

CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

**La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
nella
giurisprudenza della Corte costituzionale**

**Raccolta
2010 – 2014**

ottobre 2014

**La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
nella
giurisprudenza della Corte costituzionale**

**Raccolta
2010 – 2014**

a cura di Maria Fierro e Valeria Seghetti

INDICE

- I. Elenco delle decisioni della Corte costituzionale che contengono richiami espressi alla Carta di Nizza nel “*Considerato in diritto*”pag. 4
- II. Elenco delle decisioni della Corte costituzionale che contengono richiami alla Carta di Nizza nel solo “*Ritenuto in fatto*”pag. 6
- III. Estratti dalle decisioni elencate al punto I.pag. 7
- IV. Appendice:
- Carta dei diritti fondamentale dell’U.E.pag. 196
 - Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali.....pag. 213

Elenco delle decisioni della Corte costituzionale che contengono richiami alla Carta di Nizza nel “Considerato in diritto”

Sent. n. 168/2014 (red. Tesauro)

(Considerato in diritto, 2.)

Citazione dell' articolo 34 della Carta

Sent. n. 32/2014 (red. Cartabia)

(Considerato in diritto, 2.)

Citazione dell' articolo 49, paragrafo 3, della Carta

Sent. n. 210/2013 (red. Lattanzi)

(Considerato in diritto, 5.)

Citazione degli articoli 49, paragrafo 1, 52, della Carta

Ord. n. 156/2013 (red. Criscuolo)

Citazione degli articoli 47, 52, 53 della Carta

Ord. n. 136/2013 (red. Grossi)

Citazione dell' articolo 24 della Carta

Sent. n. 85/2013 (red. Silvestri)

(Considerato in diritto, 1., 5.3.)

Citazione degli articoli 3, 35 della Carta

Sent. n. 7/2013 (red. Grossi)

(Considerato in diritto, 1. e 6.)

Citazione dell' articolo 24, commi secondo e terzo, della Carta

CITAZIONE SIGNIFICATIVA

Sent. n. 199/2012 (red. Tesauro)

(Considerato in diritto, 3., 4. e 4.1.)

Citazione dell' articolo 36 della Carta

Sent. n. 111/2012 (red. Morelli)

(Considerato in diritto, 1. e 3.)

Citazione dell' articolo 47 della Carta

Sent. n. 31/2012 (red. Criscuolo)

(Considerato in diritto, 3.)

Citazione dell' articolo 24, secondo comma, della Carta

CITAZIONE SIGNIFICATIVA

Ord. n. 314/2011 (red. Lattanzi)

Citazione dell' articolo 49 della Carta

CITAZIONE SIGNIFICATIVA

Ord. n. 306/2011 (red. Tesauro)

Citazione degli articoli 21, 23, 47, 52 della Carta

Sent. n. 293/2011 (red. Criscuolo)

(Considerato in diritto, 2.)

Citazione dell' articolo 35 della Carta

Sent. n. 245/2011 (red. Quaranta)

(Considerato in diritto, 1.3.)

Citazione dell' articolo 9 della Carta

Sent. n. 236/2011 (red. Lattanzi)

(Considerato in diritto, 11. e 14.)

Citazione dell' articolo 49, primo comma, della Carta

CITAZIONE SIGNIFICATIVA

Ord. n. 139/2011 (red. Grossi)

Citazione dell' articolo 15 della Carta

Ord. n. 138/2011 (red. Grossi)

Citazione dell' articolo 52 della Carta

CITAZIONE SIGNIFICATIVA

Sent. n. 82/2011 (red. Grossi)

(Considerato in diritto, 3.)

Citazione dell' articolo 1 della Carta

CITAZIONE SIGNIFICATIVA

Sent. n. 80/2011 (red. Frigo)

(Considerato in diritto, 5.2. e 5.5.)

Citazione della Carta in generale e degli articoli 47, 51, paragrafi 1 e 2, 52, paragrafo 3

CITAZIONE SIGNIFICATIVA

Ord. n. 31/2011 (red. Grossi)

Citazione dell' articolo 47 della Carta

CITAZIONE SIGNIFICATIVA

Sent. n. 271/2010 (red. Cassese)

(Considerato in diritto, 1., 4., 4.1., 5. e 5.1.)

Citazione degli articoli 10, 11, 39, 40 della Carta

Sent. n. 138/2010 (red. Criscuolo)

(Considerato in diritto, 10.)

Citazione degli articoli 7, 9, 21, 51 della Carta

CITAZIONE SIGNIFICATIVA

Sent. n. 93/2010 (red. Frigo)

(Considerato in diritto, 7.)

Citazione dell' articolo 47, paragrafo 2, della Carta

CITAZIONE SIGNIFICATIVA

Sent. n. 28/2010 (red. Silvestri)

(Considerato in diritto, 7.)

Citazione dell' articolo 49 della Carta

CITAZIONE SIGNIFICATIVA

**Elenco delle decisioni della Corte costituzionale che contengono richiami alla
Carta di Nizza nel solo “*Ritenuto in fatto*”**

Sent. n. 200/1014 (red. Coraggio)

Ord. n. 185/2014 (red. Tesauro)

Sent. n. 106/2014 (red. Lattanzi)

Ord. n. 322/2013 (red. Grossi)

Sent. n. 302/2013 (red. Cassese)

Sent. n. 279/2013 (red. Lattanzi)

Ord. n. 261/2013 (red. Morelli)

Sent. n. 214/2013 (red. Frigo)

Sent. n. 186/2013 (red. Napolitano)

Ord. n. 100/2013 (red. Carosi)

Sent. n. 47/2013 (red. Carosi)

Sent. n. 244/2012 (red. Carosi)

Ord. n. 55/2011 (red. Silvestri)

Ord. n. 4/2011 (red. Criscuolo)

Ord. n. 276/2010 (red. Criscuolo)

Ord. n. 374/2010 (red. Tesauro)

Ord. n. 237/2010 (red. Tesauro)

Sent. n. 80/2010 (red. Saulle)

Sent. n. 4/2010 (red. Silvestri)

ESTRATTI DALLE DECISIONI

SOMMARIO

Sent. n. 168/2014 (red. Tesauro).....	15
Sent. n. 32/2014 (red. Cartabia).....	20
Sent. n. 210/2013 (red. Lattanzi).....	29
Ord. n. 156/2013 (red. Criscuolo).....	42
Ord. n. 136/2013 (red. Grossi).....	52
Sent. n. 85/2013 (red. Silvestri).....	59
Sent. 7/2013 (red. Grossi).....	81
Sent. 199/2012 (red. Tesauro).....	86
Sent. n. 111/2012 (red. Morelli).....	94
Sent. n. 31/2013 (red. Criscuolo).....	99
Ord. 314/2011 (red. Lattanzi).....	104
Ord. n. 306/2011 (red. Tesauro).....	109
Sent. n. 293/2011 (red. Criscuolo).....	115
Sent. n. 245/2011 (red. Quaranta).....	122
Sent. n. 236/2011 (red. Lattanzi).....	128
Ord. n. 139/2011 (red. Grossi).....	140
Ord. n. 138/2011 (red. Grossi).....	145
Sent. n. 82/2011 (red. Grossi).....	151
Sent. n. 80/2011 (red. Frigo).....	156
Ord. n. 31/2011 (red. Grossi).....	168
Sent. n. 271/2010 (red. Cassese).....	176
Sent. n. 138/2010 (red. Criscuolo).....	183
Sent. n. 93/2010 (red. Frigo).....	190
Sent. n. 28/2010 (red. Silvestri).....	196

Sent. n. 168/2014 (red. Tesauero)

SENTENZA N. 168

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-14 maggio 2013, depositato in cancelleria il 14 maggio 2013 ed iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesauero;

udito l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

omissis

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), nella parte in cui annovera, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente».

1.1.– Il ricorrente, anzitutto, ritiene che la predetta norma determini un'irragionevole discriminazione nei confronti dei cittadini dell'Unione europea, violando l'art. 21, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che riconosce e garantisce la libertà di circolazione e di soggiorno, nonché l'art. 24, paragrafo 1, della direttiva 29 aprile 2004, n. 2004/38/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE), in contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 3 Cost.

Essa, infatti, determinerebbe un'irragionevole discriminazione nei confronti dei cittadini UE, i quali, pur godendo del diritto al pari trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), avrebbero minori possibilità di soddisfare il requisito della residenza protratta per otto anni sul territorio regionale ai fini dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica, in specie rispetto ai valdostani. I cittadini europei sarebbero, peraltro, ingiustificatamente soggetti ad un obbligo sproporzionato rispetto al pur legittimo scopo della norma, che è quello di stabilire un collegamento tra il richiedente la provvidenza e l'ente competente alla sua erogazione onde preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale, tale da causare una significativa ed ingiustificata restrizione alla libertà di circolazione e di soggiorno.

La norma impugnata determinerebbe, inoltre, anche una irragionevole discriminazione nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell'art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 25 novembre 2003, n. 2003/109/CE (Direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo), godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio.

Questi ultimi, infatti, nell'ipotesi in cui non abbiano trascorso il periodo quinquennale necessario ai fini dell'acquisizione dello status di soggiornanti di lungo periodo in territorio valdostano, ma in altra Regione, devono attendere un termine complessivo superiore agli otto anni richiesti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, pur rientrando nell'ambito di quelle categorie di soggetti che la stessa legge regionale, all'art. 2, annovera fra i soggetti bisognosi, in contrasto con la lettera e la ratio del citato art. 11 della direttiva, e quindi con l'art. 117, primo comma, Cost., oltre che con l'art. 3 Cost.

Infine, il ricorrente denuncia anche la pretesa irragionevole discriminazione operata dalla norma impugnata nei confronti dei cittadini UE, rispetto a quanto stabilito dal legislatore statale per gli stranieri extracomunitari (e quindi in violazione dell'art. 3 Cost.). Infatti, mentre questi ultimi, in virtù di quanto statuito all'art. 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), possono accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica solo dopo aver soggiornato nel territorio nazionale per due anni, in base alla normativa regionale in esame, i cittadini europei, pur trovandosi nelle medesime condizioni di bisogno, devono viceversa soddisfare il requisito della residenza protratta per almeno otto anni nel territorio regionale, senza che ciò trovi fondamento in esigenze particolari ed in netto contrasto con la stessa ratio normativa perseguita dal legislatore regionale, di tutela delle categorie più deboli.

2.– La questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Questa Corte ha da tempo rilevato che le finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica sono quelle di «garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (**art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**), mediante un servizio pubblico deputato alla «provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti» (sentenze n. 417 del 1994, n. 347 del 1993, n. 486 del 1992). Dal complesso delle disposizioni costituzionali relative al rispetto della persona umana, della sua dignità e delle condizioni minime di convivenza civile, emerge, infatti, con chiarezza che l'esigenza dell'abitazione assume i connotati di una pretesa volta a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un interesse protetto, cui l'ordinamento deve dare adeguata soddisfazione, anche se nei limiti della disponibilità delle risorse finanziarie. Per tale motivo, l'accesso all'edilizia residenziale pubblica è

assoggettato ad una serie di condizioni relative, tra l'altro, ai requisiti degli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica, quali, ad esempio, il basso reddito familiare (sentenza n. 121 del 1996) e l'assenza di titolarità del diritto di proprietà o di diritti reali di godimento su di un immobile adeguato alle esigenze abitative del nucleo familiare dell'assegnatario stesso, requisiti sintomatici di una situazione di reale bisogno.

In questa prospettiva la legge n. 3 del 2013 della Regione Valle d'Aosta, intitolata «Disposizioni in materia di politiche abitative», stabilisce che la Regione «promuove una serie coordinata di interventi di interesse generale e di carattere sociale» (art. 1), tesi, fra l'altro, a «risolvere, anche con interventi straordinari, gravi e imprevedibili emergenze abitative presenti sul territorio regionale o espresse da particolari categorie sociali» (comma 1, lettera g), fra le quali ricomprende gli anziani, i soggetti diversamente abili, gli immigrati. Fra gli interventi suddetti, vi è la realizzazione della cosiddetta edilizia residenziale pubblica, definita dalla stessa legge, all'art. 8, comma 1, come «il patrimonio immobiliare realizzato con il concorso finanziario di enti pubblici e costituito da abitazioni destinate a ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato», e quindi destinate a sopperire a situazioni di «emergenza abitativa» (art. 13, comma 5, lettera a).

Al fine di realizzare tale servizio sociale, di natura gratuita per il fruitore, la Regione ha stabilito, all'art. 19, comma 1, specifici criteri di accesso per l'assegnazione dei beni facenti parte del patrimonio abitativo regionale in esame, fra i quali, accanto alla previsione di indicatori del basso reddito e della assenza di titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su quote di immobili adeguati alle esigenze abitative del nucleo familiare richiedente (requisiti rivelatori della situazione di bisogno), indica, alla lettera b), il diverso criterio della residenza protratta per otto anni, anche non consecutivi, sul territorio regionale.

Questa Corte ha riconosciuto che «le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza» (sentenza n. 222 del 2013), considerato che «L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, [...] può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia» (sentenza n. 222 del 2013). Un simile requisito, tuttavia, deve essere «contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli» (sentenza n. 222 del 2013), anche in linea con il principio che «se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili» (sentenza n. 133 del 2013), tuttavia «la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza» (sentenza n. 133 del 2013) e che, quindi, debbano essere in ogni caso coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011).

Nella specie, la previsione dell'obbligo di residenza da almeno otto anni nel territorio regionale, quale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (e non, quindi, come mera regola di preferenza), determina un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell'art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE, godono dello stesso trattamento dei

cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio.

Quanto ai primi, risulta evidente che la norma regionale in esame li pone in una condizione di inevitabile svantaggio in particolare rispetto alla comunità regionale, ma anche rispetto agli stessi cittadini italiani, che potrebbero più agevolmente maturare gli otto anni di residenza in maniera non consecutiva, realizzando una discriminazione vietata dal diritto comunitario (oggi «diritto dell'Unione europea», in virtù dell'art. 2, numero 2, lettera a, del Trattato di Lisbona, che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007), in particolare dall'art. 18 del TFUE, in quanto determina una compressione ingiustificata della loro libertà di circolazione e soggiorno, garantita dall'art. 21 del TFUE. Infatti, il requisito della residenza protratta per otto anni sul territorio regionale induce i cittadini dell'Unione a non esercitare la libertà di circolazione abbandonando lo Stato membro cui appartengono (Corte di giustizia, sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart), limitando tale libertà in una misura che non risulta né proporzionata, né necessaria al pur legittimo scopo di assicurare che a beneficiare della provvidenza siano soggetti che abbiano dimostrato un livello sufficiente di integrazione nella comunità presso la quale risiedono (Corte di giustizia, sentenza 23 marzo 2004, in causa C-138/02, Collins), anche al fine di evitare oneri irragionevoli onde preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale (Corte di giustizia, sentenza 2 agosto 1993, in cause riunite C-259/91, C-331/91 e C-332/91, Allué). Non è, infatti, possibile presumere, in termini assoluti, che i cittadini dell'Unione che risiedano nel territorio regionale da meno di otto anni, ma che siano pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, e che quindi abbiano instaurato un legame con la comunità locale, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni e, per ciò stesso siano estromessi dalla possibilità di accedere al beneficio.

Sulla base di analoghe argomentazioni, è agevole ravvisare la portata irragionevolmente discriminatoria della norma regionale impugnata anche con riguardo ai cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. L'art. 11 della direttiva 2003/109/CE stabilisce, alla lettera f) del paragrafo 1, che il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda «l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio». Tale previsione, che è stata recepita dall'art. 9, comma 12, lettera c), del d.lgs. n. 286 del 1998 (nel testo modificato dal decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, recante «Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo»), mira ad impedire qualsiasi forma dissimulata di discriminazione che, applicando criteri di distinzione diversi dalla cittadinanza, conduca di fatto allo stesso risultato, a meno che non sia obiettivamente giustificata e proporzionata al suo scopo. La previsione di una certa anzianità di soggiorno o di residenza sul territorio ai fini dell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che si aggiunge al requisito prescritto per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo, costituito dal possesso del permesso di soggiorno da almeno cinque anni nel territorio dello Stato, ove tale soggiorno non sia avvenuto nel territorio della Regione, potrebbe trovare una ragionevole giustificazione nella finalità di evitare che detti alloggi siano assegnati a persone che, non avendo ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio, possano poi rinunciare ad abitarvi, rendendoli inutilizzabili per altri che ne avrebbero diritto, in contrasto con la funzione socio-assistenziale dell'edilizia residenziale pubblica. Tuttavia, l'estensione di tale periodo di residenza fino ad una durata molto prolungata, come quella pari ad otto anni prescritta dalla norma impugnata, risulta palesemente sproporzionata allo scopo ed incoerente con le finalità stesse dell'edilizia residenziale pubblica, in quanto può finire con l'impedire l'accesso a tale servizio proprio a coloro che si trovino in condizioni di maggiore difficoltà e disagio abitativo, rientrando nella categoria dei soggetti in favore dei quali la stessa legge della Regione Valle d'Aosta n. 3 del 2013 dispone, all'art. 1, comma

1, lettera g), l'adozione di interventi, anche straordinari, finalizzati a fronteggiare emergenze abitative.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), della legge della Regione Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui indica, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente», per violazione dell'art. 3 e dell'art. 117, primo comma, Cost. in riferimento all'art. 21, paragrafo 1, del TFUE, all'art. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE, nonché all'art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE.

3.– Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), nella parte in cui annovera, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:
Gaetano SILVESTRI, Presidente
Giuseppe TESAURO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2014.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Gabriella MELATTI

Sent. n. 32/2014 (red. Cartabia)

SENTENZA N. 32

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vicies ter, commi 2, lettera a), e 3, lettera a), numero 6), del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, promosso dalla Corte di cassazione, sezione terza penale, con ordinanza dell'11 giugno 2013, iscritta al n. 227 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione di M.V., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Michela Porcile e Giovanni Maria Flick per M.V. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

omissis

Considerato in diritto

1.– La Corte di cassazione, terza sezione penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4-bis e 4-vicies ter, commi 2, lettera a), e 3, lettera a), numero 6), del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi

stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione.

Ad avviso del Collegio rimettente, le disposizioni impugnate, introdotte dalla legge di conversione, mancherebbero del requisito di omogeneità con quelle originarie del decreto-legge. Detto requisito, infatti, è richiesto dall'art. 77, secondo comma, Cost. che, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 22 del 2012), istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario. La legge di conversione, pertanto, rappresenta una legge «funzionalizzata e specializzata» che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, anche nel caso di provvedimenti governativi ab origine eterogenei (ordinanza n. 34 del 2013), ma ammette soltanto disposizioni che siano coerenti con quelle originarie o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico.

Nella specie, ha osservato il Collegio rimettente, le disposizioni originariamente contenute nel decreto-legge riguardavano la sicurezza e i finanziamenti per le Olimpiadi invernali (che di lì a poco si sarebbero svolte a Torino), la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno e il recupero di tossicodipendenti recidivi. Invece, le disposizioni impugnate, introdotte con la sola legge di conversione, non avrebbero nessuna correlazione con le prime, in quanto volte ad attuare una radicale e complessiva riforma del testo unico sugli stupefacenti e del trattamento sanzionatorio dei reati ivi contenuti.

In particolare, ha osservato la Corte di cassazione, il citato artt. 4-bis – modificando l'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) – ha previsto una medesima cornice edittale per le violazioni concernenti tutte le sostanze stupefacenti, unificando il trattamento sanzionatorio che, in precedenza, era differenziato a seconda che i reati avessero per oggetto le sostanze stupefacenti o psicotrope incluse nelle tabelle II e IV (cosiddette “droghe leggere”) ovvero quelle incluse nelle tabelle I e III (cosiddette “droghe pesanti”): la legge di conversione, infatti, con l'art. 4-vicies ter ha parallelamente modificato il precedente sistema tabellare stabilito dagli artt. 13 e 14 dello stesso d.P.R. n. 309 del 1990, includendo nella nuova tabella I gli stupefacenti che prima erano distinti in differenti gruppi.

Per effetto di tali modifiche le sanzioni per i reati concernenti le cosiddette “droghe leggere” e, in particolare, i derivati dalla cannabis, precedentemente stabilite nell'intervallo edittale della pena della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 5.164 ad euro 77.468, sono state elevate, prevedendosi la pena della reclusione da sei a venti anni e della multa da euro 26.000 ad euro 260.000.

Considerata la profonda distonia di contenuto, finalità e ratio del decreto-legge rispetto alle citate nuove norme introdotte in sede di conversione, i rimettenti reputano che sia stato violato l'art. 77, secondo comma, Cost. sotto il profilo del difetto del requisito di omogeneità ovvero del nesso di interrelazione funzionale richiesto dalla citata disposizione costituzionale.

