatismo degli effetti sospensivi sia investito esclusivamente da una censura di violazione degli artt. 24 e 113 Cost., sull'assunto che la qualificazione come vincolato anziché come discrezionale del potere del prefetto di disporre la sospensione - potere ovviamente sempre contestabile in giudizio per eventuali vizi nel suo esercizio - si tradurrebbe di per sé in una lesione del principio costituzionale di effettività della tutela giurisdizionale. L'allegata compressione del diritto di difesa del titolare della carica colpito dalla sospensione costituisce infatti il mero riflesso della preclusione stabilita sul piano sostanziale dalla disposizione censurata, della quale tuttavia il rimettente non si duole mediante l'invocazione di parametri pertinenti. [...]

Sentenza n. 236/2021 (Pres. Coraggio, Red. Petitti)

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione delle esecuzioni e inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2020 - Denunciata violazione della tutela giurisdizionale dei diritti dei creditori, del principio della parità delle parti, del giudicato costituzionale - Non fondatezza delle questioni.

Esecuzione forzata - Misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Sospensione delle esecuzioni e inefficacia dei pignoramenti nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale fino al 31 dicembre 2021- Violazione della tutela giurisdizionale dei diritti dei creditori - Illegittimità costituzionale.

Considerato in diritto

[...] Sono viceversa fondate le questioni sollevate da tutti i rimettenti in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., limitatamente alla proroga dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021, di cui all'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020. Non influisce sul *thema decidendum* la circostanza che l'ordinanza n. 82 del reg. ord. 2021 - a differenza delle altre - non contenga richiami specifici alla disposizione di proroga. Questa è intervenuta dopo la data di deliberazione di detta ordinanza (20 dicembre 2020), e quindi costituisce, rispetto ad essa, *ius superveniens*, che ha tuttavia aggravato, non certo ridimensionato, il *vulnus* denunciato dal rimettente. Pertanto, come questa Corte ha affermato nella sentenza n. 213 del 2021 riguardo ad analoga fattispecie, le questioni possono essere riferite, negli stessi termini, anche alla disposizione sopravvenuta, comunque oggetto delle censure degli altri giudici *a quibus*. Occorre quindi verificare se l'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020 violi i parametri di cui agli artt. 24 e 111 Cost. nell'estensione cronologica determinata dall'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020. Come anticipato, l'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020 stabilisce che, «[a]l fine di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali», nei confronti degli enti del Servizio sanitario nazionale «non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive» (primo periodo); «[i] pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni agli enti del proprio Servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore del presente provvedimento non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del Servizio sanitario regionale e i tesorieri», i quali possono quindi disporre delle relative somme per le finalità di gestione dell'emergenza sanitaria e il pagamento dei debiti (secondo periodo); «[l]e disposizioni del presente comma si applicano fino al 31 dicembre 2021» (terzo periodo). Su quest'ultimo periodo ha inciso la modifica apportata dall'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, che alla scadenza originaria del 31 dicembre 2020 ha sostituito quella del 31 dicembre 2021. Questa Corte si è già pronunciata sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni di sospensione delle procedure esecutive, emanate nell'ambito della legislazione emergenziale seguita al diffondersi della pandemia da COVID-19. Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 24, primo e secondo comma, Cost., dell'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020 - recante la proroga dal 31 dicembre 2020 al 30 giugno 2021 della sospensione delle procedure aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore -, la sentenza n. 128 del 2021 ha ribadito che la tutela *in executivis* è componente essenziale del diritto di

accesso al giudice, sicché la sospensione delle procedure esecutive deve costituire un evento eccezionale, sorretto da un ragionevole bilanciamento tra i valori costituzionali in conflitto. Tale sentenza ha rimarcato che, se l'irrompere dell'emergenza pandemica da COVID-19 può aver giustificato in una prima fase il sacrificio dei creditori procedenti sulla base di un criterio applicativo «a maglie larghe», la proroga della misura nelle fasi successive avrebbe richiesto da parte del legislatore una riedizione e un affinamento del bilanciamento sotteso alla misura, poiché la sua invarianza cristallizza un pregiudizio individuale che dovrebbe essere invece strettamente limitato nel tempo. Il differente esito del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, e dell'art. 40-*quater* del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 21 maggio 2021, n. 69 - recanti la proroga al 30 giugno 2021 e poi al 31 dicembre 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo - è stato motivato dalla sentenza n. 213 del 2021 appunto in ragione della «progressiva e differenziata riduzione dell'ambito di applicazione della misura in esame, in simmetria con l'allentamento dell'emergenza sanitaria». Infatti, la restrizione della prima proroga alla sospensione dell'esecuzione dei soli provvedimenti di rilascio per morosità e la graduazione dell'ulteriore proroga in rapporto alla data di adozione del provvedimento medesimo hanno identificato ragionevoli punti di caduta di «un progressivo adattamento della misura emergenziale». Evocata da tutti gli odierni rimettenti, dall'Avvocatura dello Stato, dalla parte ritualmente costituita e dallo stesso *amicus curiae*, la sentenza n. 186 del 2013 ha affermato che uno svuotamento legislativo degli effetti di un titolo esecutivo giudiziale non è compatibile con l'art. 24 Cost. se non è limitato ad un ristretto periodo temporale ovvero controbilanciato da disposizioni di carattere sostanziale che garantiscano per altra via l'effettiva realizzazione del diritto di credito. In difetto di queste cautele, la disposizione legislativa vulnera il diritto di azione e si risolve altresì - come osserva la medesima sentenza n. 186 del 2013 - in uno «*ius singulare* che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco, esentando quella pubblica, di cui lo Stato risponde economicamente, dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria, con violazione del principio della parità delle parti di cui all'art. 111 Cost.». L'originaria durata del “blocco” delle esecuzioni e dell'inefficacia dei pignoramenti disposti dall'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020 era contenuta in poco più di sette mesi, dall'entrata in vigore del 19 maggio 2020 fino al 31 dicembre dello stesso anno. La misura si esauriva quindi nella prima fase dell'emergenza pandemica da COVID-19 - quella più acuta e destabilizzante -, allorché una sospensione indistinta e generalizzata delle procedure esecutive nei confronti degli enti sanitari poteva dirsi ragionevole e proporzionata, «per agevolare una regolare programmazione e gestione amministrativa e contabile dei pagamenti», come si esprime la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 34 del 2020. Sono pertanto non fondate le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nella sua formulazione originaria. Nonostante l'evoluzione dell'emergenza sanitaria e la possibilità di ricalibrare su di essa la programmazione di cassa, l'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020 ha prorogato la misura in danno dei creditori per un intero anno senza alcun aggiornamento della valutazione comparativa tra i loro diritti giudizialmente accertati e gli interessi dell'esecutato pubblico. In tal modo, gli effetti negativi della protrazione del “blocco” delle esecuzioni sono stati lasciati invariabilmente a carico dei creditori, tra i quali pure possono trovarsi anche soggetti cui è stato riconosciuto un risarcimento in quanto gravemente danneggiati nella salute o operatori

economici a rischio di espulsione dal mercato. Costituzionalmente tollerabile *ab origine*, la misura è divenuta sproporzionata e irragionevole per effetto di una proroga di lungo corso e non bilanciata da una più specifica ponderazione degli interessi in gioco, che ha leso il diritto di tutela giurisdizionale ex art. 24 Cost. nonché, al contempo, la parità delle parti e la ragionevole durata del processo esecutivo. Il protratto sacrificio imposto ai creditori sul piano della tutela giurisdizionale avrebbe potuto essere ricondotto a conformità con i parametri costituzionali ove fosse stata approntata una tutela alternativa di contenuto sostanziale. Se è dubbio che questa potesse rinvenirsi nell'anticipazione di liquidità prevista dall'art. 117, comma 5, del d.l. n. 34 del 2020, considerato che l'accesso ad essa era rimesso ad un'opzione volontaria del debitore regionale, certo è che il termine per la richiesta di provvista è scaduto il 7 luglio 2020, e non è stato riaperto, cosicché, seppure un meccanismo compensativo sussisteva, esso è venuto meno in regime di proroga. Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, del d.l. n. 183 del 2020, come convertito, per violazione degli artt. 24 e 111 Cost., con assorbimento della questione di cui all'art. 3 Cost. [...]

Sentenza n. 87/2022 (Pres. Amato, Red. Amoroso)

Esecuzione forzata - Procedure esecutive per il pignoramento immobiliare aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore - Inefficacia di quelle effettuate dal 25 ottobre 2020 al 25 dicembre 2020, per effetto delle misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Irragionevolezza e violazione del principio di tutela giurisdizionale - Illegittimità costituzionale parziale.

Considerato in diritto

[...] Con riguardo alla denunciata violazione del diritto alla tutela giurisdizionale, occorre innanzi tutto ribadire che il diritto del creditore a soddisfarsi in sede esecutiva costituisce componente essenziale del diritto di accesso al giudice, sancito dall'art. 24 Cost. (*ex multis*, sentenza n. 225 del 2018). L'azione esecutiva è, invero, fattore complementare e necessario dell'effettività della tutela giurisdizionale perché consente al creditore di soddisfare la propria pretesa anche in mancanza di adempimento spontaneo da parte del debitore (*ex plurimis*, sentenze n. 198 del 2010, n. 335 del 2004, n. 522 del 2002, n. 333 del 2001 e n. 321 del 1998). In linea generale, quindi, la fase di esecuzione forzata delle decisioni giudiziarie, in quanto intrinseco ed essenziale connotato della funzione giurisdizionale, è costituzionalmente necessaria (sentenze n. 213 e n. 128 del 2021), mentre eccezionali sono le deroghe al principio, espresso dall'art. 2740 cod. civ., per cui il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri (*ex multis*, sentenza n. 506 del 2002). Come ribadito di recente da questa Corte in riferimento ad altre disposizioni dettate nel contesto della legislazione emergenziale da COVID-19, sono ammissibili limitazioni al diritto del creditore di agire in sede esecutiva solo se fondate su circostanze eccezionali e se circoscritte nel tempo (sentenze n. 236, n. 213 e n. 128 del 2021). Di contro, una previsione come quella censurata, sia pur limitatamente al breve periodo di due mesi, limita oltre modo il diritto del creditore finanche a cautelarsi con il pignoramento dell'immobile a fronte del rischio di possibili atti di disposizione da parte del debitore. Inizialmente, il regime della sospensione dell'esecuzione, di cui all'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, comportava che comunque il pignoramento era possibile, ma l'esecuzione, appena iniziata con il pignoramento, era destinata ad essere subito sospesa. In tal modo il legislatore ha realizzato un bilanciamento, nella eccezionale situazione di emergenza sanitaria conseguente alla pandemia da COVID-19, tra l'interesse del debitore a veder temporaneamente arrestata l'esecuzione forzata dopo il pignoramento dell'immobile destinato a sua abitazione principale e quello del creditore procedente a conservare il regime di inopponibilità degli eventuali atti di disposizione dell'immobile già pignorato. Inoltre, contestualmente il debitore si giovava altresì - quanto alle procedure esecutive prossime a conclusione, nelle quali avrebbe potuto essere emesso dal giudice il decreto di trasferimento del bene espropriato e l'ingiunzione di rilasciare l'immobile (art. 586, comma secondo, cod. proc. civ.) - della generale sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili di cui all'art. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito. In questo contesto di protezione già ampia del debitore, mirata ad evitare che egli potesse in alcun caso essere costretto a rilasciare l'immobile in cui aveva fissato la sua abitazione principale, l'ulteriore tutela della radicale inefficacia della procedura esecutiva, estesa quindi al pignoramento dell'immobile, ha fatto venir meno la possibilità per il creditore di iniziare l'esecuzione forzata, pur destinata ad essere sospesa *ex lege*, al fine di assicurare quanto meno l'inopponibilità degli eventuali atti di disposizione dell'immobile, oggetto dell'abitazione principale del debitore, e in ipotesi

pregiudizievoli della garanzia patrimoniale del credito. Ciò ha compromesso la tutela giurisdizionale in executivis del creditore, con conseguente *vulnus* all'art. 24 Cost. La disposizione censurata, contemplando la sanzione dell'inefficacia per i pignoramenti immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore se eseguiti nel periodo ricompreso tra il 25 ottobre e il 25 dicembre 2020, ha compromesso in via definitiva il diritto al soddisfacimento in sede esecutiva dei creditori chirografari, in quanto, a seguito della declaratoria di inefficacia, non si sono prodotti gli effetti di cui agli artt. 2913 e seguenti cod. civ., con conseguente opponibilità anche al creditore procedente (nonché ai creditori eventualmente intervenuti) degli atti di disposizione del bene posti in essere dal debitore dopo il pignoramento. Opponibilità non rimediabile altrimenti, perché la produzione degli effetti di cui all'art. 2913 cod. civ. è condizionata non solo al compimento del pignoramento, ma anche al suo permanere, sicché, se per qualunque ragione il pignoramento viene meno (ed è ciò che si verifica a causa della «inefficacia» sancita dalla disposizione censurata), cessa automaticamente ogni ostacolo all'opponibilità dell'atto di disposizione al creditore; né quest'ultimo potrebbe ricostituire la propria posizione con un nuovo pignoramento che sarebbe posteriore all'atto e troverebbe una situazione patrimoniale ormai definitivamente modificata. Del resto, questa Corte ha ravvisato la violazione del diritto alla tutela giurisdizionale in una fattispecie in cui la disposizione censurata prevedeva «la estinzione delle procedure esecutive iniziate e la contestuale cessazione del vincolo pignoratizio gravante sui beni bloccati ad istanza dei creditori delle aziende sanitarie ubicate nelle Regioni commissariate» (sentenza n. 186 del 2013). Altresì è proprio tenendo conto di tale meccanismo, che questa Corte ha ritenuto espressiva di un adeguato bilanciamento tra i contrapposti diritti delle parti, nell'ambito dei giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo, una disposizione come l'art. 649 cod. proc. civ., che consente al giudice solo di sospendere, in presenza di gravi motivi, l'esecuzione provvisoria del provvedimento monitorio, e non anche di revocare la stessa con efficacia retroattiva idonea a travolgere il pignoramento nelle more eventualmente eseguito (nonché l'ipoteca giudiziale iscritta), in quanto ciò rischierebbe di pregiudicare definitivamente il creditore prima della decisione con sentenza sulla sussistenza del diritto dello stesso all'esito del giudizio di opposizione (sentenza n. 200 del 1996; ordinanza n. 546 del 2000). [...]

Sentenza n. 140/2022 (Pres. Amato, Red. Antonini)

Tributi - Imposta di registro - Atti esenti - Sentenze o altri provvedimenti giurisdizionali utilizzati per l'esercizio dell'azione di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo - Omessa previsione - Irragionevole limitazione del diritto alla tutela giurisdizionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua* .

Considerato in diritto

[...] La questione sollevata con riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. è fondata. Occorre premettere che essa riporta all'attenzione il delicato tema del rapporto tra oneri fiscali e diritto alla tutela giurisdizionale di cui questa Corte si è occupata in numerose occasioni, soprattutto nel periodo antecedente la riforma tributaria degli anni settanta, quando nel nostro ordinamento - all'interno di una legislazione disorganica e già da tempo avvertita, anche dalla più autorevole dottrina, come fortemente vessatoria - diverse norme condizionavano lo svolgimento del processo all'adempimento di oneri fiscali. È stata la risalente pronuncia sul solve et repete (sentenza n. 21 del 1961) a inaugurare questo filone della giurisprudenza costituzionale, eliminando dall'ordinamento una regola che rifletteva una concezione autoritaria del rapporto tributario, in quanto ancora fondata sulla nozione precostituzionale di dovere di soggezione, per cui l'atto impositivo, alla stregua dell'ordine dell'autorità, andava prima eseguito e solo dopo, eventualmente, contestato. La previsione dell'onere del pagamento del tributo, prima ancora che fosse accertato in modo definitivo il titolo in base al quale esso poteva esigersi, quale presupposto imprescindibile dell'esperimento dell'azione giudiziaria diretta a sostenere l'illegittimità dell'imposizione, è stata ritenuta in contrasto con gli artt. 3, 24 e 113 Cost. Sono seguite poi numerose altre pronunce, sia rivolte a espungere dall'ordinamento i residui normativi ancora ispirati alla medesima logica del solve et repete (tra le altre, sentenze n. 100 del 1964, n. 89 e n. 75 del 1962, n. 79 del 1961), sia riguardanti altre forme di oneri fiscali, pur diversamente strutturati da quel risalente istituto. In alcune occasioni, come quella relativa alle norme che impedivano l'utilizzo in giudizio degli atti sui quali non era stata assolta l'imposta di registro - relegati così a una sorta di "esilio giudiziario" - questa Corte non reputò costituzionalmente illegittimi tali oneri, precisando che la Costituzione «non vieta di imporre prestazioni fiscali in stretta e razionale correlazione con il processo; sia che esse configurino vere e proprie tasse giudiziarie, sia che abbiano riguardo all'uso di documenti necessari alla pronuncia finale dei giudici» (sentenza n. 45 del 1963). In altre, invece, ritenne costituzionalmente illegittime quelle norme che, anziché rivolte ad «assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione [e] prevenire altresì eccessi riprovevoli nell'esercizio del diritto di azione, eccitando nel titolare un senso di responsabilità», tendevano «alla soddisfazione di interessi del tutto estranei alle finalità predette» e conducevano «al risultato di precludere o ostacolare gravemente l'esperimento della tutela giurisdizionale» (sentenza n. 80 del 1966). Diverse di queste «remote sentenze» (sentenza n. 7 del 1999) vennero ritenute poco soddisfacenti dalla prevalente dottrina, in quanto non apparivano esaustivamente chiariti i criteri di giudizio sul bilanciamento operato dal legislatore, anche perché, fra l'altro, le limitazioni al diritto alla tutela giurisdizionale venivano giustificate invocando valori tra loro diseguali: a volte l'adempimento del «dovere di contribuente» (sentenza n. 157 del 1969) e altre volte l'esigenza di tutelare «l'interesse alla riscossione dei tributi» (sentenza n. 91 del 1964 e, in termini analoghi, sentenza n. 157 del 1969). Il problema è stato poi in gran parte risolto grazie, in primo luogo, all'intervento del legislatore, che, nell'ambito della grande riforma fiscale degli anni settanta, ha

previsto all'art. 7, numero 7), della legge delega 9 ottobre 1971, n. 825 (Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria), come principio direttivo, quello di eliminare «ogni impedimento fiscale al diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi». L'ordinamento si è così indirizzato verso un nuovo e più proporzionato bilanciamento tra i valori costituzionali che vengono in rilievo nella previsione di oneri fiscali condizionanti l'accesso alla tutela giurisdizionale. Tra questi, del resto, può venire senz'altro in considerazione il dovere tributario, in quanto rientrante tra quelli inderogabili di solidarietà, di cui l'art. 2 Cost. richiede l'adempimento (sentenza n. 120 del 2021). Tale qualificazione, infatti, da un lato, esprimendo un principio giuridico di integrazione attinente a quei valori di solidarietà che sono strutturali nel disegno costituzionale, ha segnato un chiaro abbandono della risalente nozione di dovere di soggezione (sentenza n. 288 del 2019), dall'altro, ha posto tale dovere, ma solo in quanto relativo a un'imposizione tributaria che possa ritenersi stabilita nel rispetto del principio di legalità, in relazione di coesistenzialità con i diritti inviolabili. Questa Corte, del resto, ha affermato che non è possibile subordinare all'adempimento del dovere tributario, così inteso, l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale quando si tratti «di contestare la legittimità dell'imposizione tributaria», perché ciò viola l'art. 24 Cost. (sentenza n. 61 del 1970; in termini simili, sentenze n. 522 del 2002 e n. 111 del 1971); ma non ha escluso tale possibilità quando ciò avvenga al fuori da tale ipotesi. Tuttavia, se in linea di principio possono quindi esistere casi in cui il dovere tributario può sì tradursi in oneri concernenti l'esercizio dello stesso diritto alla tutela giurisdizionale, va chiarito che, in concreto, ciò può avvenire solo nel rispetto del principio di proporzionalità e in particolare della stretta necessità, risultando costituzionalmente legittimo, quindi, solo quando l'adempimento di tale dovere non possa essere adeguatamente tutelato in altro modo. Va altresì precisato che il diritto alla tutela giurisdizionale non può, invece, in alcun modo essere sacrificato, come invece sostenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato nel solco di alcune più risalenti sentenze di questa Corte, in nome di esigenze di tutela dell'«interesse fiscale». Questo, infatti, sebbene costituisca un interesse particolarmente tutelato dall'art. 53, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 201 del 2020), attiene a momenti della dinamica impositiva nei quali è ancora in fase di definizione ciò a cui corrisponde il dovere tributario. Rispetto a tale interesse - che può giustificare svariate esigenze, come quella di evitare «eventuali frodi facilmente ipotizzabili» (sentenza n. 173 del 1975), o quella di garantire una «pronta realizzazione del credito fiscale» (sentenza n. 358 del 1994), oppure di «prevenire fenomeni di evasione o elusione» (sentenza n. 262 del 2020) - non si manifesta, pertanto, quella coesistenzialità alla realizzazione dei diritti inviolabili che invece giustifica il dovere tributario. Del resto, nella vigente legislazione la cosiddetta riscossione frazionata in pendenza di giudizio non è mai impeditiva della tutela giurisdizionale. Questi criteri di bilanciamento si sono dunque riflessi nella scelta del legislatore delegante in occasione della citata riforma tributaria, poiché ha ritenuto di informare l'ordinamento intorno al principio per cui gli impedimenti al diritto di agire in giudizio, oltre a non essere consentiti con riguardo all'interesse fiscale, non sono strettamente necessari neanche al fine di tutelare il dovere tributario, traducendosi in forme di controllo fiscale eccessive, essendo del resto possibili altre modalità comunque idonee a tutelarne l'adempimento. In attuazione di tale principio, come precisato da questa Corte nella sentenza n. 522 del 2002, «l'articolo 63 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634 (Disciplina dell'imposta di registro), il cui contenuto è poi sostanzialmente confluito nell'articolo 65 del d.P.R. n. 131 del 1986, ha soppresso il divieto di utilizzazione in giudizio di atti non registrati [...] ed al suo posto ha previsto l'obbligo del cancelliere di inviarli all'ufficio del

registro. Il legislatore della riforma ha pertanto ritenuto che la situazione di inadempimento dell'obbligazione relativa all'imposta di registro, emergente in occasione del processo di cognizione, non può avere l'effetto di precluderne lo svolgimento e la conclusione». L'adempimento del dovere tributario, dunque, è stato ritenuto «sufficientemente garantito dall'obbligo imposto al cancelliere di informare l'ufficio finanziario dell'esistenza dell'atto non registrato, ponendolo così in grado di procedere alla riscossione» (ancora, sentenza n. 522 del 2002). Alla luce di «questo tipo di bilanciamento» e in considerazione «del principio secondo cui la garanzia della tutela giurisdizionale posta dall'articolo 24, primo comma, della Costituzione comprende anche la fase dell'esecuzione forzata», l'impossibilità di ottenere il provvedimento giurisdizionale munito della formula esecutiva, e quindi di procedere all'esecuzione forzata, è stata ritenuta dalla medesima sentenza in contrasto con lo stesso art. 24 Cost. Secondo la citata pronuncia, del resto, una volta che «l'inadempimento dell'obbligazione tributaria» non ha precluso, in forza del comma 1 del citato art. 66, lo svolgimento del processo di cognizione fino all'emanazione della sentenza (o di altro provvedimento esecutivo) e ha determinato «solo la comunicazione da parte del cancelliere all'ufficio del registro degli atti non registrati», risulta irragionevole impedire poi «che alla sentenza (o al provvedimento esecutivo) sia data attuazione mediante l'esercizio della tutela giurisdizionale in via esecutiva». Ciò ha portato, dunque, alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 66, comma 2, del d.P.R. n. 131 del 1986, nella parte in cui non prevedeva che la disposizione di cui al comma 1 non si applicasse al rilascio dell'originale o della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale, che debba essere utilizzato per procedere all'esecuzione forzata. Nel solco di detta decisione, questa Corte, con la sentenza n. 198 del 2010, ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale della medesima norma nella parte in cui non prevedeva che la disposizione di cui al comma 1 del menzionato art. 66 non si applicasse al rilascio di copia dell'atto conclusivo (sentenza o verbale di conciliazione) della causa di opposizione allo stato passivo fallimentare, ai fini della variazione di quest'ultimo. Alla luce della premessa svolta, la fattispecie in esame può ora essere adeguatamente considerata, in base a un duplice ordine di ragioni. In primo luogo, il divieto di rilascio del provvedimento giurisdizionale recante in calce la certificazione di passaggio in giudicato, impedendo di fatto l'accesso al giudizio di ottemperanza, limita il diritto alla tutela giurisdizionale. In secondo luogo, tale limitazione, come si preciserà (punto 5.2.), non è strettamente necessaria e proporzionata rispetto alle esigenze di tutela dell'adempimento del dovere tributario, che pure, come in precedenza chiarito, vengono in considerazione nella fattispecie in esame, perché l'obbligazione tributaria non è contestata dal contribuente. Quanto al primo aspetto, va innanzitutto rilevato che il giudizio di ottemperanza - in termini non dissimili, per questo aspetto, dal procedimento di esecuzione forzata considerato nella sentenza n. 522 del 2002 - è funzionale all'attuazione coattiva dei provvedimenti giudiziali adottati in sede di cognizione, e quindi a rendere effettivo il diritto alla tutela giurisdizionale presidiato dall'art. 24, primo comma, Cost. In particolare, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la fase dell'esecuzione dell'obbligo della pubblica amministrazione di conformarsi alle pronunce giurisdizionali «è costituzionalmente necessaria» e una decisione di giustizia che non possa essere portata ad effettiva esecuzione non rimarrebbe altro che una vuota e «inutile enunciazione» (sentenza n. 419 del 1995; nello stesso senso, sentenze n. 406 del 1998 e n. 435 del 1995). In base, quindi, al principio di effettività della tutela giurisdizionale, «deve ritenersi connotato intrinseco della stessa funzione giurisdizionale [...] il potere di imporre, anche coattivamente in caso di necessità, il rispetto della statuizione contenuta nel giudicato» (sentenza n. 435 del 1995; nello stesso senso, sentenza n. 419 del 1995, quest'ultima recentemente richiamata, sul punto, dalla sentenza n. 128 del 2021).