In via subordinata, tuttavia, la Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dei medesimi artt. 4-bis e 4-vicies ter, per difetto del requisito della necessità ed urgenza, richiesto dal medesimo art. 77, secondo comma, Cost. Secondo i rimettenti, infatti, qualora la Corte costituzionale dovesse disattendere le conclusioni in punto di disomogeneità delle norme impugnate, rispetto al contenuto e alla ratio del decreto-legge, e dovesse ritenere le medesime non del tutto eterogenee rispetto a questo, allora, poiché la legge di conversione non sana i vizi del

decreto (sentenze n. 128 del 2008 e n. 171 del 2007), non potrebbe considerarsi legittima l'introduzione, in sede di conversione, di disposizioni che non abbiano collegamento con le ragioni di necessità ed urgenza legittimanti l'intervento governativo, ragioni evidentemente insussistenti nella specie.

2.– In via preliminare, in ordine alle deduzioni della parte privata, deve osservarsi che – ferma l'ammissibilità del suo intervento, in quanto persona imputata nel procedimento a quo e, quindi, parte del giudizio (ex plurimis, sentenze n. 304 del 2011, n. 138 del 2010 e n. 263 del 2009) – esse introducono profili di illegittimità costituzionale non prospettati nell'ordinanza di rimessione, in vista di un ampliamento del thema decidendum. Nella memoria di costituzione, infatti, viene dedotta anche una duplice violazione della normativa dell'Unione europea, in relazione sia alla decisione quadro n. 2004/757/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 25 ottobre 2004 (Decisione quadro del Consiglio riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti), sia all'**art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**.

Va rilevato, invero, che si tratta di un percorso argomentativo e di una eccezione difensiva già ritenuti manifestamente infondati dalla Corte di cassazione e che la disamina di tale profilo non può ritenersi ammissibile nel presente giudizio incidentale, in quanto la parte privata costituita non può estendere i limiti della questione, quali precisati nell'ordinanza di rimessione dal giudice a quo (ex plurimis, sentenze n. 56 del 2009, n. 86 del 2008, n. 174 del 2003). Ciò a prescindere dalla carente indicazione delle disposizioni costituzionali rispetto alle quali la normativa dell'Unione europea assumerebbe rilevanza nel presente giudizio.

3.– In punto di ammissibilità delle questioni sollevate dalla Corte di cassazione, deve osservarsi che l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito il difetto di rilevanza delle medesime, in quanto il giudice a quo avrebbe omesso di sperimentare la possibilità di adeguare il trattamento sanzionatorio alle differenti tipologie di stupefacenti, attraverso l'applicazione dell'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, che prevede pene più miti per i fatti di lieve entità.

L'eccezione non è fondata, in quanto la Corte di cassazione ha espressamente precisato, nel corpo stesso della sua ordinanza, che la Corte d'appello di Trento ha fornito congrua, specifica e adeguata motivazione delle ragioni per le quali non è riconoscibile nella specie il fatto di lieve entità, ai sensi del citato art. 73, comma 5.

È appena il caso di aggiungere che, alla luce delle considerazioni sopra svolte, risulta evidente che nessuna incidenza sulle questioni sollevate possono esplicitare le modifiche apportate all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 dall'art. 2 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n.10. Trattandosi di ius superveniens che riguarda disposizioni non applicabili nel giudizio a quo, non si ravvisa la necessità di una restituzione degli atti al giudice rimettente, dal momento che le modifiche, intervenute medio tempore, concernono una disposizione di cui è già stata esclusa l'applicazione nella specie, e sono tali da non influire sullo specifico vizio procedurale lamentato dal giudice rimettente in ordine alla formazione della legge di conversione n. 49 del 2006, con riguardo a disposizioni differenti. Inoltre, gli effetti del presente giudizio di legittimità costituzionale non riguardano in alcun modo la modifica disposta con il decreto-legge n. 146 del 2013, sopra citato, in quanto stabilita con disposizione successiva a quella qui censurata e indipendente da quest'ultima.

4.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vicies ter del d.l. n. 272 del 2005, come convertito dall'art. 1, comma 1, della legge n. 49 del 2006, è fondata in riferimento

all'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impugnate, introdotte nella legge di conversione.

4.1.– In proposito va richiamata la giurisprudenza di questa Corte, con particolare riguardo alla sentenza n. 22 del 2012 e alla successiva ordinanza n. 34 del 2013, nella quale si è chiarito che la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge. Ciò in ossequio, prima ancora che a regole di buona tecnica normativa, allo stesso art. 77, secondo comma, Cost., il quale presuppone «un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario» (sentenza n. 22 del 2012).

La legge di conversione – per l'approvazione della quale le Camere, anche se sciolte, si riuniscono entro cinque giorni dalla presentazione del relativo disegno di legge (art. 77, secondo comma, Cost.) – segue un iter parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto.

Dalla sua connotazione di legge a competenza tipica derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, come del resto prescrivono anche i regolamenti parlamentari (art. 96-bis del Regolamento della Camera dei Deputati e art. 97 del Regolamento del Senato della Repubblica, come interpretato dalla Giunta per il regolamento con il parere dell'8 novembre 1984). Diversamente, l'iter semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare. Pertanto, l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione in parte qua.

È bene sottolineare che la richiesta coerenza tra il decreto-legge e la legge di conversione non esclude, in linea generale, che le Camere possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare; essa vale soltanto a scongiurare l'uso improprio di tale potere, che si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda a immettere nell'ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost.

Ciò vale anche nel caso di provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo, come quello di specie. In relazione a questa tipologia di atti – che di per sé non sono esenti da problemi rispetto al requisito dell'omogeneità (sentenza n. 22 del 2012) – ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere strettamente collegata ad uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge ovvero alla ratio dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso.

Nell'ipotesi in cui la legge di conversione spezzi la suddetta connessione, si determina un vizio di procedura, mentre resta ovviamente salva la possibilità che la materia regolata dagli emendamenti estranei al decreto-legge formi oggetto di un separato disegno di legge, da discutersi secondo le ordinarie modalità previste dall'art. 72 Cost.

L'eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione determina, dunque, un vizio procedurale delle stesse, che come ogni altro vizio della legge spetta solo a questa Corte accertare. Si tratta di un vizio procedurale peculiare, che per sua stessa natura può essere evidenziato

solamente attraverso un esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare, posto a raffronto con l'originario decreto-legge. All'esito di tale esame, le eventuali disposizioni intruse risulteranno affette da vizio di formazione, per violazione dell'art. 77 Cost., mentre saranno fatte salve tutte le componenti dell'atto che si pongano in linea di continuità sostanziale, per materia o per finalità, con l'originario decreto-legge.

4.2.– Nel caso di specie, dunque, la Corte è chiamata a verificare se il contenuto delle disposizioni impugnate, introdotte in fase di conversione, sia funzionalmente correlato al decreto-legge n. 272 del 2005, al fine di giudicare il corretto uso del potere di conversione ex art. 77, secondo comma, Cost. da parte delle Camere.

A tal fine va osservato che le norme originarie contenute nel decreto-legge riguardano l'assunzione di personale della Polizia di Stato (art. 1), misure per assicurare la funzionalità all'Amministrazione civile dell'interno (art. 2), finanziamenti per le olimpiadi invernali (art. 3), il recupero dei tossicodipendenti detenuti (art. 4) e il diritto di voto degli italiani residenti all'estero (art. 5).

Come può facilmente rilevarsi, e come del resto ha osservato l'Avvocatura dello Stato, l'unica previsione alla quale, in ipotesi, potrebbero riferirsi le disposizioni impugnate introdotte dalla legge di conversione, è l'art. 4, la cui connotazione finalistica era ed è quella di impedire l'interruzione del programma di recupero di determinate categorie di tossicodipendenti recidivi.

Nei confronti di questi ultimi era, infatti, intervenuta l'allora recentissima legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), cosiddetta "legge ex Cirielli", che con il suo art. 8 aveva aggiunto l'art. 94-bis al d.P.R. n. 309 del 1990, riducendo così da quattro a tre anni la pena massima che, per i recidivi, consentiva l'affidamento in prova per l'attuazione di un programma terapeutico di recupero dalla tossicodipendenza; inoltre, l'art. 9 della medesima legge aveva aggiunto la lettera c) al comma 9 dell'art. 656 del codice di procedura penale, escludendo la sospensione della esecuzione della pena per i recidivi, anche se tossicodipendenti inseriti in un programma terapeutico di recupero.

Il Governo, ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di garantire l'efficacia dei citati programmi di recupero anche in caso di recidivi, con l'art. 4 del d.l. n. 272 del 2005 aveva perciò abrogato il predetto art. 94-bis e aveva modificato l'art. 656, comma 9, lettera c), cod. proc. pen., ripristinando la sospensione dell'esecuzione della pena nei confronti dei tossicodipendenti con un programma terapeutico in atto alle condizioni precedentemente previste.

L'art. 4 contiene, pertanto, norme di natura processuale, attinenti alle modalità di esecuzione della pena, il cui fine è quello di impedire l'interruzione dei programmi di recupero dalla tossicodipendenza. Esse riguardano, cioè, la persona del tossicodipendente e perseguono una finalità specifica e ben determinata: il suo recupero dall'uso di droghe, qualunque reato egli abbia commesso, sia esso in materia di stupefacenti o non.

Non così le impugnate disposizioni di cui agli artt. 4-bis e 4-vicies ter, introdotte dalla legge di conversione, le quali invece riguardano gli stupefacenti e non la persona del tossicodipendente. Inoltre, esse sono norme a connotazione sostanziale, e non processuale, perché dettano la disciplina dei reati in materia di stupefacenti.

Si tratta, dunque, di fattispecie diverse per materia e per finalità, che denotano la evidente estraneità delle disposizioni censurate, aggiunte in sede di conversione, rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui sono state inserite.

4.3.– Tra gli elementi sintomatici che confermano tale conclusione, si può richiamare la circostanza che lo stesso Parlamento ha dovuto modificare, in sede di conversione, il titolo originario del decreto-legge, ampliandolo con l'aggiunta delle parole «e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309», per includervi la materia disciplinata dalle disposizioni introdotte solo con la legge di conversione. Ciò è indice del fatto che lo stesso legislatore ha ritenuto che le innovazioni introdotte con la legge di conversione non potevano essere ricomprese nelle materie già disciplinate dal decreto-legge medesimo e risultanti dal titolo originario di quest'ultimo.

D'altra parte, non meno significativo è il parere espresso dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati (nella seduta del 1° febbraio 2006) sul disegno di legge C. 6297 di conversione in legge del decreto-legge n. 272 del 2005. In tale parere si rileva che il disegno di legge «reca un contenuto i cui elementi di eterogeneità – peraltro già originariamente presenti nella originaria formulazione di 5 articoli [...] – sono stati notevolmente accentuati a seguito dell'inserimento, durante il procedimento di conversione presso il Senato, di una vasta mole di ulteriori disposizioni (recate in 25 nuovi articoli) riguardanti principalmente, ma non esclusivamente, misure di contrasto alla diffusione degli stupefacenti, mutate da un disegno di legge da tempo all'esame del Senato (S. 2953)».

4.4.– Del resto, la disomogeneità delle disposizioni impugnate rispetto al decreto-legge da convertire assume caratteri di assoluta evidenza, anche alla luce della portata della riforma recata dagli impugnati artt. 4-bis e 4-vicies ter e della delicatezza e complessità della materia incisa dagli stessi.

Infatti, benché contenute in due soli articoli, le modifiche introdotte nell'ordinamento apportano una innovazione sistematica alla disciplina dei reati in materia di stupefacenti, sia sotto il profilo delle incriminazioni sia sotto quello sanzionatorio, il fulcro della quale è costituito dalla parificazione dei delitti riguardanti le droghe cosiddette “pesanti” e di quelli aventi ad oggetto le droghe cosiddette “leggere”, fattispecie differenziate invece dalla precedente disciplina.

Una tale penetrante e incisiva riforma, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, ex art. 72 Cost.

Si aggiunga che un intervento normativo di simile rilievo – che, non a caso, faceva parte di un autonomo disegno di legge S. 2953 giacente da tre anni in Senato in attesa dell'approvazione – ha finito, invece, per essere frettolosamente inserito in un “maxi-emendamento” del Governo, interamente sostitutivo del testo del disegno di legge di conversione, presentato direttamente nell'Assemblea del Senato e su cui il Governo medesimo ha posto la questione di fiducia (nella seduta del 25 gennaio 2006), così precludendo una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina in tal modo introdotta.

Inoltre, per effetto del “voto bloccato” che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, è stato anche impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo, dal momento che all'oggetto della questione di fiducia, non possono essere riferiti emendamenti, sub-emendamenti o articoli aggiuntivi e che su tale oggetto è altresì vietata la votazione per parti separate.

Né la seconda e definitiva lettura presso l'altro ramo del Parlamento ha consentito successivamente di rimediare a questa mancanza, visto che anche in quel caso il Governo ha posto, nella seduta del 6

febbraio 2006, la questione di fiducia sul testo approvato dal Senato, obbligando così l'Assemblea della Camera a votarlo "in blocco".

Va inoltre osservato che la presentazione in aula da parte del Governo di un maxi-emendamento al disegno di legge di conversione non ha consentito alle Commissioni di svolgere in Senato l'esame referente richiesto dal primo comma dell'art. 72 Cost.

Per di più, l'imminente fine della legislatura (intervenuta con il d.P.R. 11 febbraio 2006, n. 32, recante «Scioglimento del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati») e l'assoluta urgenza di convertire alcune delle disposizioni contenute nel decreto-legge originario, tra cui quelle riguardanti la sicurezza e il finanziamento delle Olimpiadi invernali di Torino 2006, impedivano di fatto allo stesso Presidente della Repubblica di fare uso della facoltà di rinvio delle leggi ex art. 74 Cost., non disponendo, tra l'altro, di un potere di rinvio parziale.

In questo senso sono, infatti, i rilievi contenuti nei ripetuti interventi da parte del Presidente della Repubblica – lettera inviata il 27 dicembre 2013 ai Presidenti del Senato e della Camera, sulle modalità di svolgimento dell'iter parlamentare di conversione in legge del decreto-legge c.d. "salva Roma" (decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126); lettera inviata il 23 febbraio 2012 ai Presidenti del Senato e della Camera; lettera inviata il 22 febbraio 2011 ai Presidenti del Senato e della Camera; messaggio inviato alle Camere il 29 marzo 2002) – e, recentemente, anche da parte del Presidente del Senato (comunicato del Presidente del Senato inviato il 28 dicembre 2013), interventi tutti volti a segnalare l'abuso dell'istituto del decreto-legge e, in particolare, l'uso improprio dello strumento della legge di conversione, in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

Ben si comprende, pertanto, proprio alla luce di quanto accaduto nel caso di specie, come il rispetto del requisito dell'omogeneità e della interrelazione funzionale tra disposizioni del decreto-legge e quelle della legge di conversione ex art. 77, secondo comma, Cost. sia di fondamentale importanza per mantenere entro la cornice costituzionale i rapporti istituzionali tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica nello svolgimento della funzione legislativa.

4.5.– Conclusivamente sul punto, deve osservarsi che, nel caso sottoposto all'esame della Corte, risultano contestualmente presenti plurimi indici che rendono manifesta l'assenza di ogni nesso di interrelazione funzionale tra le disposizioni impugnate e le originarie disposizioni del decreto-legge.

In difetto del necessario legame logico-giuridico, richiesto dall'art. 77, secondo comma, Cost., i censurati artt. 4-bis e 4-vicies ter devono ritenersi adottati in carenza dei presupposti per il legittimo esercizio del potere legislativo di conversione e perciò costituzionalmente illegittimi.

Trattandosi di un vizio di natura procedurale, che peraltro – come si è detto – si evidenzia solo ad un'analisi dei contenuti normativi aggiunti in sede di conversione, la declaratoria di illegittimità costituzionale colpisce per intero le due disposizioni impugnate e soltanto esse, restando impregiudicata la valutazione di questa Corte in relazione ad eventuali ulteriori impugnative aventi ad oggetto altre disposizioni della medesima legge.

5.– In considerazione del particolare vizio procedurale accertato in questa sede, per carenza dei presupposti ex art. 77, secondo comma, Cost., deve ritenersi che, a seguito della caducazione delle disposizioni impugnate, tornino a ricevere applicazione l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e le relative tabelle, in quanto mai validamente abrogati, nella formulazione precedente le modifiche apportate con le disposizioni impugnate.

Il potere di conversione non può, infatti, considerarsi una mera manifestazione dell'ordinaria potestà legislativa delle Camere, in quanto la legge di conversione ha natura «funzionalizzata e specializzata» (sentenza n. 22 del 2012 e ordinanza n. 34 del 2013). Essa presuppone un decreto da convertire, al cui contenuto precettivo deve attenersi, e per questo non è votata articolo per articolo, ma in genere è composta da un articolo unico, sul quale ha luogo la votazione – salva la eventuale proposizione di emendamenti, nei limiti sopra ricordati – nell'ambito di un procedimento ad hoc (art. 96-bis del Regolamento della Camera; art. 78 del Regolamento del Senato), che deve necessariamente concludersi entro sessanta giorni, pena la decadenza ex tunc del provvedimento governativo. Nella misura in cui le Camere non rispettano la funzione tipica della legge di conversione, facendo uso della speciale procedura per essa prevista al fine di perseguire scopi ulteriori rispetto alla conversione del provvedimento del Governo, esse agiscono in una situazione di carenza di potere.

In tali casi, in base alla giurisprudenza di questa Corte, l'atto affetto da vizio radicale nella sua formazione è inidoneo ad innovare l'ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa (sentenze n. 123 del 2011 e n. 361 del 2010). Sotto questo profilo, la situazione risulta assimilabile a quella della caducazione di norme legislative emanate in difetto di delega, per le quali questa Corte ha già riconosciuto, come conseguenza della declaratoria di illegittimità costituzionale, l'applicazione della normativa precedente (sentenze n. 5 del 2014 e n. 162 del 2012), in conseguenza dell'inidoneità dell'atto, per il radicale vizio procedurale che lo inficia, a produrre effetti abrogativi anche per modifica o sostituzione.

Deve, dunque, ritenersi che la disciplina dei reati sugli stupefacenti contenuta nel d.P.R. n. 309 del 1990, nella versione precedente alla novella del 2006, torni ad applicarsi, non essendosi validamente verificato l'effetto abrogativo.

È appena il caso di aggiungere che la materia del traffico illecito degli stupefacenti è oggetto di obblighi di penalizzazione, in virtù di normative dell'Unione europea. Più precisamente la decisione quadro n. 2004/757/GAI del 2004 fissa norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti, richiedendo che in tutti gli Stati membri siano punite alcune condotte intenzionali, allorché non autorizzate, fatto salvo il consumo personale, quale definito dalle rispettive legislazioni nazionali. Pertanto, se non si determinasse la ripresa dell'applicazione delle norme sanzionatorie contenute nel d.P.R. n. 309 del 1990, resterebbero non punite alcune tipologie di condotte per le quali sussiste un obbligo sovranazionale di penalizzazione. Il che determinerebbe una violazione del diritto dell'Unione europea, che l'Italia è tenuta a rispettare in virtù degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

6.– Stabilito, quindi, che una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate riprende applicazione l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 nel testo anteriore alle modifiche con queste apportate, resta da osservare che, mentre esso prevede un trattamento sanzionatorio più mite, rispetto a quello caducato, per gli illeciti concernenti le cosiddette “droghe leggere” (puniti con la pena della reclusione da due a sei anni e della multa, anziché con la pena della reclusione da sei a venti anni e della multa), viceversa stabilisce sanzioni più severe per i reati concernenti le cosiddette “droghe pesanti” (puniti con la pena della reclusione da otto a venti anni, anziché con quella da sei a venti anni).

È bene ribadire che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, sin dalla sentenza n. 148 del 1983, si è ritenuto che gli eventuali effetti in malam partem di una decisione della Corte non precludono l'esame nel merito della normativa impugnata, fermo restando il divieto per la Corte (in virtù della riserva di legge vigente in materia penale, di cui all'art. 25 Cost.) di «configurare nuove norme penali» (sentenza n. 394 del 2006), siano esse incriminatrici o sanzionatorie, eventualità questa che

non rileva nel presente giudizio, dal momento che la decisione della Corte non fa altro che rimuovere gli ostacoli all'applicazione di una disciplina stabilita dal legislatore.

Quanto agli effetti sui singoli imputati, è compito del giudice comune, quale interprete delle leggi, impedire che la dichiarazione di illegittimità costituzionale vada a detrimento della loro posizione giuridica, tenendo conto dei principi in materia di successione di leggi penali nel tempo ex art. 2 cod. pen., che implica l'applicazione della norma penale più favorevole al reo.

Analogamente, rientra nei compiti del giudice comune individuare quali norme, successive a quelle impugnate, non siano più applicabili perché divenute prive del loro oggetto (in quanto rinviano a disposizioni caducate) e quali, invece, devono continuare ad avere applicazione in quanto non presuppongono la vigenza degli artt. 4-bis e 4-vicies ter, oggetto della presente decisione.

7.– La decisione di cui sopra assorbe l'ulteriore questione sollevata in via subordinata dalla Corte di cassazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vicies ter, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 febbraio 2014.