L'azione di ottemperanza è, infatti, volta a «dare concretezza al diritto alla tutela giurisdizionale, tutelato dall'art. 24 Cost.» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 15 gennaio 2013, n. 2). Non coglie invece nel segno la tesi dell'Avvocatura generale, secondo cui la norma censurata non limiterebbe eccessivamente il diritto alla tutela giurisdizionale, in quanto il giudizio di ottemperanza non sarebbe l'unico rimedio per attuare le decisioni nei confronti della pubblica amministrazione, potendo la parte vittoriosa, malgrado l'omesso versamento dell'imposta di registro, proprio a seguito della ricordata sentenza n. 522 del 2002, alternativamente procedere all'esecuzione forzata civile. Il rapporto tra i due rimedi non si pone, infatti, in termini di mera alternatività, perché, come rilevato dal giudice *a quo*, il giudizio di ottemperanza è diretto, piuttosto, a completare la tutela conseguibile nell'ambito del procedimento di esecuzione forzata, essendo connotato da «potenzialità sostitutive e intromissive nell'azione amministrativa, non comparabili con i poteri del giudice dell'esecuzione nel processo civile» (sentenza n. 406 del 1998). Esso consente, infatti, «l'accesso a tecniche di esecuzione incisive, quali la possibilità d'irrogazione di penalità di mora [...] e la nomina di un commissario *ad acta* che, nella persistente inerzia dell'amministrazione dello Stato, proceda al reperimento materiale delle risorse necessarie al pagamento» (sentenza n. 237 del 2021). È quindi palese come, concorrendo a colmare l'eventuale insufficienza della tutela offerta dal procedimento di esecuzione forzata, l'azione di ottemperanza ben possa rappresentare un importante ed efficace ausilio per l'attuazione delle pronunce giudiziali da parte della pubblica amministrazione. Quanto al secondo aspetto, occorre considerare che la normativa sull'imposta di registro, al fine di garantire una tempestiva collaborazione con gli uffici finanziari nell'accertamento dei rapporti imponibili e nella percezione delle imposte dovute, prevede obblighi collaterali, la cui inosservanza è sanzionata in via amministrativa, a carico di cancellieri e segretari degli organi giurisdizionali. Questi, infatti, sono tenuti, sia a richiedere la registrazione delle sentenze, dei decreti e degli altri atti alla cui formazione hanno partecipato nell'esercizio delle loro funzioni (art. 10, comma 1, lettera c, del d.P.R. n. 131 del 1986); sia a iscrivere gli atti soggetti a registrazione in un apposito repertorio e a presentarlo poi, ogni quadrimestre, all'ufficio finanziario (artt. 67, comma 1, e 68, comma 1, del d.P.R. n. 131 del 1986). All'amministrazione finanziaria, pertanto, è assicurata la conoscenza dell'atto soggetto a registrazione e, per tal via, la possibilità di procedere alla liquidazione e alla riscossione dell'imposta. L'adempimento del dovere tributario, nella fattispecie censurata, risulta quindi, in questi termini, già adeguatamente tutelato, senza che sia necessario disporre anche un ostacolo alla tutela giurisdizionale, che risulta obiettivamente eccessivo e quindi sproporzionato. In forza delle considerazioni che precedono, deve, in conclusione, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 66, comma 2, del d.P.R. n. 131 del 1986, nella parte in cui non prevede che la disposizione di cui al comma 1 non si applichi al rilascio della copia della sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale, i quali debbano essere utilizzati per proporre l'azione di ottemperanza dinanzi al giudice amministrativo. [...]

Sentenza n. 228/2022 (Pres. Sciarra, Red. Petitti)

Esecuzione forzata - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive o in ottemperanza nei confronti degli enti del Servizio sanitario della Regione Calabria fino al 31 dicembre 2025 - Violazione del diritto alla tutela giurisdizionale, anche *in executivis*, e del principio di parità delle parti - Illegittimità costituzionale.

Considerato in diritto

[...] Nel merito, sono fondate le censure riferite agli artt. 24 e 111 Cost. È opportuno premettere l'analisi dell'art. 16-*septies* del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, che, sotto la rubrica «[m]isure di rafforzamento dell'Agenas e del servizio sanitario della Regione Calabria», contiene una serie coordinata di disposizioni, all'interno della quale si trova quella in scrutinio. Viene in particolare rilievo il comma 2, che si apre con un'enunciazione di *ratio*: «[i]n ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 23 luglio 2021 e al fine di concorrere all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, nonché al fine di assicurare il rispetto della direttiva europea sui tempi di pagamento e l'attuazione del piano di rientro dei disavanzi sanitari della Regione Calabria»; seguono le misure di organizzazione e provvista finalizzate al perseguimento di questi obiettivi, distinte nelle lettere da a) a f), sino alla previsione della lettera g), oggetto di censura. La lettera a) prescrive che l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas) assegni fino al 31 dicembre 2024 a supporto del commissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari della Regione Calabria il personale assunto per effetto dell'aumento di organico ai sensi del comma 1 dello stesso art. 16-*septies*. La lettera b) autorizza gli enti sanitari calabresi, «al fine di supportare le funzioni delle unità operative semplici e complesse, comunque denominate, deputate al processo di controllo, liquidazione e pagamento delle fatture, sia per la gestione corrente che per il pregresso», a reclutare unità di personale a tempo determinato, «esperte nelle predette procedure», le quali operano «previa circolarizzazione obbligatoria dei fornitori sul debito iscritto fino al 31 dicembre 2020», con l'avvertenza che, «qualora i fornitori non diano risposta entro il 31 dicembre 2022 alla prevista circolarizzazione obbligatoria, il corrispondente debito si intende non dovuto». La lettera c) dispone che fino al 31 dicembre 2024 la Guardia di finanza, nell'ambito delle proprie funzioni, collabori con le unità operative degli enti sanitari calabresi «deputate al monitoraggio e alla gestione del contenzioso». Per garantire la piena operatività della gestione accentrata, la lettera d) autorizza la Regione Calabria a reclutare personale a termine e a integrarlo tramite incarichi ad esperti o consulenti. Le lettere e) e f) recano misure volte a garantire liquidità alla Regione Calabria, l'una rinviando la compensazione del saldo di mobilità extraregionale della Regione medesima per l'anno 2022 con recupero delle somme in un arco quinquennale decorrente solo dall'anno 2026; l'altra autorizzando l'erogazione di un contributo di solidarietà in favore della Regione stessa pari a 60 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025. La disposizione censurata, di cui alla lettera g) del comma 2 dell'art. 16-*septies*, «al fine di coadiuvare le attività previste dal presente comma, assicurando al servizio sanitario della Regione Calabria la liquidità necessaria allo svolgimento delle predette attività finalizzate anche al tempestivo pagamento dei debiti commerciali», stabilisce che, nei confronti degli enti sanitari calabresi, «non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive»; aggiunge che «[i] pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalla Regione Calabria agli enti del proprio servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto non producono effetti dalla

suddetta data e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesoriери, i quali possono disporre, per il pagamento dei debiti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo»; prevede che «[l]e disposizioni della presente lettera si applicano fino al 31 dicembre 2025». In ordine alla durata dell'improcedibilità esecutiva, e delle misure che la precedono, il comma 3 dello stesso art. 16-*septies* precisa che «[i]l comma 2 si applica nei confronti della Regione Calabria anche ove, in considerazione dei risultati raggiunti, cessi la gestione commissariale del piano di rientro dai disavanzi sanitari», ipotesi nella quale «ogni riferimento al commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro si intende fatto alla Regione Calabria». Nell'affrontare i gravi problemi dell'organizzazione sanitaria calabrese, in particolare quello dell'opacità contabile che da tempo ne affligge l'esposizione debitoria, le norme ora illustrate manifestano un disegno articolato e coerente, il quale tuttavia, proprio in ordine al trattamento dei creditori muniti di titolo esecutivo, denuncia un vizio di sproporzione. Nella sentenza n. 168 del 2021, cui l'art. 16-*septies*, comma 2, del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, dichiara di ottemperare, questa Corte ha registrato la straordinaria lunghezza e difficoltà della gestione commissariale della Regione Calabria, tra le cui cause ha segnalato proprio l'«inaffidabilità della intera contabilità regionale della sanità». Ai rilievi esposti dalla medesima sentenza nella prospettiva dell'efficace esercizio del potere sostitutivo, circa la necessità che la struttura amministrativa di supporto del commissario ad acta per la Regione Calabria si giovi di «personale esterno altamente qualificato fornito direttamente dallo Stato», in modo da «evitare anche ogni possibile condizionamento ambientale», l'art. 16-*septies*, comma 2, del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, ha risposto plausibilmente, sia promuovendo l'impiego del personale dell'Agenas, sia prevedendo l'affiancamento della Guardia di finanza. Segue linearmente la stessa *ratio* la disposizione sul reclutamento regionale di unità esperte nelle procedure di controllo, liquidazione e pagamento delle fatture, atteso che le scorrettezze nella fatturazione rappresentano notoriamente una fonte prolifica di irregolarità contabili, in grado di inquinare la stessa formazione dei titoli giudiziali per la via monitoria. Il legislatore ha dunque individuato un coacervo di misure funzionali alla verifica e alla scrematura delle poste debitorie, tra le quali si annovera anche il meccanismo di circolarizzazione obbligatoria dei fornitori. Nel contempo, ha proceduto a immissioni di liquidità in favore della gestione sanitaria calabrese, sia rinviando a lungo termine la compensazione del saldo di mobilità interregionale per l'anno 2022, sia autorizzando l'erogazione di un contributo biennale di solidarietà. La crisi dell'organizzazione sanitaria della Regione Calabria è di tale eccezionalità da giustificare in linea di principio una specifica misura provvisoria di improcedibilità esecutiva e inefficacia dei pignoramenti, non essendo irragionevole, a fronte di una situazione così straordinaria, che le iniziative individuali dei creditori, pur muniti di titolo esecutivo, si arrestino per un certo lasso di tempo, mentre si svolge il complesso procedimento di circolarizzazione obbligatoria dei crediti e si programmano le operazioni di cassa. La discrezionalità del legislatore, nello stabilire una misura del genere, non può tuttavia trascendere in un'eccessiva compressione del diritto di azione dei creditori e in un'ingiustificata alterazione della parità delle parti in fase esecutiva. Questa Corte ha chiarito in più occasioni che la garanzia della tutela giurisdizionale assicurata dall'art. 24 Cost. comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, in quanto necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale (sentenze n. 140 del 2022, n. 128 del 2021, n. 522 del 2002 e n. 321 del 1998). Una misura legislativa che incida sull'efficacia dei titoli esecutivi di formazione giudiziale è legittima quindi soltanto se limitata ad un ristretto periodo temporale e compensata da disposizioni sostanziali che prospettino un soddisfacimento alternativo dei diritti portati dai titoli, giacché altrimenti la misura stessa vulnera l'effettività della tutela in *executivis* garantita dall'art. 24 Cost., determinando inoltre uno sbilanciamento tra l'esecutante privato e

l'esecutato pubblico, in violazione del principio di parità delle parti di cui all'art. 111 Cost. (sentenze n. 236 del 2021 e n. 186 del 2013). La misura introdotta dall'art. 16-septies, comma 2, lettera g), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, è difforme da queste indicazioni, e manca quindi l'obiettivo di un equilibrato contemperamento degli interessi in gioco. In primo luogo, non è giustificata l'equiparazione, agli effetti dell'improcedibilità, fra i titoli esecutivi aventi ad oggetto crediti commerciali e quelli aventi ad oggetto crediti di natura diversa, in particolare diritti di risarcimento dei danneggiati da fatto illecito e diritti retributivi dei prestatori di lavoro. Lo stesso legislatore mostra di voler finalizzare la ricostruzione contabile unicamente ai corrispettivi delle forniture di beni e servizi, oggetto di fatturazione, come si evince dal riferimento della circolarizzazione obbligatoria ai «fornitori sul debito iscritto fino al 31 dicembre 2020» e dall'impegno di risorse esperte nelle procedure di «controllo, liquidazione e pagamento delle fatture» (art. 16-septies, comma 2, lettera b, del d.l. n. 146 del 2021). Anche per i crediti di natura commerciale, la durata del blocco esecutivo non può essere protratta per un intero quadriennio, senza che ne risulti violato il canone di proporzionalità. Per quanto complesse, le operazioni di riscontro devono essere svolte in un lasso di tempo più breve, anche mediante un adeguato impiego di risorse umane, materiali e finanziarie, che lo Stato deve garantire alla struttura commissariale (sentenza n. 168 del 2021). Infatti, oltre a rappresentare un'anomalia rispetto ai precedenti normativi - nei quali la durata della misura di improcedibilità, al netto delle proroghe, è sempre stata di un anno o inferiore all'anno -, il congelamento di tutti i pagamenti per quattro anni può porre il fornitore, specie se non occasionale, in una situazione di grave illiquidità, fino ad esporlo al rischio di esclusione dal mercato. Il difetto di proporzionalità ora rilevato emerge viepiù alla luce della previsione di cui all'art. 16-septies, comma 3 del d.l. n. 146 del 2021 (non censurata in questa sede), secondo la quale il blocco esecutivo è destinato a persistere pure nel caso in cui la sanità calabrese esca dal regime commissariale «in considerazione dei risultati raggiunti», previsione che si traduce nell'ingiustificata ultrattività di una misura eccezionale. La liquidità generata in favore della Regione Calabria, sia tramite il rinvio della compensazione del saldo di mobilità, sia in virtù dell'erogazione del contributo di solidarietà, non reca alcun vincolo di destinazione, neppure pro quota, a beneficio dei creditori muniti di titolo. Inoltre, non è contemplata una procedura di saldo, basata su criteri oggettivi, rispettosi della par condicio creditorum, in rapporto all'esito progressivo degli accertamenti contabili. L'omissione di riconoscibili percorsi di tutela alternativa finisce per subordinare il pagamento dei fornitori a determinazioni amministrative non verificabili, con il rischio di situazioni apparentemente paradossali, come nel caso in cui resti sospeso il pagamento di un credito assistito da titolo esecutivo non più contestabile con i mezzi ordinari di impugnazione e sia viceversa soddisfatto un credito per il quale il titolo esecutivo sia ancora *sub iudice*, o manchi del tutto. Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16-septies, comma 2, lettera g), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, per violazione degli artt. 24 e 111 Cost., assorbite le censure di cui agli artt. 3 e 113 Cost. Nell'esercizio della sua discrezionalità, valuterà il legislatore l'introduzione di una misura temporanea di improcedibilità delle esecuzioni e di inefficacia dei pignoramenti, qualora risulti indispensabile in rapporto all'eccezionalità dei presupposti, osservando tuttavia i sopra enunciati limiti, circa la platea dei creditori interessati, l'obiettività delle procedure e la durata della misura, e tenendo altresì conto degli effetti medio tempore prodottisi. [...]

Sentenza n. 159/2023 (Pres. Sciarra, Red. Amoroso)

Responsabilità civile - Esecuzione forzata - Esecuzione nei confronti dei beni appartenenti alla Repubblica Federale di Germania sul territorio italiano per crimini di guerra e contro l'umanità commessi dalle forze del Terzo Reich tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945, sulla base di una sentenza di condanna passata in giudicato - Istituzione, da parte dello Stato italiano, di apposito Fondo di ristoro cui rivalersi entro un termine decadenziale, ad esclusivo vantaggio dei cittadini italiani - Conseguente impossibilità di esercitare l'azione esecutiva, ed estinzione di quelle in corso - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto alla effettività della tutela giurisdizionale e del principio di uguaglianza tra stati sovrani e di parità tra le parti processuali - Non fondatezza delle questioni.

Considerato in diritto

[...] Tutto ciò premesso e considerato preliminarmente, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 2 e 24 Cost., non sono fondate. Questa Corte ha più volte affermato che la garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti assicurata dall'art. 24 Cost. comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, in quanto necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale (sentenze n. 140 del 2022, n. 128 del 2021, n. 522 del 2002 e n. 321 del 1998); e ciò è tanto più vero quando leso è un diritto fondamentale (art. 2 Cost.). Per altro verso, costituisce un principio dell'ordinamento giuridico il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e quindi dai trattati (sentenza n. 102 del 2020), le cui disposizioni - secondo la giurisprudenza di questa Corte a partire dalle note sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 - sono finanche elevate a parametri interposti della legittimità costituzionale della normativa interna (art. 117, primo comma, Cost.). La disposizione censurata opera un non irragionevole bilanciamento tra questi principi, tutti di rango costituzionale. Da una parte l'indefettibilità della tutela giurisdizionale anche in executivis ha condotto questa Corte a ritenere costituzionalmente illegittima la (pur temporanea) paralisi delle azioni esecutive e l'inefficacia dei pignoramenti (sentenza n. 228 del 2022). Altresì si è ritenuto esservi stata un'illegittima compressione della tutela giurisdizionale nell'ipotesi, oggetto della sentenza n. 123 del 1987, in cui la disposizione censurata si era opposta alle pretese oggetto delle controversie dichiarate estinte. Il vulnus all'art. 24 Cost. è stato ravvisato nel fatto che il legislatore aveva operato una sostanziale vanificazione della via giurisdizionale, intesa quale mezzo al fine dell'attuazione di un preesistente diritto (sentenze n. 186 del 2013 e n. 364 del 2007). D'altra parte, però, si è esclusa la illegittimità costituzionale di disposizioni di carattere processuale che incidevano sui giudizi pendenti, determinandone l'estinzione, in presenza di disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantivano, anche per altra via che non fosse quella della esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione dei diritti oggetto delle procedure estinte (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007). In particolare questa Corte (sentenza n. 103 del 1995) - nel ritenere non fondata la questione di legittimità costituzionale perché la normativa censurata «è certamente di segno positivo» - ha affermato, in generale, che «per individuare i limiti di costituzionalità dell'intervento del legislatore nel processo quando di questo venga definito l'esito attraverso una norma che ne imponga l'estinzione, la Corte ha già in altre occasioni valutato il rapporto tra siffatto intervento ed il grado di realizzazione che alla pretesa azionata sia stato accordato per la via legislativa. Allorché la legge sopravvenuta abbia soddisfatto, anche se non integralmente, le ragioni fatte valere nei giudizi dei quali imponeva l'estinzione, si è esclusa l'illegittimità costituzionale di tale ultima previsione,

proprio perché questa sarebbe coerente con il riconoscimento *ex lege* del diritto fatto valere giudizialmente». Ed ha precisato che «per escludersi la menomazione del diritto di azione è necessario e sufficiente che l'ambito delle situazioni giuridiche di cui sono titolari gli interessati risulti comunque arricchito a seguito della normativa che dà luogo all'estinzione dei giudizi». Allo stesso principio si era già ispirata, in precedenza, la sentenza n. 185 del 1981, relativa anch'essa ad una fattispecie di estinzione d'ufficio dei giudizi in corso in ragione di una nuova regolamentazione della questione controversa. Nella fattispecie in esame, a fronte dell'arresto della procedura esecutiva in corso vi è la tutela approntata dal Fondo "ristori" con un meccanismo di traslazione dell'onere economico recato dall'obbligazione risarcitoria accertata con sentenza passata in giudicato, sì da conciliare, nel bilanciamento complessivo dei principi costituzionali in gioco, la tutela giurisdizionale delle vittime dei suddetti crimini di guerra e il rispetto degli specifici accordi internazionali in materia (l'Accordo di Bonn del 1961). Il comma 2 dell'art. 43 prevede che coloro che hanno ottenuto un titolo costituito da sentenza passata in giudicato avente ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni per crimini di guerra, hanno diritto all'accesso al Fondo, alle condizioni e secondo le modalità stabilite dal successivo decreto interministeriale, recentemente emanato (d.m. 28 giugno 2023). E aggiunge che è a carico del Fondo anche il pagamento delle spese processuali liquidate nelle sentenze. Il successivo comma 3, come modificato dalla legge di conversione, prevede altresì che le sentenze aventi ad oggetto l'accertamento e la liquidazione dei danni per crimini di guerra «sono eseguite esclusivamente a valere sul Fondo». L'accesso a quest'ultimo, quindi, si connota come esecuzione della sentenza passata in giudicato. [...] L'accesso al Fondo "ristori" è, quindi, configurato come un diritto soggettivo, riveniente il suo fondamento nel titolo esecutivo già formatosi di condanna della Repubblica federale di Germania, senza che vengano in rilievo i limiti dell'immunità ristretta. Il relativo pagamento è effettuato, in un'unica soluzione, entro il termine di 180 giorni dalla data di ricezione della domanda, la quale può essere rigettata solo in mancanza dei presupposti di legge. Tale pagamento estingue, come previsto dal comma 5 dell'art. 43 del d.l. n. 36 del 2022, come convertito, ogni diritto o ragione di credito correlata alle pretese risarcitorie per i medesimi fatti (art. 4, comma 5, del citato decreto interministeriale). Sussiste, quindi, un diritto soggettivo, pieno e non condizionato, avente come contenuto il pagamento del risarcimento del danno già liquidato dalla sentenza passata in giudicato con liberazione dell'originario debitore (la Germania) con la sola detrazione di somme già ricevute e riconducibili alla condizione di vittima di siffatti crimini di guerra (gli indennizzi dell'accordo del 1961 e altri benefici). Si tratta di una sorta di espromissione *ex lege* (art. 1272 cod. civ.), eccezionalmente a contenuto liberatorio nella misura in cui è contestualmente estinta la procedura esecutiva in corso nei confronti del debitore (la Germania) e non sarebbe più proponibile una nuova. [...] Peraltro, secondo la già richiamata pronuncia di questa Corte (sentenza n. 103 del 1995), il giudizio di congruità, che legittima l'estinzione dei giudizi pendenti, richiede che la legge sopravvenuta abbia soddisfatto le ragioni, fatte valere nei giudizi dei quali è disposta l'estinzione, «anche se non integralmente». A maggior ragione è quindi congrua la tutela di cui all'art. 43 censurato, che invece è integrale. Può allora dirsi verificata la condizione prevista dalla giurisprudenza di questa Corte (in particolare dalla sentenza n. 103 del 1995): l'estinzione *ex lege* dei giudizi in sede esecutiva, ai quali comunque si applicherebbe l'immunità ristretta degli Stati quanto ai beni pignorabili, è compensata dalla tutela riconosciuta nei confronti del Fondo, che è di pari importo e anzi soddisfa maggiormente le aspettative dei creditori (eredi delle vittime dei crimini di guerra) perché non c'è l'incertezza legata all'operatività dell'immunità ristretta degli Stati in sede esecutiva. [...]