F.to:
Gaetano SILVESTRI, Presidente
Marta CARTABIA, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 25 febbraio 2014.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Gabriella MELATTI

Sent. n. 210/2013 (red. Lattanzi)

SENTENZA N. 210

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 7, comma 1, e 8 del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341 (Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4, promosso dalla Corte di cassazione, sezioni unite penali, nel procedimento penale a carico di E.S. con ordinanza del 10 settembre 2012, iscritta al n. 268 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 24 aprile 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto in fatto

omissis

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza depositata il 10 settembre 2012 e pervenuta a questa Corte il 6 novembre 2012, la Corte di cassazione, sezioni unite penali, in riferimento agli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950 (ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli articoli 7 e 8 del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341 (Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4, nella parte in cui tali disposizioni operano retroattivamente e, più specificamente, in relazione alla posizione di coloro che, pur avendo formulato richiesta di giudizio abbreviato nella vigenza della sola legge 16 dicembre 1999, n. 479 (Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense), sono stati giudicati successivamente, quando cioè,

a far data dal pomeriggio del 24 novembre 2000 (pubblicazione della Gazzetta Ufficiale), era entrato in vigore il citato decreto-legge, con conseguente applicabilità del più sfavorevole trattamento sanzionatorio previsto da tale decreto.

La Corte di cassazione è stata investita con un ricorso contro un provvedimento del Tribunale di Spoleto che, in sede esecutiva, ha rigettato la richiesta di un condannato diretta a vedersi sostituire la pena dell'ergastolo, applicata nel corso di un giudizio abbreviato, con la pena di trenta anni di reclusione, sostituzione che, secondo il ricorso, si sarebbe dovuta disporre perché il condannato si trovava in una situazione analoga a quella che nel caso Scoppola contro Italia aveva formato oggetto della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti: «Corte EDU»), Grande Camera, 17 settembre 2009.

Con questa sentenza la Corte EDU aveva rilevato la violazione da parte dello Stato italiano dell'art. 7, paragrafo 1, della CEDU, cagionata dall'applicazione dell'art. 7 del decreto-legge n. 341 del 2000 e aveva dichiarato che lo Stato italiano era tenuto ad assicurare che la pena dell'ergastolo, inflitta al ricorrente, fosse sostituita con una pena non superiore a quella della reclusione di anni trenta.

Il Tribunale di Spoleto, al quale il condannato si era rivolto per ottenere la sostituzione della pena, aveva rigettato la richiesta rilevando che nessuna violazione dell'art. 7 della CEDU era stata accertata dalla Corte EDU nel caso del richiedente.

Le sezioni unite della Corte di cassazione, che non condividono le ragioni del rigetto, hanno proposto questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 8 del decreto-legge n. 341 del 2000, ritenendo che queste norme siano di ostacolo al doveroso accoglimento della richiesta di sostituzione della pena.

2.– Secondo le sezioni unite, la sentenza della Corte EDU ha rilevato nel nostro ordinamento un problema strutturale e gli eventuali effetti, tuttora perduranti, della violazione devono essere eliminati, perché essa contiene una «regola di giudizio di portata generale, che, in quanto tale, è astrattamente applicabile a fattispecie identiche a quella esaminata».

Il giudice a quo, nell'esercizio dei suoi poteri di apprezzamento e qualificazione della fattispecie sottoposta alla sua cognizione, premette che il ricorrente si trova in una situazione identica a quella che ha connotato il caso Scoppola e perciò ritiene che anche nei suoi confronti la pena dell'ergastolo, applicata in forza della norma convenzionalmente illegittima, dovrebbe essere sostituita con la pena di trenta anni di reclusione. «Di fronte a pacifiche violazioni convenzionali di carattere oggettivo e generale, già in precedenza stigmatizzate in sede europea – aggiunge il giudice a quo – il mancato esperimento del rimedio di cui all'art. 34 CEDU (ricorso individuale) e la conseguente mancanza, nel caso concreto, di una sentenza della Corte EDU cui dare esecuzione non possono essere di ostacolo a un intervento dell'ordinamento giuridico italiano, attraverso la giurisdizione, per eliminare una situazione di illegalità convenzionale, anche sacrificando il valore della certezza del giudicato, da ritenersi recessivo rispetto ad evidenti e pregnanti compromissioni in atto di diritti fondamentali della persona. La preclusione, effetto proprio del giudicato, non può operare allorquando risulti pretermesso, con effetti negativi perduranti, un diritto fondamentale della persona, quale certamente è quello che incide sulla libertà: s'impone, pertanto, in questo caso di emendare “dallo stigma dell'ingiustizia” una tale situazione». Il caso, secondo l'ordinanza di rimessione, non sarebbe dissimile da quello in cui vi è stata una condanna in forza di una legge dichiarata ex post costituzionalmente illegittima nella sua parte precettiva o sanzionatoria.

A parere delle sezioni unite, all'applicazione della regola contenuta nella sentenza Scoppola si oppone però l'art. 7 del decreto-legge n. 341 del 2000, che, per i motivi indicati nella sentenza della Corte EDU, appare costituzionalmente illegittimo e, in base all'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale» (il quale dispone che quando in applicazione della norma dichiarata costituzionalmente illegittima è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna ne cessano l'esecuzione e tutti gli effetti penali), la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 7 consentirebbe l'applicazione dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. nel testo anteriore alla modificazione operata con il decreto-legge n. 341 del 2000 e, dunque, la richiesta sostituzione della pena. Infatti, secondo le sezioni unite, l'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 dovrebbe operare con un duplice effetto, per superare sia il limite del giudicato sia quello del quarto comma dell'art. 2 del codice penale, il quale esclude l'applicabilità di disposizioni «più favorevoli al reo» sopravvenute, qualora «sia stata pronunciata sentenza irrevocabile».

3.– Il quadro normativo interno nel cui ambito si pone la questione è caratterizzato da una successione di varie leggi.

La disposizione originaria dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. prevedeva, nel caso di giudizio abbreviato, la sostituzione della pena dell'ergastolo con quella di trenta anni di reclusione. Questa norma è stata però dichiarata costituzionalmente illegittima per eccesso di delega (sentenza n. 176 del 1991) e, di conseguenza, tra il 1991 e il 1999, l'accesso al rito abbreviato, sulla base degli artt. 438 e 442 cod. proc. pen., all'epoca vigenti, è stato precluso agli imputati dei delitti puniti con l'ergastolo.

L'art. 30, comma 1, lettera b), della legge n. 479 del 1999, entrata in vigore il 2 gennaio 2000, ha modificato l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., reintroducendo la possibilità di procedere con il giudizio abbreviato per i reati punibili con l'ergastolo, e ha previsto la sostituzione di questa pena con quella di trenta anni di reclusione.

Il decreto-legge n. 341 del 24 novembre 2000, entrato in vigore lo stesso 24 novembre 2000, e convertito dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4, all'art. 7, ha modificato nuovamente l'art. 442 cod. proc. pen., stabilendo, in via di interpretazione autentica della precedente modifica, che «nell'art. 442, comma 2, del codice di procedura penale, l'espressione “pena dell'ergastolo” è riferita all'ergastolo senza isolamento diurno» (art. 7, comma 1), e aggiungendo alla fine del comma 2 dell'art. 442 cod. proc. pen. la proposizione: «Alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno, nei casi di concorso di reati e di reato continuato, è sostituita quella dell'ergastolo» (art. 7, comma 2). In via transitoria, l'art. 8 del medesimo decreto-legge ha consentito a chi avesse formulato una richiesta di giudizio abbreviato nel vigore della legge n. 479 del 1999 di revocarla entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge con l'effetto che il processo sarebbe proseguito con il rito ordinario.

In seguito a quest'ultima modifica normativa, il giudizio abbreviato, che si conferma applicabile alla generalità dei delitti puniti con l'ergastolo, consente al condannato di beneficiare della sostituzione della pena dell'ergastolo senza isolamento diurno con quella di trenta anni di reclusione e della sostituzione della pena dell'ergastolo con isolamento diurno con quella dell'ergastolo semplice.

4.– Con la sentenza del 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, la Grande Camera della Corte EDU ha preso in considerazione il quadro normativo sopraindicato, e in particolare la vicenda relativa alla successione tra la legge n. 479 del 1999 e il decreto-legge n. 341 del 2000, ravvisando una violazione degli artt. 6 e 7 della CEDU.

In particolare, la Corte EDU ha ritenuto che l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., ancorché contenuto in una legge processuale, è norma di diritto penale sostanziale, in quanto, «se è vero che gli articoli 438 e 441-443 del c.p.p. descrivono il campo di applicazione e le fasi processuali del giudizio abbreviato, rimane comunque il fatto che il paragrafo 2 dell'articolo 442 è interamente dedicato alla severità della pena da infliggere quando il processo si è svolto secondo questa procedura semplificata». Si tratta perciò di una norma che rientra nel campo di applicazione dell'art. 7, paragrafo 1, della Convenzione, che, secondo una innovativa interpretazione della Corte di Strasburgo, comprende anche il diritto dell'imputato di beneficiare della legge penale successiva alla commissione del reato che prevede una sanzione meno severa di quella stabilita in precedenza: nel caso di specie la sanzione di trenta anni di reclusione, pure nel caso di reati puniti con l'ergastolo con isolamento diurno, poi sostituita retroattivamente con quella del semplice ergastolo.

5.- Delimitato il quadro normativo in cui si colloca la questione in esame, va considerato che l'Avvocatura generale dello Stato ne ha eccepito l'inammissibilità, sostenendo che, in seguito all'entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con la legge 2 agosto 2008, n. 130, è stata impressa una diversa configurazione al rapporto tra le norme della CEDU e l'ordinamento interno. In virtù dell'art. 6 del Trattato, indipendentemente dalla formale adesione alla CEDU da parte dell'Unione europea, i diritti elencati dalla Convenzione sarebbero stati ricondotti all'interno delle fonti dell'Unione, sia in via diretta e immediata, tramite il loro riconoscimento come «principi generali del diritto dell'Unione», sia in via mediata, come conseguenza del riconoscimento che la **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, a norma dell'**art. 49, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali**, se successivamente alla commissione del reato sopravviene una legge che prevede una pena più lieve, è questa che deve trovare applicazione. In virtù dell'**art. 52 della Carta**, inoltre, tutti i diritti previsti dalla CEDU che trovino in essa una corrispondenza devono ritenersi tutelati anche a livello comunitario. Di conseguenza il giudice comune dovrebbe disapplicare qualsiasi norma nazionale «in contrasto con i diritti fondamentali sanciti dalla CEDU, in base al principio, fondato sull'art. 11 Cost., secondo cui le norme di diritto comunitario sono direttamente operanti nell'ordinamento interno».

L'eccezione di inammissibilità è priva di fondamento.

Come è già stato rilevato, l'adesione dell'Unione europea alla CEDU non è ancora avvenuta, «rendendo allo stato improduttiva di effetti la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona» (sentenze n. 303 e n. 80 del 2011).

Inoltre questa Corte ha già avuto occasione di chiarire che, «in linea di principio, dalla qualificazione dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario non può farsi discendere la riferibilità alla CEDU del parametro di cui all'art. 11 Cost., né, correlativamente, la spettanza al giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne contrastanti con la predetta Convenzione» (sentenze n. 303 del 2011; n. 349 del 2007). È da aggiungere che «i principi in questione rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto comunitario (oggi, il diritto dell'Unione) è applicabile» (sentenze n. 303 e n. 80 del 2011), e poiché nel caso di specie non siamo di fronte ad una fattispecie riconducibile al diritto comunitario non vi è spazio per un'eventuale disapplicazione da parte del giudice ordinario.

La stessa Corte di giustizia dell'Unione europea ha del resto ritenuto che il rinvio operato dall'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea alla CEDU non regola i rapporti tra ordinamenti nazionali e CEDU né, tantomeno, impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e la Convenzione europea, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa (sentenza del 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj).

6.– Un profilo di inammissibilità è invece ravvisabile rispetto alla questione avente ad oggetto l'art. 8 del decreto-legge n. 341 del 2000, che disciplina, in via transitoria, il potere dell'imputato di revocare la richiesta di giudizio abbreviato nel termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto in questione. Infatti, mentre le censure di costituzionalità riguardano sia l'art. 7 sia l'art. 8 del decreto-legge n. 341 del 2000, nell'ordinanza di rimessione manca la motivazione sulla rilevanza della questione relativa a quest'ultima norma, della quale non è indicato l'ambito di applicabilità nel giudizio principale.

Ne consegue l'inammissibilità della questione relativa all'art. 8.

7.– Dal tenore complessivo dell'ordinanza di rimessione emerge che la questione di legittimità costituzionale, pur coinvolgendo formalmente l'intero art. 7 del decreto-legge n. 341 del 2000, deve intendersi limitata al solo comma 1 di tale articolo, che, in virtù della sua pretesa natura interpretativa, ne determina l'applicazione retroattiva. L'art. 7, comma 2, dello stesso decreto-legge, modificando l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., si limita a dettare la nuova disciplina del rito abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo, da applicarsi “a regime” e dunque nelle fattispecie successive alla sua entrata in vigore, che non riguardano il caso oggetto del giudizio a quo.

7.1.– Una volta limitato il campo delle censure al solo art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 341 del 2000 vanno esaminati alcuni altri aspetti problematici, con possibili riflessi sull'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale.

L'ordinanza della Corte di cassazione muove dal presupposto che alla sentenza della Corte EDU emessa nei confronti di Scoppola debba darsi applicazione anche nei casi, come quello in questione, che presentano le medesime caratteristiche, senza che occorra per gli stessi una specifica pronuncia della Corte EDU.

La norma fondamentale in tema di esecuzione delle sentenze della Corte EDU è costituita dall'art. 46, paragrafo 1, della CEDU, che impegna gli Stati contraenti «a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parte». Gli altri paragrafi dell'art. 46 (dal 2 al 5) disciplinano le competenze del Comitato dei ministri e della stessa Corte nell'esercizio dell'attività di controllo sull'esecuzione delle sentenze da parte degli Stati responsabili delle violazioni della CEDU.

L'art. 46 va letto in combinazione con l'art. 41 della CEDU, a norma del quale, «se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta parte contraente non permette che in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa» (sentenza n. 113 del 2011).

Nell'applicazione delle norme convenzionali ora ricordate, la Corte EDU ha per lungo tempo mantenuto un atteggiamento di self-restraint, ponendo l'accento sulla natura “essenzialmente dichiarativa” delle proprie sentenze e sulla libertà degli Stati nella scelta dei mezzi da utilizzare per

conformarsi ad esse, ma questo atteggiamento è stato decisamente superato dalla giurisprudenza più recente.

A partire dalla sentenza della Corte EDU del 13 luglio 2000, Scozzari e Giunta contro Italia, si è affermato il principio – ormai consolidato – in forza del quale, «quando la Corte constata una violazione, lo Stato convenuto ha l'obbligo giuridico non solo di versare agli interessati le somme attribuite a titolo dell'equa soddisfazione previste dall'articolo 41, ma anche di adottare le misure generali e/o, se del caso, individuali necessarie» (Corte EDU, Grande Camera, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia; Corte EDU, Grande Camera, 1° marzo 2006, Sejdovic contro Italia; Corte EDU, Grande Camera, 8 aprile 2004, Assanidze contro Georgia). Ciò in quanto, in base all'art. 41 della CEDU, le somme assegnate a titolo di equo indennizzo mirano unicamente ad accordare un risarcimento per i danni subiti dagli interessati nella misura in cui questi costituiscano una conseguenza della violazione che non può in ogni caso essere cancellata (Corte EDU, Grande Camera, 13 luglio 2000, Scozzari e Giunta contro Italia).

La finalità delle misure individuali che lo Stato convenuto è chiamato ad adottare viene puntualmente individuata dalla Corte di Strasburgo nella restitutio in integrum della situazione della vittima. Queste misure devono porre, cioè, «il ricorrente, per quanto possibile, in una situazione equivalente a quella in cui si troverebbe se non vi fosse stata una inosservanza delle esigenze della Convenzione», giacché «una sentenza che constata una violazione comporta per lo Stato convenuto l'obbligo giuridico ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione di porre fine alla violazione e di eliminarne le conseguenze in modo da ristabilire per quanto possibile la situazione anteriore a quest'ultima» (ex plurimis, Corte EDU, Grande Camera, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia; Corte EDU, 8 febbraio 2007, Kollcaku contro Italia; Corte EDU, 10 novembre 2004, Sejdovic contro Italia; Corte EDU, 18 maggio 2004, Somogyi contro Italia; Corte EDU, Grande Camera, 8 aprile 2004, Assanidze contro Georgia).

In una prospettiva più ampia, lo Stato convenuto è tenuto anche a rimuovere gli impedimenti che, nella legislazione nazionale, si frappongono al conseguimento dell'obiettivo: «ratificando la Convenzione gli Stati contraenti si impegnano», infatti, «a far sì che il loro diritto interno sia compatibile con quest'ultima», sicché «è lo Stato convenuto a dover eliminare, nel proprio ordinamento giuridico interno, ogni eventuale ostacolo a un adeguato ripristino della situazione del ricorrente» (Corte EDU, Grande Camera, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia; Corte EDU, Grande Camera, 8 aprile 2004, Assanidze contro Georgia).

7.2.– Particolari obblighi di conformazione alle pronunce della Corte EDU sono posti dalle cosiddette sentenze pilota, le quali traggono origine dalla circostanza che spesso vengono presentati alla Corte numerosi ricorsi relativi alla stessa situazione giuridica interna all'ordinamento dello Stato convenuto. Normalmente questi ricorsi scaturiscono da un contesto interno di carattere generale (in quanto coinvolgente una pluralità di persone) in contrasto con la CEDU, e mettono in evidenza un problema di carattere strutturale nell'ordinamento dello Stato convenuto. In queste sentenze la Corte non si limita a individuare il problema che il caso presenta, ma si spinge sino a indicare le misure più idonee per risolverlo. Se lo Stato responsabile della violazione strutturale accertata dalla sentenza pilota adotta le misure generali necessarie, la Corte procede alla cancellazione dal ruolo degli altri ricorsi relativi alla medesima questione; in caso contrario, essa ne riprende l'esame. Come esempi di sentenze pilota si ricordano la sentenza Broniowski contro Polonia, del 22 giugno 2004, quella Hutten Czapska contro Polonia, del 19 giugno 2006, e più recentemente quella Torreggiani ed altri contro Italia, dell'8 gennaio 2013. La prassi è stata disciplinata nel nuovo art. 61 del regolamento della Corte, in vigore dal 31 marzo 2010.

Secondo le sezioni unite della Corte di cassazione, la sentenza della Corte EDU, Grande Camera, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, «che viene in rilievo nel caso in esame, presenta i connotati sostanziali di una “sentenza pilota”, in quanto, pur astenendosi dal fornire specifiche indicazioni sulle misure generali da adottare, evidenzia comunque l’esistenza, all’interno dell’ordinamento giuridico italiano, di un problema strutturale dovuto alla non conformità rispetto alla CEDU dell’art. 7 del decreto-legge n. 341 del 2000, nella interpretazione datane dalla giurisprudenza interna».

Il riferimento alle “sentenze pilota” però nel caso in esame non è puntuale, dato che sono le stesse parole della sentenza Scoppola a segnare un distacco da tale modello là dove essa precisa che, «nella presente causa, la Corte non ritiene necessario indicare delle misure generali che si impongano a livello nazionale nell’ambito dell’esecuzione della presente sentenza». La sentenza prosegue concentrandosi sulle misure individuali, che devono essere «volte a porre il ricorrente, per quanto possibile, in una situazione equivalente a quella in cui si troverebbe se non vi fosse stata una inosservanza delle esigenze della Convenzione», e aggiunge, più in generale, che «una sentenza che constata una violazione comporta per lo Stato convenuto l’obbligo giuridico ai sensi dell’articolo 46 della Convenzione di porre fine alla violazione e di eliminarne le conseguenze in modo da ristabilire per quanto possibile la situazione anteriore a quest’ultima».

Ciò premesso, deve rilevarsi che le modalità attraverso le quali lo Stato membro si adegua con misure strutturali alle sentenze della Corte di Strasburgo non sempre sono puntualmente determinate nel loro contenuto da tali pronunce, ma ben possono essere individuate con un ragionevole margine di apprezzamento. Perciò non è necessario che le sentenze della Corte EDU specificino le “misure generali” da adottare per ritenere che esse, pur discrezionalmente configurabili, costituiscono comunque una necessaria conseguenza della violazione strutturale della CEDU da parte della legge nazionale.

Quando ciò accade è fatto obbligo ai poteri dello Stato, ciascuno nel rigoroso rispetto delle proprie attribuzioni, di adoperarsi affinché gli effetti normativi lesivi della CEDU cessino. Deve quindi ritenersi che il cosiddetto contenuto rilevante della sentenza Scoppola, vale a dire la parte di essa rispetto alla quale si forma l’obbligo posto dall’art. 46, paragrafo 1, della CEDU, e, più in generale, si individuano quegli aspetti dei quali lo Stato responsabile della violazione deve tenere conto per determinare le misure da adottare per conformarsi ad esse, ha una portata più ampia di quella che, per quanto concerne specificamente la violazione riscontrata, emerge dal dispositivo, nel quale la Corte EDU si limita a dichiarare che è «lo Stato convenuto a dover assicurare che la pena dell’ergastolo inflitta al ricorrente sia sostituita con una pena conforme ai principi enunciati nella presente sentenza», cioè con la pena di trenta anni di reclusione.

Al riguardo si deve ricordare che, all’indomani della sentenza Scoppola, lo Stato italiano ha comunicato al Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa, l’organo preposto al controllo sull’esecuzione delle pronunce della Corte EDU, di avere, quanto alle misure individuali, attivato, nella forma dell’incidente di esecuzione, la procedura rivolta alla sostituzione della pena dell’ergastolo con quella di trenta anni di reclusione. In particolare nel foglio annesso alla Risoluzione del Comitato dei ministri CM/ResDH(2011)66 si dà atto che la Procura generale presso la Corte di cassazione ha trasmesso la sentenza in oggetto alla Procura generale presso la Corte di appello di Roma, autorità giudiziaria competente ad eseguire la sentenza di condanna emessa nei confronti di Scoppola, e che la Procura generale presso la Corte di appello di Roma, a sua volta, ha investito la Corte d’appello in sede, quale giudice dell’esecuzione.

Nel foglio annesso si precisa ulteriormente che l’11 febbraio 2010 la Corte di cassazione ha accolto la richiesta del Procuratore generale e che dunque la pena dell’ergastolo è stata sostituita con quella di trenta anni di reclusione. Inoltre, con riferimento alle misure generali, lo Stato italiano ha

comunicato che alla luce dell'«effetto diretto» accordato dai giudici italiani alle sentenze della Corte europea, e in vista delle possibilità offerte dalla procedura dell'incidente di esecuzione alle persone che possono trovarsi in una situazione simile a quella del ricorrente nel presente caso, le autorità italiane considerano che la pubblicazione e la diffusione della sentenza della Corte europea ai tribunali competenti costituiscono misure sufficienti per prevenire violazioni simili.

Il Comitato, nella risoluzione citata, adottata l'8 giugno 2011, dopo avere esaminato le misure individuali e generali, prese dallo Stato italiano (indicate appunto nel foglio annesso), ha dichiarato che questo aveva adempiuto agli obblighi previsti dall'art. 46, paragrafo 2, della Convenzione e ha deciso di chiudere il caso.

Tutte le ragioni considerate inducono a concludere che fondatamente la Corte di cassazione ha ritenuto che la sentenza Scoppola non consenta all'Italia di limitarsi a sostituire la pena dell'ergastolo applicata in quel caso, ma la obblighi a porre riparo alla violazione riscontrata a livello normativo e a rimuoverne gli effetti nei confronti di tutti i condannati che si trovano nelle medesime condizioni di Scoppola.

7.3.– Spetta anzitutto al legislatore rilevare il conflitto verificatosi tra l'ordinamento nazionale e il sistema della Convenzione e rimuovere le disposizioni che lo hanno generato, privandole di effetti; se però il legislatore non interviene, sorge il problema relativo alla eliminazione degli effetti già definitivamente prodotti in fattispecie uguali a quella in cui è stata riscontrata l'illegittimità convenzionale ma che non sono state denunciate innanzi alla Corte EDU, diventando così inoppugnabili. Esiste infatti una radicale differenza tra coloro che, una volta esauriti i ricorsi interni, si sono rivolti al sistema di giustizia della CEDU e coloro che, al contrario, non si sono avvalsi di tale facoltà, con la conseguenza che la loro vicenda processuale, definita ormai con la formazione del giudicato, non è più suscettibile del rimedio convenzionale.

Il valore del giudicato, attraverso il quale si esprimono preminenti ragioni di certezza del diritto e di stabilità nell'assetto dei rapporti giuridici, del resto, non è estraneo alla Convenzione, al punto che la stessa sentenza Scoppola vi ha ravvisato un limite all'espansione della legge penale più favorevole, come questa Corte ha già avuto occasione di porre in evidenza (sentenza n. 236 del 2011). Perciò è da ritenere che, in linea di principio, l'obbligo di adeguamento alla Convenzione, nel significato attribuitole dalla Corte di Strasburgo, non concerne i casi, diversi da quello oggetto della pronuncia, nei quali per l'ordinamento interno si è formato il giudicato, e che le deroghe a tale limite vanno ricavate, non dalla CEDU, che non le esige, ma nell'ambito dell'ordinamento nazionale.

Quest'ultimo, difatti, conosce ipotesi di flessione dell'intangibilità del giudicato, che la legge prevede nei casi in cui sul valore costituzionale ad esso intrinseco si debbano ritenere prevalenti opposti valori, ugualmente di dignità costituzionale, ai quali il legislatore intende assicurare un primato.

Tra questi, non vi è dubbio che possa essere annoverata la tutela della libertà personale, laddove essa venga ristretta sulla base di una norma incriminatrice successivamente abrogata oppure modificata in favore del reo: «per il principio di eguaglianza, infatti, la modifica mitigatrice della legge penale e, ancor di più, l'abolitio criminis, disposte dal legislatore in dipendenza di una mutata valutazione del disvalore del fatto tipico, devono riverberarsi anche a vantaggio di coloro che hanno posto in essere la condotta in un momento anteriore, salvo che, in senso opposto, ricorra una sufficiente ragione giustificativa» (sentenza n. 236 del 2011).

Il legislatore a fronte dell'abolitio criminis non ha ravvisato tale ragione giustificativa e ha previsto la revoca della sentenza (art. 673 cod. proc. pen.), disponendo che devono cessare l'esecuzione della condanna e gli effetti penali (art. 2, secondo comma, cod. pen.); analogamente ha stabilito che «Se vi è stata condanna a pena detentiva e la legge posteriore prevede esclusivamente la pena pecuniaria, la pena detentiva inflitta si converte immediatamente nella corrispondente pena pecuniaria, ai sensi dell'articolo 135» (art. 2, terzo comma, cod. pen.).

A questa Corte compete perciò di rilevare che, nell'ambito del diritto penale sostanziale, è proprio l'ordinamento interno a reputare recessivo il valore del giudicato, in presenza di alcune sopravvenienze relative alla punibilità e al trattamento punitivo del condannato.

Al giudice comune, e in particolar modo al giudice rimettente, quale massimo organo di nomofilachia compete, invece, di determinare l'esatto campo di applicazione in sede esecutiva di tali sopravvenienze, ovvero della dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma incriminatrice (art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87), e, nell'ipotesi in cui tale determinazione rilevi ai fini della proposizione di una questione di legittimità costituzionale, spiegarne le ragioni in termini non implausibili.

Nel caso in esame le sezioni unite rimettenti, con motivazione che soddisfa tale ultimo requisito, hanno argomentato che, in base all'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, il giudicato penale non impedisce al giudice di intervenire sul titolo esecutivo per modificare la pena, quando la misura di questa è prevista da una norma di cui è stata riconosciuta l'illegittimità convenzionale, e quando tale riconoscimento sorregge un giudizio altamente probabile di illegittimità costituzionale della norma per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Nell'ambito dell'odierno incidente di legittimità costituzionale, tale rilievo è sufficiente per concludere che, con riferimento al procedimento di adeguamento dell'ordinamento interno alla CEDU, originato dalla pronuncia della Grande Camera della Corte EDU nel caso Scoppola, il giudicato non costituisce un ostacolo insuperabile che, come invece accade di regola, limiti gli effetti dell'obbligo conformativo ai soli casi ancora sub iudice.

Nella prospettiva adottata dalle sezioni unite rimettenti, non vi sono perciò ostacoli che si frappongano alla estensione degli effetti della Convenzione in fattispecie uguali a quella relativa a Scoppola, sulle quali si sia già formato il giudicato.

8.– Bisogna ora chiedersi quale sia il procedimento da seguire per conformarsi alla sentenza della Corte EDU e, in particolare, se il giudice dell'esecuzione abbia "competenza" al riguardo. In proposito va rilevato che il procedimento di revisione previsto dall'art. 630 cod. proc. pen., quale risulta per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 113 del 2011 di questa Corte, non è adeguato al caso di specie, nel quale non è necessaria una "riapertura del processo" di cognizione ma occorre più semplicemente incidere sul titolo esecutivo, in modo da sostituire la pena irrogata con quella conforme alla CEDU e già precisamente determinata nella misura dalla legge.

Per una simile attività processuale è sufficiente un intervento del giudice dell'esecuzione (che infatti è stato attivato nel caso oggetto del giudizio principale), specie se si considera l'ampiezza dei poteri ormai riconosciuti dall'ordinamento processuale a tale giudice, che non si limita a conoscere delle questioni sulla validità e sull'efficacia del titolo esecutivo ma è anche abilitato, in vari casi, ad incidere su di esso (artt. 669, 670, comma 3, 671, 672 e 673 cod. proc. pen.).

Del resto non è senza significato che, come è già stato ricordato, dopo la sentenza Scoppola l'Italia abbia fatto riferimento proprio al procedimento esecutivo, quando, tra l'altro, ha comunicato al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa che, in vista delle possibilità offerte dalla procedura dell'incidente di esecuzione alle persone che possono trovarsi in una situazione simile a quella del ricorrente nel presente caso, le autorità italiane considerano che la pubblicazione e la diffusione della sentenza della Corte europea ai tribunali competenti costituiscono misure sufficienti per prevenire violazioni simili.

Se la sentenza della Corte EDU cui occorre conformarsi implica l'illegittimità costituzionale di una norma nazionale ci si deve anche chiedere se la sua esecuzione da parte del giudice nazionale debba passare o meno attraverso la pronuncia di tale illegittimità.

Nei confronti di Scoppola si è data, da parte della Corte di cassazione, direttamente esecuzione alla sentenza della Corte europea con la procedura del ricorso straordinario ex art. 625-bis cod. proc. pen., ma nel caso in esame, in cui rispetto al ricorrente manca una pronuncia specifica della Corte EDU, è da ritenere che occorra sollevare una questione di legittimità costituzionale della norma convenzionalmente illegittima, come appunto hanno fatto le sezioni unite della Corte di cassazione.

Una volta considerato anche questo profilo, è chiara la rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalle sezioni unite della Corte di cassazione rispetto all'art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 341 del 2000, che impedisce di definire la vicenda processuale in osservanza dell'obbligo costituzionale di adeguamento alla sentenza della Corte EDU, che di quella norma ha rilevato il contrasto con l'art. 7, paragrafo 1, della CEDU.

Si tratta, com'è chiaro, di una conclusione che riguarda esclusivamente l'ipotesi in cui si debba applicare una decisione della Corte europea in materia sostanziale, relativa ad un caso che sia identico a quello deciso e non richieda la riapertura del processo, ma possa trovare un rimedio direttamente in sede esecutiva. Le stesse sezioni unite hanno avvertito che «diverso è il caso di una pena rivelatasi illegittima, esclusivamente perché inflitta all'esito di un giudizio ritenuto dalla Corte EDU non equo, ai sensi dell'art. 6 della CEDU: in questa ipotesi, l'apprezzamento, vertendo su eventuali errores in procedendo e implicando valutazioni strettamente correlate alla fattispecie specifica, non può che essere compiuto caso per caso, con l'effetto che il giudicato interno può essere posto in discussione soltanto di fronte ad un vincolante dictum della Corte di Strasburgo sulla medesima fattispecie».

Di conseguenza si deve concludere che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 341 del 2000, sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU, è rilevante.

La questione di legittimità costituzionale proposta con riferimento all'art. 3 Cost. invece è inammissibile, perché non attiene alla necessità di conformarsi a una sentenza della Corte EDU, cioè al solo caso che, come si è visto, può giustificare un incidente di legittimità costituzionale sollevato nel procedimento di esecuzione nei confronti di una norma applicata nel giudizio di cognizione.

9.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 341 del 2000, sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU, è fondata.

La norma impugnata si colloca al termine di una successione di tre distinte discipline. La prima è quella dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., come risultava in seguito alla dichiarazione di

illegittimità costituzionale contenuta nella sentenza di questa Corte n. 176 del 1991, che precludeva la possibilità del giudizio abbreviato (e dunque della relativa diminuzione di pena) per i procedimenti concernenti reati punibili con l'ergastolo. La seconda è quella introdotta dalla legge n. 479 del 1999, il cui art. 30, comma 1, lettera b), aveva reso nuovamente possibile il giudizio abbreviato per i reati puniti con la pena dell'ergastolo, perché aveva aggiunto alla fine del comma 2 dell'art. 442 cod. proc. pen. il seguente periodo: «Alla pena dell'ergastolo è sostituita quella della reclusione di anni trenta». La terza è quella del decreto-legge n. 341 del 2000, il cui art. 7, nel dichiarato intento di dare l'interpretazione autentica dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., aveva stabilito che l'espressione «pena dell'ergastolo», ivi contenuta, dovesse «intendersi riferita all'ergastolo senza isolamento diurno», e alla fine del comma 2 aveva aggiunto un terzo periodo, così formulato: «Alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno, nei casi di concorso di reati e di reato continuato, è sostituita quella dell'ergastolo».

La sentenza della Corte EDU, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia ha affermato che l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. costituisce «una disposizione di diritto penale materiale riguardante la severità della pena da infliggere in caso di condanna secondo il rito abbreviato» e che l'art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 341 del 2000, nonostante la formulazione, non è in realtà una norma interpretativa, perché «l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. non presentava alcuna ambiguità particolare; esso indicava chiaramente che la pena dell'ergastolo era sostituita da quella della reclusione di anni trenta, e non faceva distinzioni tra la condanna all'ergastolo con o senza isolamento diurno». Inoltre, aggiunge la sentenza Scoppola, «il Governo non ha prodotto esempi di conflitti giurisprudenziali ai quali l'art. 442 sopra citato avrebbe presumibilmente dato luogo».

Si tratta di valutazioni ineccepibili anche in base all'ordinamento interno.

La natura sostanziale della disposizione dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. era stata già chiaramente affermata dalle sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza 6 marzo 1992, n. 2977. Allora era venuta in questione una situazione opposta a quella attuale. La Corte costituzionale con la sentenza n. 176 del 1991 aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, del secondo periodo dell'art. 442 cod. proc. pen., uguale a quello attualmente vigente, e occorreva decidere come trattare le condanne già intervenute in applicazione della norma di cui era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale. Le sezioni unite hanno ritenuto che non importasse «stabilire la natura della diminuzione o della sostituzione della pena», ma importasse «piuttosto rilevare che essa si risolve indiscutibilmente in un trattamento penale di favore», e hanno affermato che la pronuncia della Corte costituzionale «non può determinare effetti svantaggiosi per gli imputati di reati punibili con l'ergastolo che hanno richiesto il giudizio abbreviato prima della dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. Per questi imputati deve rimanere fermo il trattamento penale di favore di cui hanno goduto in collegamento con il procedimento speciale», i cui atti di conseguenza non possono essere annullati.

È vero inoltre che l'art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 341 del 2000 costituisce solo formalmente una norma interpretativa: è questa una qualifica non corrispondente alla realtà, che gli è stata data per determinare un effetto retroattivo, altrimenti non consentito. Infatti, come è stato precisato da questa Corte, «la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire “situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo”, in ragione di “un dibattito giurisprudenziale irrisolto” (sentenza n. 311 del 2009), o di “ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore” (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini» (sentenze n. 103 del 2013 e n. 78 del 2012).

Nessuna di queste ragioni sorregge la norma impugnata, dato che, come ha osservato la sentenza Scoppola, l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., cioè l'oggetto della pretesa interpretazione

legislativa, era chiaro, non presentava ambiguità e non aveva dato luogo a contrasti sulla disciplina relativa alla pena dell'ergastolo, perché non si dubitava che essa riguardasse sia l'ergastolo "semplice" sia quello con isolamento diurno.

In sostanza, l'art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 341 del 2000, con il suo effetto retroattivo, ha determinato la condanna all'ergastolo di imputati ai quali era applicabile il precedente testo dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. e che in base a questo avrebbero dovuto essere condannati alla pena di trenta anni di reclusione.

La Corte EDU, con la sentenza Scoppola del 17 settembre 2009, ha ritenuto, mutando il proprio precedente e consolidato orientamento, che «l'art. 7, paragrafo 1, della Convenzione non sancisce solo il principio della irretroattività delle leggi penali più severe, ma anche, e implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa», che si traduce «nella norma secondo cui, se la legge penale in vigore al momento della commissione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia di una sentenza definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato».

Si tratta, nell'ambito dell'art. 7, paragrafo 1, della CEDU, di un principio analogo a quello contenuto nel quarto comma dell'art. 2 cod. pen., che dalla Corte di Strasburgo è stato elevato al rango di principio della Convenzione.

Posto questo principio la Corte ha rilevato che «l'articolo 30 della legge n. 479 del 1999 si traduce in una disposizione penale posteriore che prevede una pena meno severa» e che «l'articolo 7 della Convenzione [...] imponeva dunque di farne beneficiare il ricorrente». Di conseguenza, secondo la Corte, «nella fattispecie vi è stata violazione dell'articolo 7, paragrafo 1, della Convenzione».

Com'è noto, a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che «le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) – integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» (sentenze n. 236, n. 113, n. 80 – che conferma la validità di tale ricostruzione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 – e n. 1 del 2011; n. 196 del 2010; n. 311 del 2009), e deve perciò concludersi che, costituendo l'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, rispetto all'art. 117, primo comma, Cost., una norma interposta, la sua violazione, riscontrata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza della Grande Camera del 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, comporta l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341 (Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341 (Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001,

n. 4, sollevata, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezioni unite penali, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8 del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341 (Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 7 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, dalla Corte di cassazione, sezioni unite penali, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

F.to:
Franco GALLO, Presidente
Giorgio LATTANZI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 18 luglio 2013.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Gabriella MELATTI

Ord. n. 156/2013 (red. Criscuolo)