Sentenza n. 202/2023 (Pres. Barbera, Red. Amoroso)

Processo civile - Consulente tecnico - Richiesta di utilizzo nei procedimenti di istruzione preventiva ai fini della composizione della lite - Reclamabilità dell'ordinanza di rigetto dell'istanza - Omessa previsione - Disparità di trattamento e violazione del diritto di azione e di difesa - Illegittimità costituzionale.

Considerato in diritto

[...] Il diritto di agire in giudizio è sancito dall'art. 24 Cost. come diritto inviolabile e quindi fondamentale. Contro le sentenze - ossia i provvedimenti a carattere decisorio e definitivo - è generalizzato, in quanto «sempre ammesso», il ricorso per cassazione per violazione di legge (art. 111, settimo comma, Cost.), salva la limitazione ai soli motivi inerenti alla giurisdizione quanto alle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. La nozione di sentenza, proprio ai fini della delimitazione dell'ambito applicativo della predetta garanzia, è da lungo tempo intesa nel diritto vivente (fin da Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 30 luglio 1953, n. 2593), in senso sostanziale, ossia ricomprendendovi tutti i provvedimenti che, pur non avendo la veste formale della sentenza, sono decisori e definitivi, ossia incidono sui diritti soggettivi coinvolti con quella peculiare efficacia corrispondente al giudicato, pur talvolta allo stato degli atti (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 24 luglio 2023, n. 22048), alla stregua di quanto peraltro ricordato nella recente giurisprudenza di questa stessa Corte (sentenza n. 89 del 2021). Invece, contro le ordinanze - e tale è quella pronunciata nel giudizio *a quo*, oggetto del reclamo della cui ammissibilità, o no, si dibatte - può essere previsto un mezzo di impugnazione (il reclamo) non in via generale, stante che esse, peraltro di norma modificabili e revocabili dal giudice che le ha pronunciate, comunque «non possono mai pregiudicare la decisione della causa» (art. 177, primo comma, cod. proc. civ.); decisione che poi chiama in campo la suddetta garanzia del ricorso straordinario di cui al settimo comma dell'art. 111 Cost. Ma, in attesa della decisione della causa, il riconoscimento della facoltà di impugnazione, mediante reclamo, del provvedimento del giudice, pur non definitivo né decisorio, può talora costituire necessaria implicazione della garanzia costituzionale del diritto di agire in giudizio per la tutela di un diritto o di un interesse legittimo. Il reclamo è previsto, in via generale, nei procedimenti adottati in camera di consiglio di cui all'art. 739, primo comma, cod. proc. civ. In questa logica è introdotto, in via generale, il reclamo contro i provvedimenti cautelari di cui all'art. 669-terdecies cod. proc. civ. (all'inizio solo limitatamente ai provvedimenti di accoglimento), che testualmente trova applicazione nei confronti dei provvedimenti cautelari di sequestro, di denuncia di nuova opera e di danno temuto, e nei confronti dei provvedimenti d'urgenza. Ai sensi di questa medesima disposizione è reclamabile - come espressamente previsto dall'art. 23, lettera e-bis), del già richiamato d.l. n. 35 del 2005, come convertito - anche l'ordinanza che accoglie o respinge la domanda di reintegrazione e di manutenzione nel possesso (art. 703 cod. proc. civ.). Mette conto notare, sotto tale profilo, che l'estensione dell'area della reclamabilità di provvedimenti non ricorribili per cassazione ha registrato un significativo ampliamento nella recente riforma processuale, di cui al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata), che all'art. 3, comma 13, lettera d), ha previsto il rimedio del reclamo di cui all'art. 669-terdecies cod. proc. civ.

avverso provvedimenti finanche privi di natura cautelare, come le ordinanze anticipatorie di accoglimento e di rigetto della domanda rese nel corso del giudizio ordinario di cognizione pronunciate ai sensi degli artt. 183-*bis* e 183-*ter* cod. proc. civ. Nel complesso, quindi, vi è un'area di tendenziale reclamabilità di provvedimenti che, in quanto non definitivi né decisori, si sottraggono alla ricorribilità per cassazione di cui al settimo comma dell'art. 111 Cost. [...] I procedimenti di istruzione preventiva sono stati arricchiti, come già sopra ricordato, di una nuova fattispecie - la consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite - anch'essa collocata nel Capo III dei procedimenti cautelari. Rispetto agli altri procedimenti di istruzione preventiva vi è che, nel procedimento di cui all'art. 696-*bis* cod. proc. civ., non necessariamente devono sussistere ragioni d'urgenza. Ma ciò che maggiormente rileva è che tale procedimento è connotato dal perseguimento di una ancora più mirata esigenza qualificata dall'essere il procedimento finalizzato alla composizione della lite. Il chiaro *favor* emerge dalla previsione secondo cui il giudice attribuisce con decreto efficacia di titolo esecutivo al processo verbale di conciliazione ai fini dell'espropriazione e dell'esecuzione in forma specifica e per l'iscrizione di ipoteca giudiziale. Si tratta quindi di un procedimento di istruzione preventiva che risponde anche alle finalità proprie dei rimedi di *Alternative dispute resolution* (ADR), riconducibili alle procedure di mediazione, di negoziazione assistita, di trasferimento della lite alla sede arbitrale. L'«istituto della conciliazione giudiziale, infatti, offre la possibilità di una risoluzione conveniente e rapida delle controversie nel processo, analoga a quella realizzata in sede extragiudiziaria dalla *Alternative Dispute Resolution* - ADR» (sentenza n. 110 del 2013). Questa Corte ha già sottolineato «la consapevolezza, sempre più avvertita, che, a fronte di una crescente domanda di giustizia, anche in ragione del riconoscimento di nuovi diritti, la giurisdizione sia una risorsa non illimitata e che misure di contenimento del contenzioso civile debbano essere messe in opera» (sentenza n. 77 del 2018). L'istituto in esame ha poi assunto ancor più rilievo quando il legislatore (art. 8, commi 1 e 2, della legge 8 marzo 2017, n. 24, recante «Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie») ha prescritto che colui il quale intenda esercitare un'azione, innanzi al giudice civile, relativa a una controversia di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria è tenuto preliminarmente a proporre ricorso proprio ai sensi dell'art. 696-*bis* cod. proc. civ., quale condizione di procedibilità della domanda di risarcimento. Il provvedimento del giudice, che rigetta (o dichiara inammissibile) la richiesta di espletamento di una consulenza tecnica ai sensi dell'art. 696-*bis* cod. proc. civ., priva definitivamente la parte di una importante facoltà processuale diretta alla possibile composizione della lite, arrecando al diritto di agire in giudizio (art. 24, primo comma, Cost.) una compromissione anche maggiore del rigetto di un accertamento tecnico ai sensi dell'art. 696 cod. proc. civ.; provvedimento, quest'ultimo, ormai reclamabile a seguito della richiamata pronuncia di illegittimità costituzionale (sentenza n. 144 del 2008). La previsione, dunque, della possibilità di proporre una domanda di fronte a un giudice senza poter contestare dinanzi a un giudice diverso le ragioni che hanno condotto a un provvedimento di diniego si pone in contrasto con il diritto di agire e difendersi in giudizio (art. 24, primo e secondo comma, Cost.) e con il canone di ragionevolezza (art. 3, primo comma, Cost.). Fermo restando che nel nostro ordinamento il doppio grado di giudizio non è costituzionalmente prescritto nel processo civile (*ex multis*, sentenza n. 58 del 2020), a venire in rilievo è la compatibilità costituzionale della mancata previsione di qualsivoglia strumento di controllo avverso un provvedimento, quale è il diniego di nomina del consulente tecnico a fronte del ricorso di cui all'art. 696-*bis* cod. proc. civ., avverso il quale non è ammesso il ricorso straordinario per cassazione poiché esso non decide su un diritto soggettivo o su uno *status* nel senso dinanzi indicato e che, tuttavia, incide sulla tutela

dell'interesse giuridico del ricorrente ad accedere alla definizione concordata di una possibile controversia, previa risoluzione, con l'ausilio del consulente nominato dal giudice, delle questioni tecniche in fatto controverse tra le parti (sentenza n. 87 del 2021). Questo interesse della parte, inoltre, come attestato dalla previsione dell'istituto in esame quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale nelle controversie in tema di responsabilità sanitaria (sentenza n. 87 del 2021), è coerente con quello generale dell'ordinamento, rilevante anche sul piano costituzionale, alla ragionevole durata dei processi (*ex aliis*, sentenza n. 173 del 2022), risultato al quale si può pervenire soprattutto mediante una riduzione del numero delle cause demandate alla decisione degli uffici giudiziari. Proprio alla luce di tale dato, del resto, la recente riforma realizzata dal d.lgs. n. 149 del 2022 ha ampliato e reso più vantaggioso, anche prevedendo risparmi di imposta, il ricorso a mezzi di risoluzione alternativa delle controversie, come la negoziazione assistita e la mediazione. Da qui discende, pertanto, che la perdita del diritto della parte ricorrente alla *chance* di svolgere, mediante la nomina di un consulente ai sensi dell'art. 696-*bis* cod. proc. civ., un approfondimento tecnico nell'ambito di un procedimento mirato ad evitare l'instaurazione di un lungo e dispendioso giudizio contenzioso, deve essere presidiato da uno strumento di gravame, quale è il reclamo del provvedimento di rigetto. Vi è quindi che il diritto della parte istante a contestare le statuizioni di provvedimenti di rigetto inidonei alla formazione del giudicato, e che tuttavia determinano a carico della stessa un pregiudizio a diritti - sostanziali o processuali - del medesimo, costituisce una componente essenziale ed insopprimibile del diritto di difesa, in quanto si tratta di misure che non sono sottoposte ad alcuna ulteriore forma di controllo, neppure in sede di legittimità (sentenza n. 89 del 2021). In simili casi, la compressione della tutela giurisdizionale, in assenza di un reclamo dinanzi ad altro giudice contro un provvedimento di diniego, diventa non tollerabile al punto da trasmodare in violazione dell'art. 24 Cost. (sentenza n. 493 del 2002). [...]

Sentenza n. 65/2024 (Pres. Barbera, Red. Viganò)

Autodichia - Controversie tra Camera dei deputati e soggetti terzi (nel caso di specie: assegnazione di appalti di servizi) - Organo competente a deciderle - Giurisdizione del giudice comune (nella specie: amministrativo), affermata dal Consiglio di Stato e confermata dalla Corte di cassazione, in luogo di quella del Consiglio di giurisdizione, organo previsto dal «Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti della Camera dei deputati non concernente i dipendenti» - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Camera dei deputati nei confronti della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato - Spettanza alla Corte di cassazione e al Consiglio di Stato del potere di affermare, nelle rispettive sentenze, la giurisdizione del giudice comune nella controversia da cui origina il conflitto.