ORDINANZA N. 156

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, primo, secondo e terzo periodo, 8, 13 e 16, comma 1, 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), dell'articolo 372, commi 2 e 3, del codice di procedura civile, e dell'articolo 16 del decreto ministeriale 18 ottobre 2010, n. 180, come modificato dal decreto ministeriale 6 luglio 2011, n. 145 («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»), promossi dal Giudice di pace di Parma con ordinanza del 24 novembre 2011, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con ordinanza del 2 maggio 2012, dal Tribunale di Firenze con ordinanza dell'11 maggio 2012, dal Tribunale di Latina con ordinanze del 19 aprile, del 6, del 19, dell'8, del 6 e del 21 giugno 2012, dal Tribunale di Tivoli con ordinanze del 27 giugno, del 30 e del 2 maggio 2012, rispettivamente iscritte ai nn. 112, 149, 204, da 210 a 215, 265, 274 e 283 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 24, 33, 40, 48, 49 e 50, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti l'atto di costituzione della Unione Nazionale dei Giudici di Pace – Unagipa – ed altro, nonché gli atti di intervento del Consiglio nazionale forense e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che il Giudice di pace di Parma, con ordinanza del 24 novembre 2011 (r.o. n. 112 del 2012), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 77 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, primo, secondo e terzo periodo, e 16, comma 1, 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);

che il rimettente riferisce di dover giudicare in una causa avente ad oggetto la richiesta di pagamento di una somma in materia di locazione di beni mobili, rientrante nella previsione

normativa di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, per la quale è previsto il preliminare procedimento di mediazione a pena di improcedibilità;

che l'attrice ha ommesso di svolgere detto procedimento ed ha eccepito l'illegittimità costituzionale del citato art. 5 «anche in combinato disposto con l'art. 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, nonché con gli articoli 4 e 16 del D.M. 10 ottobre 2010 n. 180 per violazione degli artt. 77, 24, 3 e 97»;

che, ciò premesso, il giudice a quo espone che la direttiva n. 2008/52/CE ha disciplinato alcuni aspetti della mediazione in materia civile e commerciale, chiarendo innanzitutto che l'obiettivo di garantire un migliore accesso alla giustizia, giudiziale o extragiudiziale, contribuisce al corretto funzionamento del mercato interno;

che la mediazione è ritenuta una risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale e che, inoltre, la direttiva prevede la possibilità di rendere il ricorso ad essa obbligatorio purché non sia impedito alle parti «di esercitare il loro diritto di accesso al sistema giudiziario»;

che, con legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), il legislatore ha delegato il governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di mediazione civile e commerciale, nel rispetto ed in conformità ai principi enunciati dalla normativa comunitaria, e detta delega è stata esercitata con il d.lgs. n. 28 del 2010;

che, come il rimettente ancora riferisce, con decreto ministeriale 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), il Ministro della giustizia ha adottato il detto regolamento;

che l'attrice adduce la violazione: dell'art. 77 Cost., in quanto l'art. 5 d.lgs. citato, nel prevedere l'esperimento del procedimento di mediazione come condizione di procedibilità della domanda giudiziale, preclude l'accesso diretto alla giustizia, disattendendo le previsioni dell'art. 60 della legge n. 69 del 2009, dell'art. 24 Cost. (poiché la mediazione può essere obbligatoria oppure onerosa, ma non avere entrambi i caratteri), dell'art. 3 Cost., poiché la condizione di procedibilità è prevista per la domanda principale e non per quella riconvenzionale e «per la determinazione delle indennità di cui all'art. 16 del D.M. n. 180 del 2010, ponendo su un piano diverso parte attrice e parte convenuta»;

che, infine, l'attrice ha eccepito la violazione dell'art. 97 Cost., in quanto «nel momento in cui la procedura di mediazione è resa obbligatoria al fine di far valere in giudizio un diritto e nel momento in cui le attività del mediatore interferiscono con l'esercizio della funzione giurisdizionale, il procedimento ha funzione pubblica e deve, pertanto, rispondere ai requisiti di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 Cost.»;

che, su tali premesse, il giudicante dichiara rilevanti e non manifestamente infondate, in relazione agli artt. 3, 24 e 77 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1 (primo, secondo e terzo periodo), del d.lgs. n. 28 del 2010 e, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del medesimo decreto legislativo;

che, con atto depositato in data 3 luglio 2012, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate non fondate;

che, con atto depositato in data 3 luglio 2012, è intervenuto nel presente giudizio di legittimità costituzionale il Consiglio Nazionale Forense, chiedendo, in rito, che l'intervento sia dichiarato ammissibile e, nel merito, che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme censurate;

che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (d'ora in avanti, TAR), con ordinanza del 2 maggio 2012 ha sollevato, in riferimento agli artt. 24 e 77 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, primo, secondo e terzo periodo, e dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010 (r.o. n. 149 del 2012);

che il rimettente riferisce di dover pronunciare in un processo originato da un ricorso proposto dall'Unione Nazionale dei Giudici di Pace – Unagipa, e da singoli avvocati e giudici di pace, contro il Ministero della giustizia e il Ministero dello sviluppo economico per l'annullamento del decreto ministeriale n. 180 del 2010, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 258 del 4 novembre 2010;

che, come il rimettente espone, i ricorrenti chiedono l'annullamento del detto decreto, ritenendolo lesivo degli interessi della categoria forense e dei giudici di pace, illegittimo perché in contrasto con il d.lgs. n. 28 del 2010, nonché affetto da eccesso di potere sotto svariati profili e, inoltre, lamentano l'assenza, nel d.m. n. 180 del 2010, di criteri volti ad individuare e a selezionare gli organismi di mediazione in ragione dell'attività squisitamente giuridica che essi andrebbero a svolgere, e che sarebbe richiesta sia dalla normativa comunitaria, sia dalla legge delega n. 69 del 2009;

che il rimettente si sofferma sul quadro normativo rilevante e sui motivi del ricorso, con particolare riguardo alle ragioni attinenti alle questioni di legittimità costituzionale;

che, dopo avere argomentato sulla rilevanza di tali questioni, il rimettente ritiene che le prime tre disposizioni dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010 si porrebbero in contrasto con l'art. 77 Cost., perché non potrebbero essere ascritte all'art. 60 della legge n. 69 del 2009, non essendo rilevabile alcun elemento da cui desumere che la regolazione della materia contenuta nella normativa censurata sia conforme ai precetti della detta legge delega;

che, infatti: 1) nessuno dei criteri e principi direttivi previsti rivelerebbe in modo espreso la finalità di perseguire un intento deflativo del contenzioso giurisdizionale; 2) nessuno dei principi o criteri configurerebbe l'istituto della mediazione come fase pre-processuale obbligatoria; 3) avuto riguardo al silenzio serbato dal legislatore delegante sullo specifico tema, sarebbe stato almeno necessario che il citato art. 60 lasciasse trasparire sul punto elementi univoci e concludenti, ma ciò non sarebbe avvenuto; 4) nella specie si dovrebbe escludere che la norma ora menzionata, con il richiamo alla normativa comunitaria, possa essere intesa come delega al Governo a compiere qualsiasi scelta occasionata dalla direttiva 21 maggio 2008, n. 2008/52/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale); 5) inoltre, tale direttiva lascerebbe impregiudicata la legislazione nazionale, che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto ad incentivi o sanzioni, sia prima che dopo il procedimento giudiziario; 6) nessun elemento decisivo potrebbe trarsi dal principio previsto dall'art. 60, comma 3, lettera a), della legge delega, nella parte in cui dispone che la mediazione, finalizzata alla conciliazione, abbia per oggetto controversie su diritti disponibili, senza precludere l'accesso alla giustizia, perché il legislatore, utilizzando tale espressione, avrebbe inteso soltanto rispettare un principio assoluto dell'ordinamento nazionale (art. 24 Cost.) e di quello comunitario;

che i principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega, dunque, sarebbero neutrali al fine di verificare la rispondenza a tale legge dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, mentre due dei criteri direttivi previsti dal legislatore delegante deporrebbero a favore della previsione del carattere facoltativo che si sarebbe inteso attribuire alla procedura di mediazione;

che il primo sarebbe desumibile dall'art. 60, comma 3, lettera c), della legge delega, in forza del quale la mediazione sarebbe disciplinata anche mediante estensione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'art. 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366);

che, invero, la clausola di conciliazione prevista dal d.lgs. n. 5 del 2003 (normativa ora abrogata proprio dal d.lgs. n. 28 del 2010) nasceva da norme di fonte volontaria e non obbligatoria;

che il secondo andrebbe tratto dall'art. 60, comma 3, lettera n), della legge delega, il quale prevede il dovere dell'avvocato di informare il cliente, prima dell'instaurazione del giudizio, della possibilità di avvalersi dell'istituto della conciliazione, nonché di ricorrere agli organismi di conciliazione;

che, infatti, la possibilità sarebbe, ovviamente, cosa diversa dalla obbligatorietà e, del resto, l'art. 4 del d.lgs. n. 28 del 2010 differenzerebbe, al comma 3, l'ipotesi in cui l'avvocato omette di informare il cliente della "possibilità" di avvalersi della mediazione da quella in cui l'omissione informativa concerne i casi nei quali l'espletamento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale;

che, quanto all'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, esso avrebbe conformato gli organismi di conciliazione a parametri, o meglio, a qualità, attinenti in via esclusiva all'aspetto della funzionalità generica e, per contro, scevri da qualsiasi riferimento a canoni tipologici tecnici o professionali di carattere qualificatorio ovvero strutturale;

che, alla luce di quanto argomentato, il TAR rimettente ritiene che l'art. 5, comma 1, e segnatamente il primo, il secondo ed il terzo periodo, nonché l'art. 16, comma 1, del d.lgs. citato, là dove dispone che abilitati a costituire organismi deputati, su istanza della parte interessata, a gestire il procedimento di mediazione debbano essere gli enti pubblici e privati che diano garanzie di serietà ed efficienza, siano in contrasto con gli artt. 24 e 77 Cost.;

che, in particolare, la violazione dell'art. 24 Cost. sussisterebbe nella misura in cui dette disposizioni determinerebbero, nelle considerate materie, una incisiva influenza sull'azionabilità in giudizio di situazioni giuridiche e sulla successiva funzione giurisdizionale, su cui lo svolgimento della mediazione variamente influisce, in quanto esse non garantirebbero, mediante un'adeguata conformazione della figura del mediatore, che i privati non subiscano irreversibili pregiudizi derivanti dalla non coincidenza degli elementi loro offerti in valutazione per assentire o rifiutare l'accordo conciliativo, rispetto a quelli suscettibili, nel prosieguo, di essere evocati in giudizio;

che, con atto depositato in data 20 luglio 2012, si è costituita nel presente giudizio di legittimità costituzionale l'Unione nazionale dei Giudici di Pace – Unagipa, la quale, riportandosi alle argomentazioni del rimettente, ha chiesto che la questione sia dichiarata fondata;

che, con atto depositato il 31 luglio 2012, è intervenuto nel presente giudizio di legittimità costituzionale il Consiglio Nazionale Forense, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata fondata;

che il Tribunale ordinario di Firenze, in composizione monocratica, con ordinanza dell'11 maggio 2012, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 76 e 77 Cost., dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 (r.o. n. 204 del 2012);

che il rimettente espone di essere chiamato a giudicare in una causa civile, promossa da F.C. contro F.L., F.A. e P.M., avente ad oggetto impugnazione di testamento e reintegra nella quota di riserva;

che, come il giudice a quo riferisce, le convenute, costitutesi tempestivamente, hanno eccepito l'omissione, da parte dell'attore, del tentativo obbligatorio di mediazione stabilito dall'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il giudice a quo deduce che la domanda in oggetto rientra nel disposto della norma indicata;

che non sussistono le condizioni per la disapplicazione della norma, ai sensi dell'**art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**;

che, invece, sussiste il contrasto di detta disposizione con gli artt. 76 e 77 Cost., avendo il legislatore previsto la mediazione come obbligatoria;

che, sotto tale profilo, il rimettente osserva che l'art. 60 della legge delega, alla lettera n), prevede, tra i principi e criteri direttivi, il dovere per l'avvocato di informare il cliente della possibilità della conciliazione, e da ciò si dovrebbe trarre la conseguenza che il legislatore non intendeva prevederla come obbligatoria;

che il giudice a quo ravvisa, altresì, violazione dell'art. 24 Cost., in relazione all'onerosità della stessa, poiché tale carattere – essendo la mediazione obbligatoria per la parte che voglia agire in giudizio – si porrebbe in contrasto con detto parametro costituzionale, prevedendo un esborso a carico di chi voglia intraprendere un giudizio, ulteriore rispetto al costo di questo;

che la norma, inoltre, violerebbe gli artt. 3 e 24 Cost. sotto il profilo della mancata previsione di criteri di competenza territoriale degli organismi di mediazione;

che, infatti, la disciplina in esame non conterrebbe alcun criterio per l'individuazione territoriale dell'organismo di mediazione, con la conseguenza che la parte sarebbe libera di scegliere l'organismo stesso e ciò, in considerazione della natura obbligatoria della mediazione, determinerebbe una lesione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa, non potendosi considerare tutela sufficiente la possibilità che il giudice valuti "giustificato motivo" la mancata partecipazione ad una mediazione in località lontana o scomoda, essendo incerta una tale possibilità;

che, con atto depositato in data 30 ottobre 2012, è intervenuto nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto alla Corte di dichiarare la non fondatezza della questione;

che, in via preliminare, l'Avvocatura dà atto che le questioni in oggetto sono già state trattate dalla Corte costituzionale all'udienza del 23 ottobre 2012 e nella successiva camera di consiglio;

che, nel merito, la difesa statale ribadisce le argomentazioni già svolte in relazione alle questioni trattate alle predette udienza pubblica e camera di consiglio;

che il Tribunale ordinario di Latina, con le sei ordinanze di analogo tenore indicate in epigrafe (le prime tre in materia di locazione, la quarta in materia di contratti bancari, la quinta in materia di risarcimento danni da responsabilità medica, la sesta ancora in materia di locazione) ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 76 e 77 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 8 e 13 del d.lgs. n. 28 del 2010 e dell'art. 16 del d.m. n.180 del 2010 (r.o. n. 210 del 2012, n. 211 del 2012, n. 212 del 2012, n. 213 del 2012, n. 214 del 2012 e n. 215 del 2012);

che, in particolare, il rimettente ha ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate: a) in riferimento all'art. 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 e 16 del d.m. n. 180 del 2010, nella parte in cui stabiliscono l'onerosità della mediazione obbligatoria; b) in riferimento agli artt. 3, 24, 76, 77 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 del d.lgs. n. 28 del 2010, nella parte in cui prevede che dalla mancata partecipazione, senza giustificato motivo, al procedimento di mediazione il giudice può desumere argomenti di prova nel successivo giudizio, ai sensi dell'art. 116, comma 2, cod. proc. civ.; c) in riferimento agli artt. 3, 24, 76, 77 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 del d.lgs. n. 28 del 2010 che disciplina le spese di lite; d) in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 e 16 del d.m. n. 180 del 2010, nella parte in cui prevedono che soltanto il convenuto possa non aderire al procedimento di mediazione;

che nei sei giudizi di legittimità costituzionale, sopra indicati, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate non fondate;

che il Tribunale ordinario di Tivoli, con le tre ordinanze di analogo tenore indicate in epigrafe (la prima, relativa ad un giudizio nel quale l'attore chiede una sentenza costitutiva di trasferimento in suo favore di un immobile, ai sensi dell'art. 2932 del codice civile; la seconda, concernente una domanda diretta a sentir dichiarare la cessazione degli effetti civili di un matrimonio, nonché lo scioglimento della comunione dell'immobile destinato a casa coniugale; la terza, inerente ad una causa promossa per accertare la responsabilità della convenuta per il mancato pagamento di una somma, in relazione alla vendita di un immobile, con conseguente declaratoria di risoluzione di una compravendita per colpevole inadempimento ed ulteriore condanna al risarcimento dei danni), ha sollevato, in riferimento agli artt. 11, 24, 111, 117 Cost., nonché degli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e degli **artt. 47, 52 e 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, nella parte in cui viola il principio di non incertezza del diritto ("default de securité juridique"), non prevedendo una formulazione della normativa che sia di comprensione univoca e chiara;

che, inoltre, in via subordinata, ha sollevato, in riferimento agli artt. 11, 24, 111 e 117 Cost. e agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo ed in relazione agli **articoli 47, 52 e 53 della Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione europea**, questione di legittimità costituzionale dell'art. 372, commi 2 e 3, cod. proc. civ. nella parte in cui «non consente ad ogni giudice di qualsiasi ordine e grado di richiedere una interpretazione pregiudiziale alle Sezioni unite della Corte di cassazione, analogamente a quanto previsto dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunzie pregiudiziali della corte di giustizia europea in merito a dubbi interpretativi di norme comunitarie» (r.o. n. 265, n. 274 e n. 283 del 2012);

che il rimettente, in relazione alle controversie oggetto delle ordinanze r.o. n. 265 e 283 del 2012 e dell'ordinanza r.o. n. 274 del 2012, pone il problema della natura delle controversie stesse, al fine di stabilire se rientrano, rispettivamente, nella materia dei diritti reali e della divisione con conseguente applicazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010;

che, al riguardo, il giudice a quo osserva come la formula usata dal legislatore sia così ampia da non consentire una lettura univoca della disposizione, sicché qualsiasi interpretazione della stessa si tradurrebbe in una scelta arbitraria del giudice;

che, in particolare, il Tribunale sottolinea come, nell'ordinamento italiano, non sia consentito al giudicante rimettere la questione interpretativa alle Sezioni Unite della Corte di cassazione, in funzione nomofilattica;

che, pertanto, il rimettente ritiene che l'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 si ponga in contrasto con l'art. 24 Cost. e con l'art. 6 della CEDU, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, «nella parte in cui non prevede una regola certa ed idonea ad evitare un vero e proprio «default de securité juridique (mancanza di certezza del diritto) nei confronti delle parti del processo»;

che, in subordine, il giudice a quo solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 372, commi 2 e 3, cod. proc. civ. in relazione agli artt. 24, 111 Cost. e 6 della CEDU, come interpretata dalla stessa Corte di Strasburgo, nei termini sopra indicati;

che, in prossimità dell'udienza, il C.N.F. ha depositato, in relazione al giudizio di legittimità costituzionale originato dall'ordinanza r.o. n. 149 del 2012, una memoria nella quale ha insistito per l'ammissibilità del proprio intervento nel giudizio di legittimità costituzionale e per la fondatezza della questione in esame.

Considerato che le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche o tra loro connesse, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica pronuncia;

che, nei giudizi di legittimità costituzionale promossi con le ordinanze r.o. n. 112 e n.149 del 2012, è intervenuto il Consiglio Nazionale Forense, chiedendo, in rito, che l'intervento sia dichiarato ammissibile e, nel merito, che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme censurate;

che detto intervento è inammissibile, in quanto il Consiglio Nazionale Forense non è stato parte nei giudizi a quibus;

che, per giurisprudenza di questa Corte, ormai costante, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale) le sole parti del giudizio principale, mentre l'intervento di soggetti estranei a questo è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (ex plurimis: ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010, confermata con sentenza n. 138 del 2010; ordinanza letta all'udienza del 31 marzo 2009, confermata con sentenza n. 151 del 2009; sentenze n. 293 del 2011, n. 94 del 2009, n. 96 del 2008 e n. 245 del 2007);

che, nei giudizi da cui traggono origine le questioni di legittimità costituzionale in discussione, i rapporti sostanziali dedotti in causa concernono profili attinenti alla mediazione nel processo civile, che possono anche riguardare interessi professionali della classe forense, ma concernono più in generale le posizioni che le parti intendono azionare nel processo e non mettono in gioco le

prerogative del Consiglio Nazionale Forense (ordinanza letta all'udienza del 23 ottobre, confermata con sentenza n. 272 del 2012);

che, sotto altro profilo, l'ammissibilità d'interventi ad opera di terzi, titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti al detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice a quo;

che il Giudice di pace di Parma, con ordinanza del 24 novembre 2011 (r.o n.112 del 2012), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 77 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5, primo, secondo e terzo periodo, e 16, comma 1, 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);

che il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza del 2 maggio 2012, ha sollevato, in riferimento agli artt. 24 e 77 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell' art. 5, comma 1, primo, secondo e terzo periodo, e dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010 (r.o. n. 149 del 2012);

che il Tribunale ordinario di Firenze, in composizione monocratica, con ordinanza dell'11 maggio 2012, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 76 e 77 Cost., dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 (r.o. n. 204 del 2012);

che, con sentenza n. 272 del 2012, successiva alla pronuncia delle indicate ordinanze di rimessione, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010;

che, per conseguenza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010 è divenuta priva di oggetto e va, quindi, dichiarata manifestamente inammissibile nei diversi profili prospettati con le ordinanze di rimessione;

che, alla luce della detta dichiarazione di illegittimità costituzionale, deve ritenersi manifestamente inammissibile anche la questione sollevata in ordine all'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, perché le censure di illegittimità proposte in relazione ai requisiti di «serietà ed efficienza» degli organismi abilitati a gestire il procedimento di mediazione sono state formulate con riferimento all'istituto della mediazione costruito quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale e, quindi, con riguardo alla mediazione obbligatoria, sull'assunto della «necessità che l'interpretazione dell'art. 16 del d.lgs. 28/2010 [...] sia correlata con quanto previsto dall'art. 5 dello stesso decreto [...], il cui combinato disposto costituisce il vero perno della regolazione delegata» (ordinanza TAR Lazio, pag. 27);

che, pertanto, una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010, sarebbe stata necessaria un'apposita motivazione, idonea a censurare l'art. 16 del detto d.lgs. anche in regime di mediazione facoltativa (motivazione che invece è mancata);

che il Tribunale ordinario di Latina, con le sei ordinanze di analogo tenore indicate in epigrafe (le prime tre in materia di locazione, la quarta in materia di contratti bancari, la quinta in materia di risarcimento danni da responsabilità medica, la sesta ancora in materia di locazione) ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 76 e 77 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 8 e 13

del d.lgs. n. 28 del 2010 e dell'art. 16 del d.m. n.180 del 2010 (r.o n. 210 del 2012, n. 211 del 2012, n. 212 del 2012, n. 213 del 2012, n. 214 del 2012, n. 215 del 2012);

che, come innanzi rilevato, con sentenza n. 272 del 2012, successiva alla pronuncia delle indicate ordinanze di rimessione, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010, ed, in via consequenziale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 5, e dell'art. 13 del d.lgs. n. 28 del 2010;

che, pertanto, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, 8, comma 5, e 13 del d.lgs. n. 28 del 2010 sono divenute prive di oggetto e vanno, dunque, dichiarate manifestamente inammissibili;

che la questione di legittimità costituzionale, concernente l'art. 16 del d.m. n. 180 del 2010, deve essere dichiarata del pari manifestamente inammissibile, in quanto si tratta di norma di natura regolamentare, non suscettibile, ai sensi dell'art. 134 Cost., di essere sottoposta a scrutinio di legittimità costituzionale, perché priva di forza di legge (ex multis: ordinanze n. 37 del 2007, n. 401 e n. 125 del 2006, e n. 389 del 2004) e, peraltro, collegata a norma dichiarata costituzionalmente illegittima (art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010);

che il Tribunale ordinario di Tivoli, con le tre ordinanze di analogo tenore indicate in epigrafe, ha sollevato, in riferimento agli artt. 11, 24, 111, 117 Cost., nonché degli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e degli **artt. 47, 52 e 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, nella parte in cui viola "il principio di non incertezza del diritto" ("default de securité juridique"), non prevedendo una formulazione della normativa che sia di comprensione univoca e chiara;

che, inoltre, in via subordinata, ha sollevato, in riferimento agli articoli 11, 24, 111 e 117 Cost. e agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo, nonché in relazione agli **artt. 47, 52 e 53 della Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione europea**, questione di legittimità costituzionale dell'art. 372, commi 2 e 3, del codice di procedura civile nella parte in cui «non consente ad ogni giudice di qualsiasi ordine e grado di richiedere una interpretazione pregiudiziale alle Sezioni unite della Corte di cassazione, analogamente a quanto previsto dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunzie pregiudiziali della corte di giustizia europea in merito a dubbi interpretativi di norme comunitarie» (r.o. n. 265 del 2012, n. 274 del 2012, n. 283 del 2012);

che, in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, deve essere ribadita la pronunzia di manifesta inammissibilità della stessa, alla luce della sentenza n. 272 del 2012;

che la questione, sollevata in via subordinata, è manifestamente inammissibile per più motivi;

che, infatti, il rimettente ha erroneamente indicato la norma censurata, avendo richiamato l'art. 372 cod. proc. civ., rubricato «produzione di altri documenti», disposizione non avente alcuna attinenza con le doglianze formulate;

che, in ogni caso, il rimettente ha richiesto alla Corte un intervento additivo "creativo", peraltro manipolativo di sistema, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, che eccede i poteri di intervento di questa Corte, implicando scelte affidate alla discrezionalità del legislatore (ex plurimis: ordinanze n. 255 e n. 252 del 2012, n. 243 e n. 182 del 2009).

Visti gli articoli 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili gli interventi spiegati dal Consiglio Nazionale Forense nei giudizi di legittimità costituzionale promossi con le ordinanze r.o. n. 112 e n. 149 del 2012;

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, 8, comma 5, 13 e 16 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), dell'art. 16 del decreto ministeriale 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) e dell'articolo 372, commi 2 e 3, del codice di procedura civile, questioni sollevate, in riferimento agli articoli 3, 11, 24, 76, 77 e 111 della Costituzione, in riferimento agli articoli 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), nonché in riferimento agli articoli 47, 52 e 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 17 giugno 2013.

F.to:
Franco GALLO, Presidente
Alessandro CRISCUOLO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 21 giugno 2013.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Gabriella MELATTI

Ord. n. 136/2013 (red. Grossi)

ORDINANZA N. 136

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nel testo sostituito dall'art. 10 della legge 28 marzo 2001, n. 149 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile), promosso dal Tribunale per i minorenni di Trieste con ordinanza del 25 maggio 2012, iscritta al n. 207 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio dell'8 maggio 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che il Tribunale per i minorenni di Trieste solleva, in riferimento agli articoli 2, 3, 30, secondo comma, 31, secondo comma, e 32, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nel testo sostituito dall'art. 10 della legge 28 marzo 2001, n. 149 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile), «nella parte in cui non prevede che il Presidente del Tribunale per i minorenni o un giudice da lui delegato possa procedere d'ufficio all'apertura della procedura per la verifica dello stato di abbandono di un minore»;

che il giudice rimettente premette di essere stato investito il 13 dicembre 2007 da un ricorso urgente del pubblico ministero, con il quale si chiedeva di disporre l'affidamento di un minore, nato il 4 settembre 2003, presso un ente locale, per sostegno, controllo ed eventuale collocamento comunitario, anche unitamente alla madre, se consenziente, formulando nella specie «espressa riserva di richiedere provvedimenti ben più limitativi della potestà genitoriale nel caso di mancata collaborazione dei genitori»;

che, nel corso della procedura, traspariva una situazione di generale degrado – nella quale si inseriva la condanna del padre per maltrattamenti nei confronti della madre – con importanti

carenze sul versante della funzione genitoriale, che induceva il Tribunale a collocare presso una struttura comunitaria anche il secondogenito della coppia, nato il 28 maggio 2008;

che la perdurante mancanza di collaborazione da parte dei genitori induceva il Tribunale a disporre, con decreto del 21 luglio 2011, la misura dell'affidamento all'ente locale anche a tutela dell'ultimogenito, nato il 17 maggio 2011, con nomina di un curatore speciale e prescrizione ai genitori di consentire agli operatori sociali di effettuare i necessari controlli sul neonato;

che, con successive relazioni, gli operatori mettevano in luce l'impossibilità di contatti con i genitori e la drammatica situazione psicologica dei minori, nonché il rischio di uno sviluppo psicopatologico e di squilibrio nelle dinamiche interpersonali;

che all'esito dell'udienza – nella quale il pubblico ministero aveva chiesto «la mera conferma delle statuizioni precedentemente emesse» a tutela dei minori – e della discussione in camera di consiglio, il Tribunale disponeva, in via di urgenza, il collocamento dei minori presso idonea famiglia affidataria, sollevando nel contempo, con separato atto, la presente questione di legittimità costituzionale;

che il Tribunale osserva come, a seguito della modifica apportata all'art. 9 della legge n. 184 del 1983 ad opera della legge n. 149 del 2001, sia scomparsa la previsione secondo la quale «la situazione di abbandono può essere accertata anche d'ufficio dal giudice»;

che la nuova disciplina sarebbe, invece, univoca nell'individuare nel pubblico ministero il titolare esclusivo del potere di impulso della procedura, risultando in linea con tale scelta quella di aver concentrato in capo al pubblico ministero le informative relative allo stato di abbandono;

che l'esclusività della valutazione di un organo monocratico precluderebbe qualsiasi controllo da parte del collegio specializzato, con la conseguenza che, in caso di inerzia del pubblico ministero minorile, i minori che versino in condizione di sostanziale abbandono non riceverebbero «la necessaria tutela da parte dell'ordinamento giuridico italiano»;

che ciò comporterebbe la violazione dell'art. 2 Cost., in riferimento ai diritti inviolabili del minore, a tutela dei quali il secondo comma dell'art. 30 Cost. «prevede un dovere da parte dello Stato affinché vengano comunque assolti i compiti dei genitori in tutti i casi di loro perdurante incapacità»;

che sarebbe violato anche l'art. 30, secondo comma, Cost., in quanto la norma censurata «non predispose un efficace apparato di tutela atta a sopperire alla condotta pregiudizievole dei genitori, laddove la stessa sia così grave da integrare gli estremi di una sostanziale situazione di abbandono del minore»;

che sussisterebbe altresì violazione dell'art. 3 Cost., in quanto, mentre l'art. 336 del codice civile prevede, in ipotesi d'urgenza, interventi d'ufficio per l'adozione dei provvedimenti limitativi o ablativi in tema di potestà genitoriale, di cui all'art. 330 e seguenti cod. civ., analogo potere officioso non è previsto per la verifica dello stato di abbandono, derivandone una «illogicità del sistema», dal momento che lo strumento officioso sarebbe previsto in riferimento a situazioni meno gravi (riconducibili allo scorretto esercizio della potestà genitoriale) e sarebbe invece escluso per situazioni più gravi (in ipotesi destinate a integrare uno stato di irreversibile abbandono materiale e morale);

che si deduce, inoltre, la possibile violazione dell'art. 31, secondo comma, Cost., in quanto non si offrirebbe adeguata protezione ai diritti dei minori, potendo sfuggire dal perimetro di tutela situazioni gravi di sostanziale abbandono, per le quali il pubblico ministero non si sia attivato;

che risulterebbe compromesso anche il diritto alla salute, di cui all'art. 32 Cost., in quanto l'eventuale inerzia del pubblico ministero nel promuovere il procedimento di verifica dello stato di abbandono, «comporta il concreto rischio di una grave ed irreparabile lesione del diritto alla salute – inteso quale pretesa all'integrità psicofisica e a vivere in un ambiente familiare idoneo – del bambino che si trova in uno stato di fatto di abbandono morale e materiale»;

che la normativa censurata si porrebbe, poi, in contrasto con «i principi vigenti in ambito europeo ed internazionale» – si citano, al riguardo, l'art. 6, comma 2, del Trattato sull'Unione europea («nel testo risultante dal Trattato sottoscritto ad Amsterdam il 2 ottobre 1997»), in tema di rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (firmata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, e resa esecutiva dalla legge 20 marzo 2003, n. 77), il cui art. 8 prevede che «nei procedimenti che riguardano un minore, l'autorità giudiziaria ha il potere, nei casi in cui il diritto interno ritenga che il benessere del minore sia seriamente minacciato, di procedere d'ufficio»; l'art. 19 della Convenzione sui diritti del fanciullo (adottata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata e resa esecutiva dalla legge 27 maggio 1991, n. 176), il quale sancisce l'obbligo per gli Stati aderenti di adottare ogni misura anche legislativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di abbandono o di negligenza, con adozione di misure di protezione che dovranno includere eventuali procedure di intervento giudiziario; l'art. 20 della medesima Convenzione sui diritti del fanciullo, che prevede, se del caso, una protezione sostitutiva che può realizzarsi anche attraverso l'istituto della adozione; **l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, il quale stabilisce il principio che in tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente –;

che, in punto di rilevanza, il Tribunale sottolinea come nel corso del procedimento, aperto – come si è ricordato – nel 2007, il pubblico ministero non abbia mai formulato ricorso per la verifica dell'eventuale stato di abbandono dei minori, mentre il collegio reputa che «limitarsi ad accogliere le richieste del Pmm in sede di conferma dei decreti sinora emessi a tutela dei tre minori non consenta di apprestare una sufficiente tutela dei bambini»;

che, infatti, si reputa che «solamente attraverso l'apertura della procedura per la verifica dell'eventuale stato di abbandono possano essere da un lato fornite ai minori le risposte adeguate al fine di sopperire alle carenze presentate dai genitori e dall'altro assicurare a questi ultimi le massime garanzie di difesa ai sensi della Legge 184/83»;

che, al contrario, il perdurare del collocamento extrafamiliare dei minori, privo di progettualità e di sbocchi in tempi brevi, contrasterebbe con gli artt. 2 e 4 della legge n. 184 del 1983, che prevedono il collocamento extrafamiliare come misura del tutto contingente, in luogo di «un progetto a lungo termine, di natura adozionale» che deve essere riguardato come misura elettiva, in mancanza della possibilità di collocamento nella famiglia di origine, secondo i principi «elaborati in ambito europeo ed efficacemente riassunti alla lettera G della Risoluzione del Parlamento europeo sull'adozione internazionale nell'Unione Europea»;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata;

che, secondo la difesa erariale, la questione sarebbe inammissibile per aberratio ictus, in quanto la novità, introdotta dalla richiamata novella del 2001 a proposito dell'apertura del procedimento per l'accertamento dello stato di abbandono del minore, sarebbe enunciata non nell'art. 10 denunciato ma nell'art. 9 della stessa legge;

che la questione sarebbe comunque manifestamente infondata, dal momento che la riforma del 2001 avrebbe trasformato il procedimento di adottabilità da procedura di volontaria giurisdizione in procedimento camerale contenzioso, con il contraddittorio dei soggetti interessati e con l'assistenza legale, sin dall'inizio, del minore, dei genitori o degli altri parenti;

che la previsione del potere di iniziativa soltanto in capo al pubblico ministero, peraltro destinatario delle varie segnalazioni circa lo stato di abbandono, non risulterebbe dunque irragionevole e nessun vulnus alla tutela dei minori ed alla loro integrità psicofisica potrebbe, pertanto, derivare dalla vigente disciplina della materia.

Considerato che il Tribunale per i minorenni di Trieste solleva, in riferimento agli articoli 2, 3, 30, secondo comma, 31, secondo comma, e 32, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nel testo sostituito dall'art. 10 della legge 28 marzo 2001, n. 149 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile), «nella parte in cui non prevede che il Presidente del Tribunale per i minorenni o un Giudice da lui delegato possa procedere d'ufficio all'apertura della procedura per la verifica dello stato di abbandono di un minore»;

che, a parere del Tribunale, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 2 Cost., che riconosce i diritti fondamentali dell'uomo, a tutela dei quali l'art. 30, secondo comma, della stessa Carta prevede che, in base alla legge, vengano comunque assolti i compiti dei genitori in tutti i casi di loro perdurante incapacità;

che violato sarebbe del pari l'art. 30, secondo comma, Cost., in quanto la disciplina censurata non predisporrebbe un efficace apparato di tutela atto a sopperire alla condotta pregiudizievole dei genitori, laddove la stessa sia così grave da integrare gli estremi di una sostanziale situazione di abbandono del minore;

che sussisterebbe un contrasto pure con l'art. 3 Cost., in quanto l'art. 336 del codice civile consente al Tribunale per i minorenni, in situazioni di grave pregiudizio per i minori, di adottare anche d'ufficio, in caso di urgente necessità, i provvedimenti limitativi o ablativi della potestà dei genitori, di cui agli artt. 330 e seguenti del codice civile, mentre analogo potere officioso non è previsto con riferimento all'apertura del procedimento per la verifica dello stato di abbandono di un minore, con conseguente illogicità del sistema, che garantisce nel caso di situazioni meno gravi (scorretto esercizio della potestà) uno strumento di intervento officioso che non è invece previsto nelle situazioni più gravi (che possono integrare un vero e proprio irreversibile abbandono morale e materiale);

che risulterebbe vulnerato anche l'art. 31, secondo comma, Cost., dal momento che la norma censurata non sarebbe congegnata in modo adeguato a soddisfare le esigenze di protezione dell'infanzia, non salvaguardando situazioni gravi di sostanziale abbandono di minori per le quali il pubblico ministero non si sia attivato promuovendo il relativo procedimento;

che si appaleserebbe un contrasto pure con l'art. 32, primo comma, Cost., in quanto l'eventuale inerzia del pubblico ministero nel promuovere il procedimento di verifica dello stato di abbandono «comporta il concreto rischio di una grave ed irreparabile lesione del diritto alla salute – inteso quale pretesa all'integrità psicofisica e a vivere in un ambiente familiare idoneo – del bambino che si trova in uno stato di fatto di abbandono morale e materiale»;

che sarebbero inoltre violati «i principi vigenti in ambito europeo ed internazionale», richiamandosi, a tal proposito, via via, l'art. 6, comma 2, del Trattato sull'Unione europea («nel testo risultante dal Trattato sottoscritto ad Amsterdam il 2 ottobre 1997»), in tema di rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (firmata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, e resa esecutiva dalla legge 20 marzo 2003, n. 77), il cui art. 8 prevede che «nei procedimenti che riguardano un minore, l'autorità giudiziaria ha il potere, nei casi in cui il diritto interno ritenga che il benessere del minore sia seriamente minacciato, di procedere d'ufficio»; l'art. 19 della Convenzione sui diritti del fanciullo (adottata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata e resa esecutiva dalla legge 27 maggio 1991, n. 176), il quale sancisce l'obbligo per gli Stati aderenti di adottare ogni misura anche legislativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di abbandono o di negligenza, con adozione di misure di protezione che dovranno includere eventuali procedure di intervento giudiziario; l'art. 20 della stessa Convenzione sui diritti del fanciullo, che prevede, se del caso, una protezione sostitutiva che può realizzarsi anche attraverso l'istituto della adozione; **l'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, il quale stabilisce il principio che in tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente; la Risoluzione, infine, del Parlamento europeo del 19 gennaio 2011 sull'adozione internazionale nell'Unione europea, ove, alla lettera G del «considerando», si enuncia che «qualora sia impossibile affidare minori alla custodia primaria della famiglia, l'adozione dovrebbe essere una delle scelte secondarie naturali, mentre il collocamento di un minore in un istituto dovrebbe essere l'ultima opzione in assoluto»;

che la questione proposta mirerebbe ad introdurre una nuova ipotesi di apertura del procedimento relativo alla verifica dello stato di abbandono del minore, in vista dei conseguenti provvedimenti, tanto di ordine provvisorio che definitivo, intesi a salvaguardare le esigenze di tutela del minore e ad assicurare al medesimo il «diritto ad una famiglia», come paradigmaticamente recita la stessa intitolazione della legge n. 184 del 1983, dopo le modifiche intervenute ad opera dell'art. 1 della richiamata legge n. 149 del 2001;

che, infatti, il Tribunale rimettente formula un petitum volto a consentire che il Presidente del Tribunale per i minorenni o un giudice da lui delegato possa procedere, anche d'ufficio, alla apertura del procedimento di cui si è detto, senza, evidentemente, eliminare la concorrente possibilità che il procedimento stesso venga promosso dal pubblico ministero, unico soggetto legittimato in base anche alla disciplina oggetto di censura;

che la pronuncia richiesta, peraltro, aspira a risultati di segno opposto rispetto al sistema normativo delineato ed agli obiettivi in esso perseguiti, atteso che, con la novella introdotta dalla predetta legge n. 149 del 2001, il procedimento per l'adozione è stato modellato in funzione di uno schema di tipo contenzioso-partecipativo, contrassegnato dal contraddittorio fra i soggetti interessati, dalla partecipazione difensiva, dai connotati decisori della relativa statuizione terminativa, che assume la forma della sentenza, dall'introduzione del relativo regime di impugnazioni, nonché dall'attribuzione al giudice – ed è questo il profilo qui maggiormente rilevante – di una posizione di assoluta terzietà, che presuppone la devoluzione ad altro organo (appunto, il pubblico ministero) del potere-dovere di esercitare l'«azione», promuovendo il procedimento stesso;

che, nel configurare in capo al pubblico ministero il munus di presentare il ricorso di cui all'art. 9, comma 2, della citata legge n. 184 del 1983, il legislatore ha coerentemente designato lo stesso organo come quello che diviene ex lege destinatario di tutte le informative provenienti da soggetti privati o pubblici e concernenti situazioni di abbandono di minori di età, rendendo, dunque, sistematicamente eccentrica l'ipotesi, coltivata dal Tribunale rimettente, di un procedimento attivato ex officio da un organo giurisdizionale, il quale, solo occasionalmente ed incidentalmente, possa essere venuto a "conoscenza" della situazione di minori che versino in una condizione di abbandono (profili, quelli accennati, non sfuggiti, del resto, allo stesso giudice rimettente, quando – in riferimento al principio della terzietà del giudicante – ha auspicato l'introduzione, in via consequenziale, di uno specifico meccanismo di incompatibilità);

che, pertanto, l'intervento richiesto assume i connotati di una "novità di sistema" non costituzionalmente imposta e colloca il quesito proposto – come riconosciuto dalla costante giurisprudenza di questa Corte – «al di fuori dell'area del sindacato di legittimità costituzionale, per rimetterlo alle eventuali e future soluzioni di riforma, affidate in via esclusiva alle scelte del legislatore» (sentenza n. 252 del 2012, nonché, ex plurimis, sentenza n. 274 del 2011);

che, infine, la stessa grave situazione denunciata dal giudice rimettente, anziché essere diretta conseguenza della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, si rivela piuttosto come una patologia di mero fatto, derivante dalla (in ipotesi, colpevole) inerzia del pubblico ministero nel promuovere il procedimento, rimuovibile attraverso i meccanismi ordinamentali inerenti alla organizzazione del relativo ufficio, senza che ciò possa implicare alcun vizio "intrinseco" della disposizione censurata e restando comunque impregiudicato il profilo relativo alla sua applicabilità nel giudizio principale;

che, di conseguenza, la questione proposta deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), nel testo sostituito dall'art. 10 della legge 28 marzo 2001, n. 149 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 recante «Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile), «nella parte in cui non prevede che il Presidente del Tribunale per i minorenni o un Giudice da lui delegato possa procedere d'ufficio all'apertura della procedura per la verifica dello stato di abbandono di un minore», sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3, 30, secondo comma, 31, secondo comma, e 32, primo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 giugno 2013.

F.to:
Franco GALLO, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2013.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Gabriella MELATTI

Sent. n. 85/2013 (red. Silvestri)

SENTENZA N. 85

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge 24 dicembre 2012, n. 231 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale) – recte, degli artt. 1 e 3 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012 – promossi dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto con ordinanza del 22 gennaio 2013 e dal Tribunale ordinario di Taranto con ordinanza del 15 gennaio 2013, iscritte, rispettivamente, ai nn. 19 e 20 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di Bruno Ferrante nella qualità di Presidente del consiglio di amministrazione e legale rappresentante di Ilva S.p.A., nonché gli atti di intervento della Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus, di Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro, della Confederazione Generale dell'Industria Italiana (Confindustria), della Federacciai - Federazione Imprese Siderurgiche Italiane, nonché del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 aprile 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Luisa Torchia, Francesco Mucciarelli e Marco De Luca per Bruno Ferrante, nella qualità di Presidente del consiglio di amministrazione e legale rappresentante di Ilva S.p.A., Francesca Fegatelli per l'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) Onlus, Sergio Torsella per Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro, Giuseppe Pericu per la Confederazione Generale dell'Industria Italiana (Confindustria) e per Federacciai - Federazione Imprese Siderurgiche Italiane, nonché gli avvocati dello Stato Maurizio Borgo e Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

omissis

Considerato in diritto

1.– Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge 24 dicembre 2012, n. 231 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale) – recte, degli artt. 1 e 3 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012 – in relazione agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 27, primo comma, 32, 41, secondo comma, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112, 113 e 117, primo comma, della Costituzione.