Considerato in diritto

[...] Quanto, infine, agli invocati profili di analogia tra la posizione dei dipendenti (già assunti, o meramente aspiranti tali) e quella delle imprese che aspirino all'aggiudicazione di appalti, occorre qui ribadire - e anzi sottolineare con particolare enfasi - il carattere eccezionale del riconoscimento di una sfera di autodichia agli organi costituzionali con riferimento alle controversie concernenti i propri dipendenti, rispetto alla «“grande regola” dello Stato di diritto ed [al] conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione)» (sentenza n. 379 del 1996, punto 7 del Considerato in diritto): “grande regola” evocata anche dalla sentenza n. 120 del 2014 proprio in materia di autodichia (punto 4.4. del Considerato in diritto), e che si sostanzia, anzitutto, nel diritto inviolabile di ciascuno di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, davanti a un giudice “indipendente” e “naturale”. Tali principi sono, oggi, affermati con particolare incisività anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo, le quali insistono in particolare sull'assoluta centralità, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, dell'obbligo a carico di ciascuno Stato di assicurare a tutti una «tutela giurisdizionale effettiva» (art. 19, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea), da attuarsi mediante la garanzia del diritto all'accesso di ogni persona a un giudice «indipendente» (art. 47, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, certamente applicabile alle controversie in materia di appalti; art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo) (Corte di giustizia UE, grande sezione, sentenza 27 febbraio 2018, in causa C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, paragrafo 32 e seguenti; Corte EDU, grande camera, sentenza 15 marzo 2022, Grzęda contro Polonia, paragrafo 301; grande camera, sentenza 1° dicembre 2020, Gudmundur Andri Ástráðsson contro Islanda, paragrafo 239). Indipendenza che richiede, tra l'altro, «l'equidistanza [del giudice] dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi riguardo all'oggetto di quest'ultima» (Corte di giustizia UE, grande sezione, sentenza 24 giugno 2019, in causa C-619/18, Commissione europea contro Polonia, paragrafi 73 e 74). Su questo sfondo, il mantenimento della tradizionale giurisdizione domestica degli organi costituzionali rispetto alle controversie concernenti i propri dipendenti è stato considerato da questa Corte non in contrasto con la Costituzione, in quanto necessario per garantire la tutela dell'indipendenza dell'organo e il libero ed efficiente esercizio delle sue funzioni costituzionali. Il che è, in effetti, predicabile rispetto a questa peculiare tipologia di controversie, che coinvolgono persone “interne” all'amministrazione dell'organo costituzionale (o che comunque aspirano a diventarlo). Ciò, peraltro, alla condizione - sulla quale già ha posto l'accento

la sentenza n. 262 del 2017 - che gli organi di giurisdizione interna «risult[i]no costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità» (punto 7.4. del *Considerato in diritto*), nonché la loro stessa apparenza di indipendenza e imparzialità rispetto all'organo costituzionale nel cui ambito hanno il compito di assicurare a ogni persona una tutela giurisdizionale effettiva (Corte EDU, sezione seconda, sentenza 21 febbraio 2023, Catană contro Moldavia, paragrafo 77 e giurisprudenza ivi citata, nonché - con riferimento specifico agli organi di autodichia del Presidente della Repubblica italiana - sezione prima, sentenza 23 settembre 2021, Varano contro Italia, paragrafo 43). Estendere, tuttavia, tale deroga oltre la sfera dei soggetti “interni” (o aspiranti tali) agli organi costituzionali, sino a comprendere le imprese che concorrano per aggiudicarsi un appalto bandito dagli organi stessi, comporterebbe un sacrificio sproporzionato al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, nel senso ampio appena precisato, a carico di soggetti del tutto estranei alla struttura organizzativa degli organi costituzionali stessi, e titolari come qualsiasi altro soggetto del diritto di accedere al giudice “naturale” stabilito dall'ordinamento, sulla base dei principi costituzionali. [...]

Sentenza n. 114/2024 (Pres. Barbera, Red. Petitti)

Esecuzione forzata - Enti del Servizio sanitario della Regione Calabria - Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive - Reiterazione fino al 31 dicembre 2023, a esclusione dei crediti risarcitori da fatto illecito e retributivi da lavoro, in ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale n. 228 del 2022 - Assenza di vincoli di destinazione della liquidità generata a beneficio dei creditori muniti di titolo, nonché di una definizione di una procedura di saldo o di percorsi di tutela alternativa - Violazione del diritto alla tutela giurisdizionale e del principio della parità delle parti - Illegittimità costituzionale.

Considerato in diritto

[...] Tanto premesso, le questioni sollevate dal Tribunale di Cosenza, in relazione all'art. 2, comma 3-*bis*, del d.l. n. 169 del 2022, come convertito, sono fondate, ricorrendo in parte le stesse ragioni che hanno animato la sentenza n. 228 del 2022. Invero, la disposizione censurata, proprio dichiarando l'intenzione di ottemperare alla sentenza di questa Corte n. 228 del 2022, e declinando altresì il fine di concorrere all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, nonché di assicurare il rispetto della direttiva europea sui tempi di pagamento e l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi sanitari della Regione Calabria, ha posto un divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario calabrese ed ha stabilito che i pignoramenti sulle rimesse finanziarie trasferite dalla stessa Regione agli enti del proprio servizio sanitario regionale, compiuti prima della data di entrata in vigore della legge 17 dicembre 2021, n. 215 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, recante misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), non producono effetti dalla suddetta data e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesorieri. Tale regime ha operato solo fino al 31 dicembre 2023, restandone comunque esclusi i crediti risarcitori da fatto illecito e retributivi da lavoro. Rispetto ai profili critici rilevati dalla sentenza n. 228 del 2022 con riferimento alla disciplina introdotta dall'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), del d.l. n. 146 del 2021, come convertito, è agevole riscontrare che la disposizione censurata nel presente giudizio - in effetti ottemperando a quanto richiesto da questa Corte - ha evitato di equiparare, agli effetti dell'improcedibilità, i titoli esecutivi aventi ad oggetto crediti commerciali e quelli aventi ad oggetto crediti risarcitori da fatto illecito e crediti retributivi da lavoro. Inoltre, la durata del blocco delle esecuzioni stabilito dall'art. 2, comma 3-*bis*, del d.l. n. 169 del 2022, come convertito, si è protratta per poco più di un anno. La misura di improcedibilità delle esecuzioni e di inefficacia dei pignoramenti è stata, quindi, limitata a un ristretto arco temporale e a una determinata platea di creditori, nonché motivata da eccezionali esigenze transitorie, ponendosi come strumentale ad assicurare la continuità della erogazione delle funzioni essenziali connesse al servizio sanitario e l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi della Regione Calabria. Tuttavia, neppure l'art. 2, comma 3-*bis*, del d.l. n. 169 del 2022, come convertito, ha stabilito un vincolo di destinazione sulla liquidità generata in favore della Regione Calabria a beneficio dei creditori muniti di titolo; né parimenti ha fornito percorsi di tutela alternativa, finendo per subordinare il pagamento dei fornitori a eventuali e discrezionali determinazioni amministrative, delle quali costituisce esempio la delibera n. 346 del 21 febbraio 2023 emanata dal Commissario straordinario dell'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza, di cui fa menzione l'ordinanza di rimessione, giustamente escludendo che essa potesse in qualche modo incidere sulla rilevanza e sulla fondatezza

delle sollevate questioni di legittimità costituzionale della norma censurata. Si può aggiungere che simili misure di tutela alternativa tanto più sarebbero state necessarie nel caso di specie, ove si tenga conto che, come emerge dalla ricostruzione normativa e giurisprudenziale in precedenza delineata, la situazione di improcedibilità o di improseguibilità delle procedure esecutive, nonché di inefficacia dei pignoramenti eseguiti nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria, si è protratta - salvo alcune finestre conseguenti alle pronunce di questa Corte (ordinanza n. 78 del 2023) - per più di tre anni, ovvero sino al 31 dicembre 2023, sia pure per la sequenza di cause differenti, vale a dire prima per le esigenze generali connesse all'emergenza pandemica da COVID-19 e poi per quelle peculiari della sistemazione contabile regionale. La sentenza n. 159 del 2023 di questa Corte ha riaffermato che la garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti assicurata dall'art. 24 Cost. comprende la fase dell'esecuzione forzata, in quanto necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale (sentenze n. 140 del 2022, n. 128 del 2021, n. 522 del 2002 e n. 321 del 1998), ravvisandosi il *vulnus* all'art. 24 Cost. nel fatto che il legislatore abbia operato una sostanziale vanificazione della via giurisdizionale, intesa quale mezzo al fine dell'attuazione di un preesistente diritto (sentenze n. 186 del 2013 e n. 364 del 2007); e dovendosi, pertanto, escludere l'illegittimità costituzionale di disposizioni di carattere processuale che incidano sui giudizi esecutivi pendenti, soltanto in presenza di disposizioni di carattere sostanziale che, a loro volta, garantiscano, sia pure per una via diversa dalla esecuzione giudiziale, la sostanziale realizzazione delle ragioni fatte valere nelle procedure impedito (sentenze n. 277 del 2012 e n. 364 del 2007). L'art. 2, comma 3-*bis*, del d.l. n. 169 del 2022, come convertito, ponendo per la durata di un anno il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del servizio sanitario della Regione Calabria e stabilendo per lo stesso tempo l'inefficacia dei pignoramenti già attuati, ha così di fatto svuotato di effettività i titoli esecutivi giudiziali conseguiti nei confronti delle amministrazioni sanitarie debitorie, incidendo significativamente sui giudizi esecutivi pendenti, senza controbilanciare tali effetti processuali con risorse e disposizioni di carattere sostanziale che potessero garantire in sede concorsuale il soddisfacimento dei crediti oggetto dei titoli esecutivi azionati. In tal senso, la disposizione censurata contrasta con l'art. 24 Cost., in quanto vanifica gli effetti della tutela giurisdizionale già conseguita dai creditori commerciali delle aziende sanitarie, nonché con l'art. 111, secondo comma, Cost., avendo il legislatore creato una fattispecie di *ius singulare* che determina lo sbilanciamento delle posizioni processuali delle parti, esentando quella pubblica dagli effetti pregiudizievoli della condanna giudiziaria. [...]

Sentenza n. 76/2025 (Pres. Amoroso, Red. Petitti)

Sanità pubblica - Trattamento sanitario obbligatorio (TSO) in condizioni di degenza ospedaliera - Provvedimento adottivo da parte del sindaco e sua convalida e proroga da parte dell'autorità giudiziaria - Condizioni - Necessità di comunicare e notificare l'adozione del provvedimento sindacale alla persona interessata o al suo eventuale legale rappresentante, che il giudice cautelare lo convalidi sentita prima la persona interessata e lo proroghi sentita la persona interessata o il suo eventuale legale rappresentante - Omessa previsione - Violazione della pari dignità sociale, della libertà personale del principio del giusto processo sotto il profilo della necessità del contraddittorio - Illegittimità costituzionale parziale.

Considerato in diritto

[...] Le questioni sono fondate in riferimento agli artt. 13, 24, 32 e 111 Cost., nei termini di seguito precisati. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore gode di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali e nella fissazione di termini di decadenza, di prescrizione o di altre disposizioni condizionanti l'azione, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (tra le più recenti, sentenze n. 39 e n. 36 del 2025, n. 189 e n. 96 del 2024, n. 67 del 2023, n. 143 e n. 13 del 2022), che si ravvisa, con riferimento specifico all'art. 24 Cost., ogniquale volta emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire (tra le molte, sentenze n. 271 del 2019, n. 121 del 2016, n. 44 del 2016 e n. 335 del 2004). In particolare, si è più volte affermato che l'art. 24 Cost. non comporta che la persona debba conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, purché non vengano imposti oneri o prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (tra le tante, sentenze n. 199 del 2017, n. 121 e n. 44 del 2016). A fronte della discrezionalità del legislatore nel modulare le forme di tutela giurisdizionale, tuttavia, l'art. 35 della legge n. 833 del 1978 determina una significativa compressione del diritto di difesa e al contraddittorio, cioè dei contenuti minimi della tutela giurisdizionale. Tale compressione assume particolare rilievo perché attiene a provvedimenti amministrativi adottati in assenza del consenso dell'interessato, in violazione del principio di libertà di cura, e incidenti sulla sua libertà fisica, quindi sul nucleo primario della protezione costituzionale della libertà personale. Si tratta di provvedimenti che hanno una finalità terapeutica, nell'interesse della salute della persona stessa, ai sensi dell'art. 32 Cost., per la cui adozione non vengono in rilievo esigenze costituzionali di ordine pubblico e sicurezza riconoscibili in capo alla collettività. Sicché proprio il soggetto nel cui interesse il provvedimento coattivo è adottato non è messo in condizione di conoscerlo ed è escluso dal relativo procedimento di convalida giurisdizionale. Il diritto di ricevere comunicazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale non è inficiato dalla condizione di alterazione psichica in cui versa la persona sottoposta a trattamento sanitario coattivo. Innanzitutto, il trattamento sanitario coattivo può intervenire nei casi più diversi, da quello di persone affette da una persistente infermità psichica, eventualmente già interdette, inabilite o assistite da amministratore di sostegno, a quello di persone che solo occasionalmente si trovino in una condizione di alterazione, non infrequentemente dovuta a condizioni sociali di marginalizzazione e di abbandono. La giurisprudenza di legittimità ha dato atto di queste variabili, affermando che «[n]onostante, dal punto di vista normativo, un paziente sia considerato, secondo una visione dicotomica, capace oppure incapace, la realtà clinica suggerisce che possano esistere degli spazi di autonomia e libertà