L'art. 1 del citato d.l. n. 207 del 2012 è censurato in quanto prevede che, presso gli stabilimenti dei quali sia riconosciuto l'interesse strategico nazionale con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e che occupino almeno duecento persone, l'esercizio dell'attività di impresa, quando sia indispensabile per la salvaguardia dell'occupazione e della produzione, possa continuare per un tempo non superiore a 36 mesi, anche nel caso sia stato disposto il sequestro giudiziario degli impianti, nel rispetto delle prescrizioni impartite con una autorizzazione integrata ambientale rilasciata in sede di riesame, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili.

Il successivo art. 3 è oggetto di censura, invece, riguardo alle seguenti statuizioni: a) l'impianto siderurgico Ilva di Taranto costituisce stabilimento di interesse strategico nazionale a norma dell'art. 1; b) l'AIA rilasciata alla società Ilva il 26 ottobre 2012 produce gli effetti autorizzatori previsti dal citato art. 1; c) la società indicata è reimmessa nel possesso degli impianti e dei beni già sottoposti a sequestro dell'autorità giudiziaria; d) i prodotti in giacenza, compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto-legge, possono essere commercializzati dall'impresa.

A parere del giudice rimettente, la disciplina censurata viola anzitutto l'art. 3 Cost., secondo molteplici profili. Vi sarebbe, in primo luogo, una discriminazione ingiustificata tra aziende con processi produttivi di analoga portata inquinante, a seconda che, sulla base di un provvedimento discrezionale del Presidente del Consiglio dei ministri (del quale la legge fisserebbe i presupposti in modo solo generico), i relativi stabilimenti siano dichiarati «di interesse strategico nazionale», nel qual caso l'attività illecita può proseguire per 36 mesi, oppure non lo siano, con conseguente applicabilità delle sanzioni di legge. Correlativamente, sarebbe introdotta una discriminazione illegittima tra cittadini tutti esposti ad emissioni inquinanti, a seconda che, sulla base del predetto provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri, gli stabilimenti dai quali provengono le emissioni siano o no dichiarati «di interesse strategico nazionale», posto che solo nel primo caso sarebbero inibite le azioni a tutela dei diritti delle persone interessate.

Con specifico riguardo all'art. 3, comma 2, del d.l. n. 207 del 2012, il giudice rimettente considera i cittadini esposti alle emissioni inquinanti dell'Ilva S.p.A. discriminati rispetto ad altri, pure interessati da fenomeni di inquinamento ambientale: nel caso dell'Ilva, infatti, l'AIA rilasciata il 26

ottobre 2012, in sede di riesame, «assurge al rango di atto avente forza di legge», con la conseguenza che agli interessati è preclusa la possibilità di proporre ricorso giurisdizionale contro il provvedimento. Tale preclusione – può dirsi fin d’ora – implicherebbe anche la violazione dell’art. 113 Cost.

In riferimento poi al comma 3 del citato art. 3, viene prospettata una illegittima difformità di trattamento (rilevante a norma dell’art. 3 Cost.) tra aziende i cui prodotti vengano sottoposti a sequestro o lo siano stati in epoca antecedente all’entrata in vigore del decreto-legge, poiché solo alla società Ilva sarebbe consentito di commercializzare tanto i prodotti già sequestrati che quelli in ipotesi assoggettabili ad ulteriori provvedimenti cautelari.

Un secondo gruppo di censure attiene a violazioni degli artt. 101, 102, 103, 104, 107 e 111 Cost. La normativa in questione, infatti, sarebbe stata adottata per regolare un singolo caso concreto, oggetto di provvedimenti giurisdizionali già assunti e passati in «giudicato cautelare», con norme prive dei caratteri di generalità ed astrattezza, e senza modificare il quadro normativo di riferimento, così da vulnerare la riserva di giurisdizione ed «il principio costituzionale di separazione tra i poteri dello Stato».

Ancora, la disciplina censurata contrasterebbe con gli artt. 25, 27 e 112 Cost., in quanto elusiva dell’obbligo di accertare e prevenire i reati e del dovere, posto a carico del pubblico ministero, di esercitare l’azione penale: tale effetto, in particolare, si connetterebbe alla legittimazione dell’ulteriore corso, per 36 mesi, di attività produttive altamente inquinanti, ed alla previsione della sola pena pecuniaria, per un valore pari ad una quota del fatturato, riguardo ad eventuali violazioni delle prescrizioni impartite mediante l’AIA riesaminata.

Per le ragioni appena esposte le norme censurate violerebbero gli artt. 25 e 27 Cost., implicando una sottrazione di fatti penalmente illeciti al loro «giudice naturale» e vanificando «il principio di responsabilità penale personale in capo agli autori» dei reati in questione. Nella stessa prospettiva, la disciplina contrasterebbe anche con l’art. 24 Cost., perché ne deriverebbe la preclusione, in danno dei cittadini danneggiati dalle emissioni inquinanti, della possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

Un ulteriore profilo «generale» di contrasto con il dettato costituzionale (ed in particolare con gli artt. 2, 9, 32 e 41 Cost.) è denunciato in quanto, consentendo l’esercizio dell’iniziativa economica privata con modalità tali da recare danno alla sicurezza ed alla dignità umana, la disciplina in questione annullerebbe la tutela del diritto fondamentale alla salute e all’ambiente salubre.

Sarebbe violato, infine, anche il primo comma dell’art. 117 Cost., in relazione a diversi parametri interposti. La normativa censurata contrasterebbe, infatti, con gli **artt. 3 e 35 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea**, che proteggono il diritto di ciascuno all’integrità fisica e psichica ed alla salute. Vi sarebbe conflitto, ancora, con il disposto dell’art. 191 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, ove è fissato il principio di precauzione, disatteso nella specie attraverso la legittimazione di attività comprovatamente dannose. Da ultimo, il rimettente prospetta un contrasto con l’art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, in forza della lesione recata al diritto ad un equo processo.

2.– Il Tribunale ordinario di Taranto, in funzione di giudice di appello a norma dell’art. 322-bis del codice di procedura penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge n. 231 del 2012 – recte, dell’art. 3 del d.l. n. 207 del 2012, come convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012 – in relazione agli artt. 3, 24, 102, 104 e 122 Cost., nella parte in cui autorizza «in ogni caso» la società Ilva S.p.A. di Taranto «alla

commercializzazione dei prodotti ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore» del citato d.l. n. 207 del 2012, sebbene posti ad oggetto di un provvedimento di sequestro preventivo.

Secondo il rimettente, la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost. sotto molteplici profili.

Si tratterebbe anzitutto di una «legge del caso singolo», per mezzo della quale la società Ilva sarebbe ingiustificatamente favorita rispetto ad ogni altra società le cui merci, in quanto prodotto di un reato, siano state sottoposte a sequestro.

La disciplina censurata sarebbe poi priva di ragionevolezza, in quanto l'autorizzazione a commercializzare prodotti in sequestro vanifica la funzione tipica della misura cautelare e non è giustificata, per altro verso, dal fine di consentire la continuazione delle attività produttive e la conservazione dei livelli occupazionali, per la cui assicurazione la disponibilità delle merci già sequestrate non sarebbe stata necessaria.

Mancherebbe una ragionevole giustificazione, dunque, per l'efficacia «retroattiva» conferita alla norma censurata.

Il Tribunale prospetta l'ulteriore violazione degli artt. 102 e 104 Cost., in quanto il legislatore avrebbe «direttamente modificato un provvedimento del giudice» (l'ordinanza posta ad oggetto dell'impugnazione dalla quale origina il procedimento a quo), «senza per altro modificare il quadro normativo sulla base del quale era stato emanato», ed avrebbe pregiudicato la possibilità di procedere a confisca in esito al giudizio, sebbene le merci in sequestro debbano tuttora considerarsi prodotto di reato.

Infine, vi sarebbe un contrasto tra la norma censurata e gli artt. 24 e 112 Cost., per la provocata lesione del diritto di azione del privato leso nei suoi diritti e per l'ostacolo frapposto all'esercizio della funzione pubblica di accertamento, repressione e prevenzione dei reati.

3.– I giudizi introdotti dalle due ordinanze in epigrafe, data la parziale identità di oggetto, possono essere riuniti, al fine di una trattazione unitaria delle questioni sollevate.

4.– In via preliminare deve essere confermata l'ordinanza, adottata nel corso dell'udienza pubblica ed allegata alla presente sentenza, con la quale sono stati dichiarati inammissibili gli interventi spiegati, nel giudizio r.o. n. 19 del 2013, dalla Confederazione Generale dell'Industria Italiana (Confindustria), dalla Federacciai - Federazione Imprese Siderurgiche Italiane e dall'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature (WWF Italia) onlus, mentre è stato dichiarato ammissibile l'intervento dei signori Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro.

Invero, i soggetti sopra indicati non sono parti nel giudizio a quo.

Per nota ed ormai costante giurisprudenza di questa Corte, possono costituirsi nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del procedimento principale, mentre l'intervento di soggetti estranei (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale) è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura.

Orbene, nel giudizio da cui traggono origine le questioni di legittimità costituzionale in discussione, la Confindustria, la Federacciai e il WWF Italia non sono parti, né sono titolari del predetto interesse qualificato.

I signori Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro, invece, hanno partecipato, in qualità di persone offese, all'incidente probatorio ammesso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto con ordinanza del 27 ottobre 2010; essi, pertanto, sono titolari di un interesse qualificato, inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio principale, al quale accedono tanto l'incidente probatorio che le procedure concernenti i sequestri in atto.

Ne derivano la declaratoria d'ammissibilità dell'intervento dei signori Angelo, Vincenzo e Vittorio Fornaro e la declaratoria d'inammissibilità degli interventi della Confindustria, della Federacciai e del WWF Italia.

5.– Vanno considerati, a questo punto, alcuni profili che attengono all'ammissibilità delle questioni sollevate nell'ambito del giudizio r.o. n. 19 del 2013.

5.1.– Si è prospettato anzitutto, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, un vizio di intrinseca contraddittorietà della questione concernente la pretesa interferenza del potere legislativo con le prerogative della giurisdizione. In particolare, il Giudice per le indagini preliminari di Taranto avrebbe sostenuto, per un verso, la perdurante attualità della condizione di sequestro degli impianti dello stabilimento siderurgico e dei prodotti giacenti nelle relative aree di stoccaggio; per altro avrebbe lamentato una sorta di efficacia diretta della legge sul regime cautelare in atto.

L'eccezione di inammissibilità, in questi termini, non è fondata. Il giudice a quo non sostiene che i provvedimenti di sequestro siano stati «automaticamente» travolti dalla normativa censurata, e neppure che sia venuta meno la condizione di sequestro dei beni cui si riferiscono i provvedimenti citati. Non ha dunque negato che la disciplina adottata da Governo e Parlamento debba trovare applicazione in provvedimenti dell'autorità giudiziaria investita della funzione cautelare, ed anzi tale assunto costituisce condizione di rilevanza delle questioni sollevate. Il rimettente ha inteso lamentare, piuttosto, un preteso svuotamento dell'efficacia delle cautele reali adottate nei confronti dell'Ilva, che sarebbe particolarmente incisivo quanto al materiale prodotto dopo il sequestro degli impianti e prima del decreto-legge: materiale destinato alla confisca ma di fatto irrimediabilmente distolto – a suo avviso – per effetto della commercializzazione prevista dalle norme sopravvenute.

È vero che nell'ordinanza di rimessione viene evocato un effetto di «riforma» del provvedimento giudiziale che ha negato il dissequestro delle merci, attribuendo al legislatore, con riferimento alla modifica introdotta in sede di conversione nell'art. 3, comma 3, del decreto, l'atteggiamento di un «giudice di istanza superiore». L'argomento mira, però, ad evidenziare una presunta volontà legislativa di interferire nella disciplina del caso concreto, con efficacia retroattiva, e non una pretesa efficacia diretta della norma in punto di attualità della cautela.

L'Avvocatura generale ha eccepito, inoltre, che le questioni poste nell'ambito del subprocedimento cautelare concernente il sequestro degli impianti sarebbero tardive, dato che la Procura di Taranto, in applicazione del comma 3 dell'art. 3 del decreto, aveva già immesso la società Ilva, al momento della relativa ordinanza di rimessione, nel possesso dello stabilimento. L'eccezione non può essere accolta. Non è infatti priva di plausibilità la prospettazione del rimettente secondo cui la normativa censurata, e lo stesso comma 3 dell'art. 3, devono trovare ulteriore applicazione, attraverso un provvedimento che riconosca e regoli la «facoltà d'uso» degli impianti, rimasti in condizione di sequestro, e mediante un provvedimento che valuti la perdurante necessità dell'ufficio dei custodi

giudiziali, con specificazione, nel caso affermativo, del diverso compito loro spettante alla luce della disciplina sopravvenuta.

Va escluso, infine, che si sia determinata una «sopravvenuta carenza di interesse» delle questioni concernenti il sequestro dei prodotti finiti o semilavorati, in considerazione del fatto che la stessa Autorità precedente ha ordinato, in epoca recente, la «vendita» delle merci. La commercializzazione dei prodotti risulta disposta in applicazione non già della norma censurata, bensì dell'art. 260, comma 3, cod. proc. pen. e dell'art. 83 delle relative disposizioni di attuazione. La relativa disciplina regola i casi in cui il bene sequestrato può deteriorarsi e non implica affatto il dissequestro del bene medesimo, tanto che il vincolo si trasferisce sulle utilità eventualmente ricavate attraverso l'alienazione: circostanza, questa, esplicitamente evidenziata nell'ordinanza del Giudice precedente. Non è venuto meno, quindi, l'interesse a stabilire se sia legittima la previsione di un inserimento delle merci nel normale ciclo economico dell'impresa, che comporta tra l'altro, per l'azienda, la diretta ed incondizionata acquisizione delle risorse ricavate dal commercio dei suoi prodotti.

5.2.– Sempre nell'ambito del giudizio r.o. n. 19 del 2013, la società Ilva ha prospettato una «radicale inammissibilità» della questione concernente il contrasto tra l'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012 e l'art. 3 Cost. Il rimettente, in particolare, non avrebbe indicato il tertium comparationis in base al quale potrebbe essere sindacata la ragionevolezza della soglia minima di duecento dipendenti cui la normativa censurata subordina la possibilità che il Ministro dell'ambiente, in sede di riesame dell'AIA, autorizzi la prosecuzione dell'attività produttiva (comma 1 dell'art. 1).

È senz'altro vero che una indicazione del genere non compare nell'ordinanza di rimessione. Va escluso, però, che si trattasse di una indicazione necessaria. Il rimettente non pare voler sindacare la ragionevolezza dell'indice numerico prescelto dal legislatore, in assoluto o nella comparazione con situazioni assimilabili, ma sembra piuttosto porre in discussione la legittimità di qualunque distinzione nel trattamento di aziende con produzioni inquinanti. In questo senso, pur nel contesto di una esposizione assai «discorsiva», va interpretata la questione di legittimità. Del resto, se il rimettente avesse voluto invece sollevare la questione nei termini ipotizzati dalla parte, la stessa risulterebbe manifestamente inammissibile, dato il carattere oscuro della relativa formulazione.

5.3.– È fondata invece l'eccezione di inammissibilità prospettata, sempre nell'interesse della società Ilva, riguardo alle questioni formulate in relazione all'art. 117, primo comma, Cost. Il rimettente si limita in effetti ad evocare una generica corrispondenza tra le norme di tutela dei diritti fondamentali contenute nella Carta costituzionale, asseritamente violate dalle disposizioni oggetto di censura, ed alcune norme sovranazionali, comprese nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo o nell'**ordinamento dell'Unione europea**. Non viene proposta alcuna puntuale considerazione, però, sulle specifiche ragioni di conflitto tra il diritto nazionale ed i parametri interposti, dei quali non è illustrata, neppure in termini sommari, la concreta portata precettiva. Il diritto dell'Unione, in particolare, è genericamente evocato in rapporto ai principi di precauzione e di responsabilità per i danni da inquinamento (art. 191 TFUE), senza tenere in concreta considerazione la specifica produzione normativa in materia di siderurgia, compresi i recenti approdi rappresentati dalla decisione 28 febbraio 2012 (Decisione di esecuzione 2012/135/UE della Commissione [...] che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per la produzione di ferro e acciaio ai sensi della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle emissioni industriali, notificata con il numero C[2012] 903) e dalle due risoluzioni assunte dal Parlamento europeo, sempre in tema di esercizio dell'industria siderurgica nell'ambito dell'Unione, il giorno 13 dicembre 2012.

Va aggiunto che una completa carenza di motivazione, tale nella specie da implicare dubbi insuperabili sul senso delle relative censure, caratterizza le questioni sollevate in riferimento all'art. 25, primo comma, ed all'art. 27, primo comma, Cost. Non si comprende quale possa essere l'effettiva attinenza del principio del giudice naturale, precostituito per legge, nel contesto di affermazioni concernenti una pretesa immunità che deriverebbe ai responsabili dell'Ilva dalla normativa censurata. Se si fosse voluto sostenere che ogni norma di esenzione da punibilità «distoglie» l'interessato dal giudice «naturale» e che tale sarebbe l'effetto di una ipotetica dequalificazione del reato in illecito amministrativo, sarebbe stata necessaria una ben diffusa giustificazione dell'assunto. Ancor meno si comprende il senso dell'affermazione che, per l'asserita immunità accordata riguardo ai reati commessi nella gestione dello stabilimento di Taranto, sarebbe violata la regola di personalità della responsabilità penale. L'enunciato resta senza spiegazione sia che si guardi alla regola quale divieto di configurazione della responsabilità penale per fatto altrui, sia che si consideri il connesso principio di necessaria «colpevolezza» del fatto penalmente sanzionabile.

Dunque, le questioni sollevate in riferimento ai parametri indicati devono essere dichiarate inammissibili.

6.– Sono state proposte eccezioni di inammissibilità anche nell'ambito del giudizio r.o. n. 20 del 2013.

Si è già detto della tesi proposta dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui la recente disposizione giudiziale di vendere i prodotti in sequestro implicherebbe una sopravvenuta «carenza di interesse» delle relative questioni. Non resta dunque che ribadire come permanga, al contrario, l'interesse a stabilire la legittimità della norma che consente alla società Ilva di commercializzare le merci nell'ambito del proprio ciclo economico e produttivo.

La parte costituita, dal canto proprio, eccepisce l'irrelevanza della questione sollevata dal Tribunale, sull'assunto che l'ipotetica eliminazione dall'ordinamento del comma 3 dell'art. 3, e comunque dell'inciso inserito dal Parlamento in sede di conversione riguardo ai prodotti già sequestrati prima dell'emanazione del decreto-legge, non influirebbe sulla decisione che il rimettente deve assumere nel caso concreto. Infatti – secondo la difesa dell'Ilva – le disposizioni citate avrebbero carattere di mera applicazione ed esplicazione della disciplina generale di cui all'art. 1 del decreto citato. In particolare, la previsione che i provvedimenti di sequestro assunti dall'autorità giudiziaria «non impediscono (...) l'esercizio dell'attività d'impresa» (comma 4) implicherebbe chiaramente la possibilità di commerciare prodotti che siano assoggettati a cautela reale, posto che il commercio della propria produzione, per una azienda manifatturiera, costituisce il nucleo fondamentale dell'attività. Dunque il Tribunale, se anche la norma censurata fosse dichiarata illegittima, dovrebbe comunque accogliere l'appello della società Ilva.

L'eccezione deve essere disattesa a prescindere dalla corretta ricostruzione dei rapporti tra le varie previsioni evocate, sulla quale si tornerà trattando il merito delle questioni.

Un profilo essenziale delle censure prospettate dal Tribunale, infatti, consiste nell'assunto che il comma 3 dell'art. 3 determina una situazione di ingiustificato privilegio per l'Ilva rispetto alla disciplina dettata per la generalità delle imprese. In particolare, l'inciso concernente la commercializzazione dei prodotti in sequestro, compresi quelli sottoposti alla cautela prima del decreto-legge, avrebbe carattere di vera e propria innovazione rispetto ai contenuti normativi della disposizione dettata d'urgenza, esplicando una indebita efficacia retroattiva. Il Tribunale avrebbe contraddetto la logica delle proprie censure se avesse impugnato anche l'art. 1 del decreto-legge, ed in particolare il relativo comma 4.

Nei termini in cui è formulata, dunque, la questione di legittimità appare rilevante. Altro problema, com'è ovvio, è quello del suo fondamento, anche sotto il profilo dei relativi presupposti ermeneutici. Ma non potrebbe dirsi nella specie, come vorrebbe la parte costituita, che il rimettente abbia operato una carente (nel senso di incompleta) ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

7.– Nel merito, le questioni aventi ad oggetto l'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012 non sono fondate.

7.1.– Giova precisare l'effettiva portata dell'intervento normativo compiuto, mediante la norma censurata, in ordine alla crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, volto a rendere compatibili la tutela dell'ambiente e della salute con il mantenimento dei livelli di occupazione, anche in presenza di provvedimenti di sequestro giudiziario degli impianti.