decisionale residui anche in pazienti sottoposti a TSO», osservando come nella prassi debbano operare approcci multidimensionali, volti alla valutazione caso per caso, nel singolo paziente, della capacità a prestare il consenso (Corte di cassazione, ordinanza n. 509 del 2023). In secondo luogo, è certamente escluso che le persone, soltanto perché affette da infermità fisica o psichica, siano per ciò stesso private dei diritti costituzionali, compreso il diritto di agire e di difendersi in giudizio, in violazione del principio personalista e del principio della pari dignità sociale espressi dagli artt. 2 e 3, primo comma, Cost. Il trattamento giuridico che l'ordinamento riserva alle persone affette da infermità fisica o psichica chiama in causa un complesso di principi «che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» (sentenza n. 215 del 1987; nello stesso senso, sentenze n. 25 e n. 3 del 2025, n. 42 del 2024, n. 110 del 2022, n. 114 e n. 83 del 2019, n. 258 del 2017, n. 275 del 2016). Ai sensi dell'art. 3, secondo comma, Cost., infatti, è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli materiali che, per le persone affette da fragilità, si frappongono al godimento effettivo dei diritti costituzionali (sentenze n. 25, n. 3 e n. 1 del 2025, n. 258 del 2017). Anche in relazione ai diritti processuali, e in particolare alla capacità processuale della persona affetta da infermità psichica, questa Corte ha rilevato come l'ordinamento escluda, attraverso plurimi istituti, che la sola incapacità naturale, intesa come incapacità di intendere e di volere, momentanea o persistente, possa di per sé sola riverberarsi sulla capacità processuale. Sul piano sostanziale, il legislatore ha progressivamente ampliato le tutele dell'incapace naturale, esprimendo un *favor* verso forme di tutela preventiva che comportino la minore limitazione possibile della capacità di agire, quali l'istituto dell'amministrazione di sostegno che - a differenza dei tradizionali istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione - plasma i rimedi della rappresentanza e dell'assistenza sulle effettive e concrete condizioni di vita dell'interessato, conservando al beneficiario la capacità di agire per tutti gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'amministratore di sostegno (sentenze n. 144 e n. 114 del 2019). Sul piano processuale, le norme sulla capacità di agire sono ispirate all'obiettivo di bilanciare la protezione dell'incapace con l'esigenza di non limitare *a priori* la sua capacità processuale, se non a seguito di adeguate verifiche sulle sue condizioni personali e tenuto conto del complesso degli interessi costituzionali implicati nel processo (in ambito civile, sentenza n. 168 del 2023; in ambito penale, sentenza n. 65 del 2023). Per ciò che qui rileva, la persona conserva la piena capacità processuale proprio nei procedimenti volti a verificare la sussistenza dei presupposti idonei a condurre a una limitazione della sua capacità di agire, come attestato dalle previsioni in tale direzione dettate per altri giudizi che coinvolgono persone con fragilità psichiche. In particolare, l'interdicendo, l'inabilitando e il potenziale beneficiario dell'amministrazione di sostegno, nei relativi procedimenti, possono stare in giudizio e compiere da soli tutti gli atti del procedimento, comprese le impugnazioni, anche quando siano stati nominati il tutore o il curatore provvisori, ai sensi dell'art. 419 cod. civ., o l'amministratore provvisorio, ex art. 405, quarto comma, del medesimo codice. Di recente, il legislatore ha conservato le previsioni che erano dettate a riguardo per tali procedimenti dagli artt. 712 e seguenti cod. proc. civ., contestualmente abrogati, nel nuovo rito in materia di persone, minorenni e famiglie introdotto con decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata), mediante le disposizioni espresse dagli artt. 473-bis.55 e 473-bis.58 cod. proc. civ. Come già rilevato, il legislatore ha inteso così ribadire l'importanza di non spogliare della capacità processuale chi non sia stato ancora privato della capacità

legale d'agire, tant'è che proprio nei procedimenti diretti ad accertare l'eventuale incapacità legale dell'interessato è stata confermata la sua piena capacità di stare in giudizio e di compiere qualsivoglia atto processuale (sentenza n. 168 del 2023). La necessità che la persona interessata, affetta da momentanea alterazione o da persistente infermità psichica, partecipi al giudizio che la riguarda trova conferma nei precedenti di questa Corte, già menzionati e richiamati dalla stessa Corte rimettente, relativi ai procedimenti giurisdizionali per il ricovero definitivo e provvisorio previsti dalla legge n. 36 del 1904, all'epoca disposti rispettivamente dal tribunale in camera di consiglio e dal pretore. Di quelle disposizioni fu dichiarata l'illegittimità costituzionale per violazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., in quanto all'interessato non era consentito di essere parte del procedimento, conoscere gli esiti dell'istruttoria e produrre nuove prove. Si osservò, in quelle occasioni, che «non è ammissibile che il ricovero definitivo sia ordinato sul fondamento di istruttorie che all'infermo non è consentito di seguire o di contestare. Vero è che l'interessato può non essere in grado di provvedere personalmente alla propria difesa; ma da ciò non può argomentarsi che il diritto ad essa non debba spettare a chi si trova invece in condizione di provvedervi nonostante la infermità» (sentenza n. 74 del 1968, ripresa dalla sentenza n. 223 del 1976). Deve, pertanto, ritenersi che la comunicazione all'interessato del provvedimento del sindaco con il quale è disposto nei suoi confronti un trattamento sanitario coattivo e la notificazione del relativo decreto motivato del giudice tutelare non trovino ostacolo nella condizione di possibile incapacità naturale nella quale il destinatario si trovi al momento della comunicazione o della notificazione. La condizione di alterazione psichica momentanea in cui versa la persona interessata, tuttavia, può essere di ostacolo alla effettiva comprensione del contenuto delle richiamate comunicazioni. Queste, dunque, benché necessarie, non sono sufficienti alla effettiva garanzia dei diritti costituzionali di difesa e al contraddittorio. Per l'effettività di tali diritti assume particolare rilievo l'audizione della persona interessata da parte del giudice tutelare prima della convalida. L'attuale formulazione dell'art. 35, secondo comma, della legge n. 833 del 1978 stabilisce che il giudice tutelare provvede con decreto motivato a convalidare o a non convalidare il trattamento «assunte le informazioni e disposti gli eventuali accertamenti». La disposizione prevede, dunque, un'istruttoria sommaria prodromica alla convalida. Gli accertamenti, tuttavia, sono prescritti soltanto come eventuali, per cui l'audizione dell'interessato è rimessa alla valutazione discrezionale dell'autorità giudiziaria. La dottrina segnala da tempo che il controllo svolto dal giudice tutelare in sede di convalida, nella prassi, è essenzialmente cartolare e per questo insufficiente per la reale conoscenza delle condizioni in cui è stato disposto il trattamento. Nella stessa vicenda oggetto del giudizio *a quo* non vi è stata audizione prima della convalida. La Corte rimettente richiama, a questo proposito, il *Report* del 24 marzo 2023, adottato dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o dei trattamenti disumani e degradanti (CPT) del Consiglio d'Europa in seguito a una visita periodica svoltasi in Italia. Nel rapporto il Comitato, pur riconoscendo il progressivo impegno del Governo italiano, ha ribadito alcuni rilievi già espressi in precedenti occasioni: da un lato, il riscontro di episodi prolungati e non giustificati di contenzione meccanica; dall'altro, per ciò che qui rileva, il fatto che le procedure con cui sono disposti i trattamenti sanitari coattivi siano poste in essere in maniera standardizzata e ripetitiva e che il giudice incaricato della loro verifica non incontri mai la persona interessata; infine, che i pazienti continuino a non essere informati della loro condizione giuridica e della possibilità di presentare ricorso e che le informazioni loro rese siano incomplete o a volte del tutto mancanti. Il Comitato, pertanto, ha rivolto alcune raccomandazioni alle autorità italiane per ovviare a tali criticità. Anche la Corte EDU, benché in una pronuncia di irricevibilità per mancato esaurimento dei rimedi interni, ha sottolineato l'importanza

dell'audizione diretta del paziente da parte del giudice tutelare, per valutare realmente e correttamente la situazione prima di decidere, rilevando altresì che la mancata comunicazione del provvedimento che dispone il trattamento e del decreto del giudice tutelare possa, in linea di principio, ridurre le garanzie procedurali dei soggetti interessati (Corte EDU, sezione seconda, decisione 8 ottobre 2013, Azenabor contro Italia). L'audizione della persona sottoposta a trattamento sanitario obbligatorio da parte del giudice tutelare prima della convalida del provvedimento sindacale assolve a diverse funzioni, in relazione a ciascuna delle quali essa appare necessaria. In primo luogo, l'audizione costituisce presidio giurisdizionale minimo, parte dello statuto costituzionale della libertà personale ai sensi degli artt. 13, 24 e 111 Cost. Essa è necessaria per la verifica in concreto dei presupposti sostanziali che giustificano il trattamento ed è funzionale alla sua convalida, atteso che alla mancata convalida consegue la cessazione della restrizione della libertà personale. L'audizione, da questo punto di vista, risponde sia ai rilievi formulati dal richiamato Report del Comitato europeo per la prevenzione della tortura sia alle analoghe sollecitazioni espresse in più occasioni dal Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, volte all'adozione di maggiori cautele nell'applicazione dei trattamenti sanitari coattivi, affinché siano disposti in via residuale e nei soli casi effettivamente previsti dalla legge (da ultimo, Relazione al Parlamento 2023, *sub* sezione «Fragilità recluse», pagina 92). In secondo luogo, l'audizione da parte del giudice tutelare presso il luogo in cui la persona si trova - normalmente un reparto del servizio psichiatrico di diagnosi e cura - è certamente garanzia che il trattamento venga eseguito nel rispetto dell'art. 13, quarto comma, Cost., che sancisce il divieto di violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni della libertà personale, e nei limiti imposti dal rispetto della persona umana, ai sensi dell'art. 32, secondo comma, Cost. Infine, il diritto di essere sentiti assume particolare rilievo nei confronti delle persone fragili, come possono essere coloro che si trovano sottoposti a un trattamento sanitario coattivo per alterazione psichica, sia essa transitoria o permanente. Per questo profilo, l'audizione assume la valenza di strumento di primo contatto, che consente di conoscere le reali condizioni in cui versa la persona interessata, anche dal punto di vista dell'esistenza di una rete di sostegno familiare e sociale. Con riferimento alle persone fragili, del resto, l'ordinamento contempla misure di protezione differenti, modulate sulle condizioni concrete del destinatario. Nella diversità dei presupposti, esse sono accomunate dalla centralità assegnata al diritto della persona di essere sentita prima dell'adozione di provvedimenti che la riguardano. L'audizione è prevista nei procedimenti di interdizione e di inabilitazione, per i quali l'art. 419, primo comma, cod. civ., stabilisce che «[n]on si può pronunciare l'interdizione o l'inabilitazione senza che si sia proceduto all'esame dell'interdicendo o dell'inabilitando». Nel procedimento per la nomina di amministratore di sostegno, l'art. 407, secondo comma, cod. civ. stabilisce che «[i]l giudice tutelare deve sentire personalmente la persona cui il procedimento si riferisce recandosi, ove occorra, nel luogo in cui questa si trova e deve tener conto, compatibilmente con gli interessi e le esigenze di protezione della persona, dei bisogni e delle richieste di questa». La giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che questa disposizione sia diretta espressione dei diritti sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, approvata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18. L'audizione personale del beneficiario costituisce, infatti, adempimento essenziale della procedura, sia perché rispettoso della dignità della persona, sia perché funzionale allo scopo dell'istituto, per comprendere le concrete e attuali condizioni di menomazione fisica o psichica della persona e la loro incidenza sulla capacità di provvedere ai propri interessi personali e patrimoniali, consentendo di perimetrare i poteri gestori dell'amministratore alle effettive

esigenze del beneficiario (Corte di cassazione, prima sezione civile, ordinanze n. 32219 del 2023 e 19 gennaio 2023, n. 1667). Sul piano processuale, come già ricordato, in relazione alla capacità processuale dell'incapace naturale, l'esame dell'interdicendo e dell'inabilitando, già previsto negli artt. 714 e 715 cod. proc. civ., è ora ripreso nell'art. 473-bis.54 cod. proc. civ. e, per l'amministrazione di sostegno, nell'art. 473-bis.58 del medesimo codice. Anche nel procedimento di convalida del trattamento sanitario coattivo l'audizione della persona interessata assume importanza ai fini della possibile adozione di provvedimenti provvisori di protezione. L'art. 35, sesto comma, della legge n. 833 del 1978 prevede che «[q]ualora ne sussista la necessità il giudice tutelare adotta i provvedimenti urgenti che possono occorrere per conservare e per amministrare il patrimonio dell'infermo». La disposizione era già presente nel testo originario della legge Basaglia, ricalcando l'art. 361 cod. civ., in materia di tutela del minore, ma finalizzando i poteri ufficiosi a una visione patrimonialista. Già all'epoca, la dottrina vi aveva scorto una norma di chiusura, in quanto espressiva del ruolo del giudice tutelare nel sistema. Il legislatore, in questo modo, avrebbe inteso sancire la presa in carico, da parte della volontaria giurisdizione, di un nuovo soggetto, la persona affetta da infermità psichica, non interdetta e non inabilitata, affinché trovasse in questo ambito possibilità di tutela sostanziale e formale. Ma una lettura costituzionalmente orientata della disposizione, alla luce degli artt. 2, 3 e 32 Cost., conduce a intendere l'esercizio dei poteri ufficiosi come rivolto anche alla cura della persona. Già nella sentenza n. 74 del 1968, più volte richiamata, questa Corte rilevò che, nell'ambito del procedimento per il ricovero coattivo, avrebbero potuto essere adottati «provvedimenti di protezione, emessi di ufficio dal Tribunale avendo riguardo alle circostanze del caso». L'audizione della persona interessata prima della convalida del provvedimento che dispone il trattamento sanitario coattivo, pertanto, consente al giudice tutelare di individuare il percorso in cui instradare le forme di miglior ausilio della persona in relazione alla sua condizione soggettiva. L'esercizio dei poteri ufficiosi da parte del giudice tutelare non può che avvenire nel rispetto del delicato equilibrio che intercorre tra esigenze protettive e autonomia individuale (sentenza n. 114 del 2019). Tali poteri possono consistere nell'adozione sia di misure informali, che di provvedimenti formali. Il giudice, ove sia il caso, potrà interloquire con i servizi sociali o investire il pubblico ministero per l'adozione degli atti di competenza tra i quali, in particolare, il promovimento della procedura di amministrazione di sostegno ai sensi degli artt. 406 e 417 cod. civ., nell'ambito della quale eventualmente, se ne ricorrono i presupposti, procedere alla nomina di amministratore di sostegno provvisorio ex art. 405 del medesimo codice. Non si oppongono, d'altra parte, né all'obbligo di comunicazione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, né all'obbligo di audizione le ragioni dell'urgenza connesse alla convalida, che l'art. 35, secondo comma, della legge n. 833 del 1978, ripetendo lo schema dell'art. 13, terzo comma, Cost., richiede intervenga entro quarantotto ore dalla trasmissione del provvedimento sindacale. L'obbligo di comunicazione e l'obbligo di audizione, infatti, sono stati ritenuti necessari anche in relazione ad altre misure amministrative restrittive della libertà personale, quali l'accompagnamento coattivo alla frontiera e il trattenimento dello straniero presso centri di permanenza per il rimpatrio, che richiedono le garanzie di cui all'art. 13 Cost. (tra le molte, sentenze n. 212 del 2023, n. 275 del 2017, n. 222 del 2004 e n. 105 del 2001). Pronunciandosi anche sull'omessa comunicazione del provvedimento e sull'omessa audizione del destinatario in seno alla convalida, questa Corte ha ritenuto che la disposizione all'epoca censurata, insieme alla libertà personale, violasse «il diritto di difesa dello straniero nel suo nucleo incompressibile», poiché non prevedeva che questi dovesse essere ascoltato dal giudice, in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost. (sentenza n. 222 del 2004). Pur riconoscendo la discrezionalità del legislatore nel configurare uno

schema procedimentale caratterizzato da celerità, anche in considerazione delle esigenze di sicurezza e ordine pubblico nella regolazione dei flussi migratori, si affermò che «quale che sia lo schema prescelto, in esso devono realizzarsi i principî della tutela giurisdizionale; non può, quindi, essere eliminato l'effettivo controllo sul provvedimento *de libertate*, né può essere privato l'interessato di ogni garanzia difensiva» (sentenza n. 222 del 2004). In conclusione, l'omessa previsione della comunicazione del provvedimento sindacale e della notificazione del decreto di convalida alla persona interessata o al suo legale rappresentante, ove esistente, nonché l'omessa previsione dell'audizione della stessa persona interessata prima della convalida, determinano la violazione degli artt. 13, 24, 32 e 111 Cost. L'art. 35 della legge n. 833 del 1978, pertanto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo: - nella parte in cui non prevede, al primo comma, dopo le parole «deve essere», le parole «comunicato alla persona interessata o al suo legale rappresentante, ove esistente, e»; - nella parte in cui non prevede, al secondo comma, dopo le parole «assunte le informazioni», le parole «, sentita la persona interessata»; - nella parte in cui non prevede, al secondo comma, dopo le parole «ne dà comunicazione al sindaco», le parole «e ne dispone la notificazione alla persona interessata o al suo legale rappresentante, ove esistente». [...]

Sentenza n. 96/2025 (Pres. Amoroso, Red. Petitti)

Straniero - Immigrazione - Trattenimento dei centri di permanenza per i rimpatri (CPR) - Disciplina - Rinvio a fonte subordinata (d.P.R.) per quanto riguardai i modi e i procedimenti per la restrizione della libertà personale all'interno dei CPR, i diritti e le forme di tutela dei trattenuti, la tutela giurisdizionale dei diritti delle persone trattenute, il ruolo e i poteri dell'autorità giudiziaria - Violazione della riserva assoluta di legge relativa alle restrizioni della libertà personale - Impossibilità, per la Corte costituzionale, di rimediare al *vulnu* riscontrato - Urgenza dell'adozione, da parte del legislatore, della disciplina dei contenuti e delle modalità del trattenimento, nel rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni, e della tutela processuale - Inammissibilità delle questioni.

Considerato in diritto

Con le ordinanze indicate in epigrafe, il Giudice di pace di Roma, sezione stranieri, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 in riferimento agli artt. 13, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 5, paragrafo 1, CEDU, nelle parti in cui non disciplina puntualmente i «modi» e i procedimenti per la restrizione della libertà personale all'interno dei centri di permanenza per i rimpatri; non prevede i diritti e le forme di tutela dei trattenuti; non indica l'autorità giudiziaria competente al controllo dei «modi» di restrizione della libertà personale dei cittadini stranieri in stato di «detenzione amministrativa», all'interno dei CPR, e alla tutela giurisdizionale dei loro diritti; non disciplina il ruolo e i poteri di tale autorità giudiziaria; rinvia, pressoché integralmente, ad una fonte subordinata, quale l'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999. Le medesime ordinanze hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 14, comma 2, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, secondo comma, 24, 25, primo comma, 32 e 111, primo comma, Cost., nelle parti in cui omette di dettare la disciplina dei «modi» del trattenimento amministrativo e omette di individuare l'autorità giudiziaria competente al controllo della legalità di tali «modi» di restrizione della libertà personale, rinviando pressoché integralmente alle fonti subordinate. [...] Se è vero, infatti, che la mancata definizione dei «modi» del trattenimento determina la mancata definizione di una disciplina volta ad approntare una tutela specifica delle posizioni soggettive dei soggetti trattenuti nei CPR, deve tuttavia rilevarsi che, allo stato, in presenza di condotte dell'amministrazione lesive del diritto alla libertà personale, può operare, oltre che la tutela prevalentemente riparatoria e compensativa offerta dal generale principio del *neminem laedere*, ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., il rimedio dei provvedimenti d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ., come peraltro affermato dall'Avvocatura generale dello Stato. Non vi è dubbio, infatti, che lo statuto costituzionale della libertà personale comprenda l'esistenza di rimedi giurisdizionali a presidio non soltanto della legittimità delle misure limitative, ma anche delle modalità con cui esse sono applicate, in virtù degli artt. 24 e 111 Cost. (da ultimo, sentenza n. 76 del 2025). L'art. 700 cod. proc. civ. fornisce, invero, una tutela cautelare anticipatoria residuale e atipica, seppur sempre in rapporto di necessaria strumentalità con le garanzie di azione e di difesa sancite dall'art. 24 Cost. e con gli effetti della sentenza di merito cui i provvedimenti d'urgenza sono indirizzati (sentenze n. 143 del 2022, n. 253 del 1994 e n. 103 del 1979), ferma la stabilità assicurata dall'art. 669-*octies*, sesto comma, cod. proc. civ. L'utilizzo dei provvedimenti ex art. 700 cod. proc. civ. è, del resto, diffuso proprio con riferimento alle posizioni giuridiche soggettive inquadrabili nell'ambito dei diritti fondamentali della persona, non comprimibili a opera del potere amministrativo, ponendosi, rispetto a tali diritti, come strumento minimo della giurisdizione costituzionalmente necessaria, che deve, cioè, essere indispensabilmente attribuita al giudice, in forza degli artt. 24 e 111 Cost. Così, le violazioni o le limitazioni della libertà personale o degli altri diritti fondamentali non oggetto di specifica disciplina da parte del testo unico dell'immigrazione, subite da

chi sia trattenuto presso un CPR, attentando a situazioni soggettive di contenuto non patrimoniale, e potendo essere causa di pregiudizi irreparabili, giustificano il ricorso alla tutela preventiva cautelare assicurata dall'art. 700 cod. proc. civ. Si tratta, tuttavia, pur sempre di una forma di tutela giurisdizionale che sconta necessariamente la mancanza di una puntuale disciplina, da parte del legislatore, dei diritti di cui è titolare la persona trattenuta all'interno delle strutture deputate all'esecuzione dei trattenimenti, oltre che l'assenza di una specifica disciplina processuale per la tutela di tali diritti, paragonabile a quella assicurata alle persone detenute dalla legge sull'ordinamento penitenziario. All'adozione con fonte primaria delle modalità del trattenimento dovrà quindi conseguire la definizione di una più immediata ed efficace tutela processuale, anche attraverso l'individuazione del giudice competente e la predisposizione di un modulo procedimentale nel quale il trattenuto possa agire direttamente. [...]

Sentenza n. 12/2026 (Pres. Amoroso, Red. San Giorgio)

Spese di giustizia - Spese per consulenti e ausiliari - Consulente di parte nominato dal difensore d'ufficio nel processo penale (nel caso di specie: nel processo per il sequestro, le torture e la morte di Giulio Regeni, per la traduzione di un testo in lingua araba) - Onorario e altre spese spettanti - Possibile anticipazione erariale, salva la possibilità, per lo Stato, di recuperare i relativi importi nel caso in cui il medesimo imputato si renda reperibile, per l'ipotesi in cui si proceda in assenza per uno dei delitti definiti dall'art. 1, comma 1, della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, sia impossibile avere la prova che questi, pur consapevole della pendenza del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo - Omessa previsione - Lesione del diritto di difesa - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Considerato in diritto

[...] Per quanto concerne, in particolare, la consulenza di parte, il potere rappresentativo dell'imputato *ex art. 420-bis*, comma 4, cod. proc. pen., a differenza della rappresentanza negoziale, non consente al difensore d'ufficio che nomini un consulente tecnico di riversare sull'assistito gli effetti sostanziali del conferimento dell'incarico, ivi compresa l'obbligazione di pagamento del compenso e delle spese. Ciò che potrebbe indurre il legale che non sia disposto a sostenere i costi della consulenza a rinunciare all'ausilio tecnico. Nel caso di specie, tale limite si traduce in un ostacolo ingiustificato all'esercizio del diritto di difesa *ex art. 24 Cost.* Nello speciale processo di cui si tratta si pone, pertanto, l'esigenza di compensare la restrizione di tutela che inevitabilmente si correla all'assenza, pur incolpevole, degli imputati, sollevando il difensore d'ufficio dall'onere economico derivante dalla nomina del consulente. D'altronde, il principio di effettività del diritto di difesa, come declinato da questa Corte (*ex aliis*, sentenze n. 58 del 2025, n. 166 del 2022 e n. 94 del 2017) e dalla giurisprudenza eurounitaria (Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 26 novembre 2015, causa C-166/14, *MedEval*; quarta sezione, sentenza 28 febbraio 2013, causa C-334/12, *Jaramillo e altri*), deve sostanziarsi nella necessità che il processo garantisca una tutela giurisdizionale senza limiti o esclusioni che non siano imposti dal prevalere di altri interessi costituzionalmente rilevanti o da condizioni oggettive di impossibilità materiale. [...]