7.2.– Premessa generale dell'applicabilità della norma in questione è che vi sia stata la revisione dell'autorizzazione integrata ambientale di cui all'art. 4, comma 4, lettera c), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'art. 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69).

L'autorità competente rilascia l'AIA solo sulla base dell'adozione, da parte del gestore dell'impianto, delle migliori tecnologie disponibili (MTD), di cui l'amministrazione deve seguire l'evoluzione. L'AIA è dunque un provvedimento per sua natura "dinamico", in quanto contiene un programma di riduzione delle emissioni, che deve essere periodicamente riesaminato (di norma ogni cinque anni), al fine di recepire gli aggiornamenti delle tecnologie cui sia pervenuta la ricerca scientifica e tecnologica nel settore. Questo principio è fissato dall'art. 13 della direttiva 15 gennaio 2008, n. 2008/1/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento) e attuato in Italia dall'art. 29-octies del codice dell'ambiente, il quale inoltre prevede (al comma 4) che si faccia luogo al riesame dell'AIA quando: a) l'inquinamento provocato dall'impianto è tale da rendere necessaria la revisione; b) le MTD hanno subito modifiche sostanziali, in grado di conseguire una riduzione delle emissioni, senza imporre costi eccessivi; c) la sicurezza dell'impianto richiede l'impiego di altre tecniche; d) sono intervenute nuove disposizioni normative comunitarie o nazionali.

Il comma 5 dello stesso art. 29-octies prevede, tra l'altro, che, nel caso di rinnovo o riesame dell'autorizzazione, l'autorità competente possa consentire deroghe temporanee ai requisiti del provvedimento originario, purché le nuove disposizioni assicurino il rispetto degli stessi requisiti entro un semestre, ed il progetto determini una riduzione dell'inquinamento.

7.3.– Ove si proceda al riesame dell'AIA, per uno dei motivi ricordati nel paragrafo precedente, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato, non superiore a 36 mesi, quando si tratti di stabilimenti di «interesse strategico nazionale», individuati come tali da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

La qualificazione di cui sopra implica: a) che nello stabilimento sia occupato, da almeno un anno, un numero di lavoratori subordinati non inferiore a duecento, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni; b) che vi sia assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione; c) che segua un provvedimento autorizzatorio del Ministro dell'ambiente, che pone la condizione dell'adempimento delle prescrizioni dell'AIA riesaminata, con il rispetto delle procedure e dei termini ivi indicati; d) che l'intervento sia esplicitamente

finalizzato ad «assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili».

Il comma 4 del citato art. 1 prevede che le disposizioni citate «trovano applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tale caso i provvedimenti di sequestro non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività di impresa a norma del comma 1».

7.4.– L'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, al comma 2, stabilisce inoltre: «È fatta comunque salva l'applicazione degli articoli 29-octies, comma 4, e 29-nonies e 29-decies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni». Il comma 3 del medesimo art. 1 prevede, in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'AIA riesaminata, la «sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento del fatturato della società risultante dall'ultimo bilancio approvato». La disposizione precisa il contesto normativo in cui la suddetta sanzione è applicabile: «Fermo restando quanto previsto dagli articoli 29-decies e 29-quattordices del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dalle altre disposizioni di carattere sanzionatorio penali e amministrative contenute nelle normative di settore [...]».

7.5.– È utile ricordare che il citato art. 29-decies del codice dell'ambiente (esplicitamente richiamato dalla norma censurata) prevede una serie di controlli e interventi, a cura delle autorità competenti, che possono sfociare in misure sanzionatorie di crescente intensità, in rapporto alla gravità delle eventuali violazioni accertate.

In particolare: 1) i dati forniti dal gestore relativi ai controlli sulle emissioni richiesti dall'AIA sono messi a disposizione del pubblico, secondo le procedure previste dall'art. 29-quater (pubblicazione su quotidiani ed indicazione, su tali organi di stampa, degli uffici dove è possibile consultare la documentazione relativa); 2) l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) deve accertare: a) il rispetto delle condizioni poste dall'AIA; b) la regolarità dei controlli a carico del gestore, con particolare riferimento alla regolarità delle misure e dei dispositivi di prevenzione dell'inquinamento nonché al rispetto dei valori limite di emissione; c) l'osservanza da parte del gestore degli obblighi di comunicazione periodica dei risultati della sorveglianza sulle emissioni del proprio impianto, specie in caso di inconvenienti o incidenti che influiscano in modo significativo sull'ambiente.

Possono essere disposte ispezioni straordinarie sugli impianti autorizzati alla prosecuzione dell'attività.

È previsto altresì l'obbligo del gestore di fornire tutta l'assistenza tecnica necessaria per lo svolgimento di qualsiasi verifica relativa all'impianto, per prelevare campioni o per raccogliere qualsiasi informazione necessaria.

Gli esiti dei controlli e delle ispezioni devono essere comunicati all'autorità competente ed al gestore, indicando le situazioni di mancato rispetto delle prescrizioni e proponendo le misure da adottare.

Ogni organo che svolge attività di vigilanza, controllo, ispezione e monitoraggio sugli impianti e che abbia acquisito informazioni in materia ambientale, rilevanti ai fini dell'applicazione delle norme del codice dell'ambiente, comunica tali informazioni, ivi comprese le eventuali notizie di reato, all'autorità competente. I risultati del controllo delle emissioni richiesti dalle condizioni dell'AIA devono essere messi a disposizione del pubblico.

In caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione, l'autorità competente procede, secondo la gravità delle infrazioni: a) alla diffida, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le irregolarità; b) alla diffida e contestuale sospensione dell'attività autorizzata per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per l'ambiente; c) alla revoca dell'AIA e alla chiusura dell'impianto, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni, che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente.

Occorre ancora porre in rilievo che l'art. 29-quattordicesimo prevede sanzioni a carico di chi viola le prescrizioni dell'AIA, o quelle comunque imposte dall'autorità competente, salvo che il fatto costituisca più grave reato (riferimento, quest'ultimo, che si risolve anche nel richiamo alle fattispecie del diritto penale comune).

8.– La semplice ricognizione della normativa sui controlli e sulle sanzioni, tuttora vigente ed esplicitamente richiamata dalla disposizione censurata, contraddice per tabulas l'assunto del rimettente Giudice per le indagini preliminari, e cioè che i 36 mesi concessi ad una impresa, che abbia le caratteristiche previste, per adeguare la propria attività all'AIA riesaminata, «costituiscono una vera e propria “cappa” di totale “immunità” dalle norme penali e processuali».

Non solo la disposizione censurata non stabilisce alcuna immunità penale per il periodo sopra indicato, ma, al contrario, rinvia esplicitamente sia alle sanzioni penali previste dall'ordinamento per i reati in materia ambientale, sia all'obbligo di trasmettere, da parte delle autorità addette alla vigilanza ed ai controlli, le eventuali notizie di reato all'autorità “competente”, cioè all'autorità giudiziaria.

La stessa disposizione non introduce peraltro alcuna forma di cancellazione o attenuazione delle responsabilità gravanti sui soggetti che abbiano compiuto violazioni delle norme penali poste a presidio dell'ambiente e della salute. In altri termini, la norma censurata non si configura né come abolitio criminis, né come lex mitior, e non incide pertanto in alcun modo sulle indagini, tuttora in corso, volte ad accertare la colpevolezza degli attuali indagati nel procedimento principale, per i quali, allo stato presente, non risulta essere stata ancora formulata richiesta di rinvio a giudizio. Tanto meno la disposizione è idonea a spiegare effetti di alcun genere sull'eventuale, futuro processo penale a carico dei medesimi soggetti.

L'idea che nel periodo previsto dalla norma censurata sia possibile proseguire senza regole l'attività produttiva deriva, nella prospettazione del rimettente, dal rilievo che le sanzioni – come si è visto, anche penali – esplicitamente richiamate dalla stessa «non possono comunque essere irrogate prima della scadenza dei 36 mesi. Unica sanzione applicabile prima dei 36 mesi in caso di inosservanza dei termini AIA è quella, come detto, del 10 % del fatturato. Sanzione che ovviamente risulta totalmente inadeguata a tutelare salute ed ambiente».

Non è dato comprendere come si possa trarre, dalla lettura dell'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, la conclusione che la sanzione pecuniaria fino al 10% del fatturato sia l'unica irrogabile nel periodo considerato e che, dunque, la stessa sia sostitutiva delle altre sanzioni previste dalle leggi vigenti. È vero il contrario, giacché le espressioni usate dal legislatore – «fatta salva», «fermo restando» – si riferiscono in modo evidente ad una disciplina normativa complessiva e contestuale, nel cui ambito si aggiunge, alle preesistenti sanzioni amministrative e penali, la fattispecie introdotta dal comma 3 del citato art. 1, ovviamente dalla data di entrata in vigore del decreto-legge.

I motivi di tale aggravamento di responsabilità si possono rinvenire nell'esigenza di prevedere una reazione adeguata delle autorità preposte alla vigilanza ed ai controlli rispetto alle eventuali

violazioni in itinere delle prescrizioni AIA da parte di una impresa, già responsabile di gravi irregolarità, cui è stata concessa la prosecuzione dell'attività produttiva e commerciale a condizione che la stessa si adegui scrupolosamente alle suddette prescrizioni.

Se l'effetto della nuova normativa fosse di rinviare alla scadenza del periodo previsto ogni intervento correttivo o sanzionatorio nei confronti dell'impresa che gestisce lo stabilimento di interesse strategico nazionale, cui è consentita la continuazione dell'attività nonostante il sequestro giudiziario, non avrebbe senso la previsione – contenuta nel comma 4 dell'art. 3 del d.l. n. 207 del 2012 – di un Garante «incaricato di vigilare sulla attuazione delle disposizioni del presente decreto». Secondo il comma 6 dello stesso articolo 3, il Garante «acquisisce le informazioni e gli atti ritenuti necessari che l'azienda, le amministrazioni e gli enti interessati devono tempestivamente fornire, segnalando al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e al Ministro della salute eventuali criticità riscontrate nell'attuazione della predetta autorizzazione e proponendo le idonee misure, ivi compresa l'eventuale adozione di provvedimenti di amministrazione straordinaria anche in considerazione degli articoli 41 e 43 della Costituzione». Lo stesso Garante deve promuovere tutte le iniziative atte a realizzare «la massima trasparenza per i cittadini».

8.1.– Se si leggono tali previsioni in combinazione con quelle che dispongono la perdurante applicabilità, nel corso dei 36 mesi, delle sanzioni amministrative e penali vigenti, si giunge alla conclusione che non solo non vi è alcuna sospensione dei controlli di legalità sull'operato dell'impresa autorizzata alla prosecuzione dell'attività, ma vi sono un rafforzamento ed un allargamento dei controlli sull'osservanza delle prescrizioni contenute nell'AIA riesaminata.

La distinzione tra la situazione normativa precedente all'entrata in vigore della legge – e, nella generalità dei casi, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di cui all'art. 1, comma 1 – e l'attuale disciplina consiste nel fatto che l'attività produttiva è ritenuta lecita alle condizioni previste dall'AIA riesaminata. Quest'ultima fissa modalità e tempi per l'adeguamento dell'impianto produttivo rispetto alle regole di protezione dell'ambiente e della salute, entro il periodo considerato, con una scansione graduale degli interventi, la cui inosservanza deve ritenersi illecita e quindi perseguibile ai sensi delle leggi vigenti.

In conclusione sul punto, la norma censurata non rende lecito a posteriori ciò che prima era illecito – e tale continua ad essere ai fini degli eventuali procedimenti penali instaurati in epoca anteriore all'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività produttiva – né “sterilizza”, sia pure temporaneamente, il comportamento futuro dell'azienda rispetto a qualunque infrazione delle norme di salvaguardia dell'ambiente e della salute. La stessa norma, piuttosto, traccia un percorso di risanamento ambientale ispirato al bilanciamento tra la tutela dei beni indicati e quella dell'occupazione, cioè tra beni tutti corrispondenti a diritti costituzionalmente protetti. La deviazione da tale percorso, non dovuta a cause di forza maggiore, implica l'insorgenza di precise responsabilità penali, civili e amministrative, che le autorità competenti sono chiamate a far valere secondo le procedure ordinarie. Non è pertanto intaccato il potere-dovere del pubblico ministero di esercitare l'azione penale, previsto dall'art. 112 Cost., che è pur sempre da inquadrare nelle condizioni generali poste dal contesto normativo vigente, ove, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 207 del 2012, è considerata lecita la continuazione dell'attività produttiva di aziende sottoposte a sequestro, a condizione che vengano osservate le prescrizioni dell'AIA riesaminata, nelle quali si riassumono le regole che limitano, circoscrivono e indirizzano la prosecuzione dell'attività stessa.

Non è vero neppure che la disciplina abbia inibito il ricorso allo strumento cautelare nell'ambito dei procedimenti penali volti all'accertamento di eventuali illeciti, commessi prima o dopo il rilascio del provvedimento riesaminato, ove ricorrano nuove esigenze di cautela. Il comma 4 dell'art. 1

consente chiaramente la permanenza delle misure già adottate e mira solo ad escludere che i provvedimenti di sequestro, presenti o futuri, possano impedire la prosecuzione dell'attività produttiva a norma del comma 1.

8.2.– Speculare rispetto al perdurante potere delle autorità competenti di accertare le responsabilità dei titolari dell'impresa de qua è il diritto dei cittadini, che si ritengano lesi nelle proprie situazioni giuridiche soggettive, di adire il giudice competente per ottenere i provvedimenti riparatori e sanzionatori previsti dalle leggi vigenti. Tale diritto non è inciso in senso sfavorevole dalla norma censurata, ma inserito, come ogni pretesa giuridica, nel contesto normativo di riferimento, che, come chiarito sopra, non azzera e neppure sospende il controllo di legalità, ma lo riconduce alla verifica dell'osservanza delle prescrizioni di tutela dell'ambiente e della salute contenute nell'AIA riesaminata.

In definitiva, i cittadini non sono privati del diritto di agire in giudizio per la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive, con relative domande risarcitorie, di cui agli artt. 24 e 113 Cost.

9.– La ratio della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso.

Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona.

Per le ragioni esposte, non si può condividere l'assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l'aggettivo «fondamentale», contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una “rigida” gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale.

10.– Lo stesso giudice rimettente ritiene che la norma censurata «annienti completamente il diritto alla salute e ad un ambiente salubre a favore di quello economico e produttivo». Se questa valutazione fosse rispondente alla realtà normativa, ci si troverebbe senza dubbio di fronte ad una violazione dell'art. 32 Cost., in quanto nessuna esigenza, per quanto costituzionalmente fondata, potrebbe giustificare la totale compromissione della salute e dell'ambiente, per le ragioni prima

illustrate. Tale conclusione non è tuttavia suffragata da una analisi puntuale della disposizione censurata.

10.1.– Come si è rilevato nei paragrafi precedenti, l'autorizzazione al proseguimento dell'attività produttiva è subordinata, dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 207 del 2012, all'osservanza delle prescrizioni dell'AIA riesaminata. La natura di tale atto è amministrativa, con la conseguenza che contro lo stesso sono azionabili tutti i rimedi previsti dall'ordinamento per la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti alla giurisdizione ordinaria e amministrativa.

Il richiamo operato in generale dalla legge ha il valore di costante condizionamento della prosecuzione dell'attività produttiva alla puntuale osservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzatorio, che costituisce l'esito della confluenza di plurimi contributi tecnici ed amministrativi in un unico procedimento, nel quale, in conformità alla direttiva n. 2008/1/CE, devono trovare simultanea applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale. Il procedimento che culmina nel rilascio dell'AIA, con le sue caratteristiche di partecipazione e di pubblicità, rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione.

Una volta raggiunto tale punto di equilibrio, diventa decisiva la verifica dell'efficacia delle prescrizioni. Ciò chiama in causa la funzione di controllo dell'amministrazione, che si avvale dell'ISPRA, con la possibilità che, in caso di accertata inosservanza da parte dei gestori degli impianti, si applichino misure che vanno – come già rilevato sopra – sino alla revoca dell'autorizzazione, con chiusura dell'impianto, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida o a fronte di reiterate violazioni che determinino pericolo o danno per l'ambiente.

Le prescrizioni e misure contenute nell'AIA possono rivelarsi inefficaci, sia per responsabilità dei gestori, sia indipendentemente da ogni responsabilità soggettiva. In tal caso, trova applicazione la disciplina contenuta nell'art. 29-octies, comma 4, del codice dell'ambiente, che impone all'amministrazione di aprire il procedimento di riesame.

10.2.– La norma censurata parte da questo momento critico, nel quale sono accertate le carenze dell'AIA già rilasciata (che possono aver dato luogo anche a provvedimenti giudiziari di sequestro), ed avvia un secondo procedimento, che sfocia nel rilascio di un'AIA "riesaminata", nella quale, secondo le procedure previste dalla legge, sono valutate le insufficienze delle precedenti prescrizioni e si provvede a dettarne di nuove, maggiormente idonee – anche per l'ausilio di più efficaci tecnologie – ad evitare il ripetersi dei fenomeni di inquinamento, che hanno portato all'apertura del procedimento di riesame.

In definitiva, l'AIA riesaminata indica un nuovo punto di equilibrio, che consente, secondo la norma censurata nel presente giudizio, la prosecuzione dell'attività produttiva a diverse condizioni, nell'ambito delle quali l'attività stessa deve essere ritenuta lecita nello spazio temporale massimo (36 mesi), considerato dal legislatore necessario e sufficiente a rimuovere, anche con investimenti straordinari da parte dell'impresa interessata, le cause dell'inquinamento ambientale e dei pericoli conseguenti per la salute delle popolazioni.

10.3.– Lo schema generale della norma censurata prevede quindi la combinazione tra un atto amministrativo – che tale rimane, come si vedrà più avanti, anche secondo la disciplina dettata per l'Ilva di Taranto – ed una previsione legislativa, che assume come punto di partenza il nuovo

equilibrio tra produzione e ambiente delineato nell'AIA riesaminata. L'individuazione del bilanciamento, che dà vita alla nuova AIA, è, come si è visto, il risultato di apporti plurimi, tecnici e amministrativi, che può essere contestato davanti al giudice competente, nel caso si lamentino vizi di legittimità dell'atto da parte di cittadini che si ritengano lesi nei loro diritti e interessi legittimi.

Lo stesso atto, peraltro, non può essere contestato nel merito delle scelte compiute dalle amministrazioni competenti, che non possono essere sostituite da altre nella valutazione discrezionale delle misure idonee a tutelare l'ambiente ed a prevenire futuri inquinamenti, quando l'esercizio di tale discrezionalità non trasmodi in un vizio denunciabile nelle sedi giurisdizionali competenti. Il punto di equilibrio contenuto nell'AIA non è necessariamente il migliore in assoluto – essendo ben possibile nutrire altre opinioni sui mezzi più efficaci per conseguire i risultati voluti – ma deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'iter formativo, che mette cittadini e comunità nelle condizioni di far valere, con mezzi comunicativi, politici ed anche giudiziari, nelle ipotesi di illegittimità, i loro punti di vista.

È appena il caso di aggiungere che non rientra nelle attribuzioni del giudice una sorta di “riesame del riesame” circa il merito dell'AIA, sul presupposto – come sembra emergere dalle considerazioni del rimettente, di cui si dirà più avanti, prendendo in esame le norme relative allo stabilimento Ilva di Taranto – che le prescrizioni dettate dall'autorità competente siano insufficienti e sicuramente inefficaci nel futuro. In altre parole, le opinioni del giudice, anche se fondate su particolari interpretazioni dei dati tecnici a sua disposizione, non possono sostituirsi alle valutazioni dell'amministrazione sulla tutela dell'ambiente, rispetto alla futura attività di un'azienda, attribuendo in partenza una qualificazione negativa alle condizioni poste per l'esercizio dell'attività stessa, e neppure ancora verificate nella loro concreta efficacia.

10.4.– In conclusione sul punto, in via generale, la combinazione tra un atto amministrativo (AIA) e una previsione legislativa (art. 1 del d.l. n. 207 del 2012) determina le condizioni e i limiti della liceità della prosecuzione di un'attività produttiva per un tempo definito, in tutti i casi in cui uno stabilimento – dichiarato, nei modi previsti dalla legge, di interesse strategico nazionale – abbia procurato inquinamento dell'ambiente, al punto da provocare l'intervento cautelare dell'autorità giudiziaria. La normativa censurata non prevede, infatti, la continuazione pura e semplice dell'attività, alle medesime condizioni che avevano reso necessario l'intervento repressivo dell'autorità giudiziaria, ma impone nuove condizioni, la cui osservanza deve essere continuamente controllata, con tutte le conseguenze giuridiche previste in generale dalle leggi vigenti per i comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell'ambiente. Essa è pertanto ispirata alla finalità di attuare un non irragionevole bilanciamento tra i principi della tutela della salute e dell'occupazione, e non al totale annientamento del primo.

11.– La norma generale censurata non si pone in contrasto con il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., perché non introduce – come invece affermano i rimettenti – una ingiustificata differenziazione di disciplina tra stabilimenti “strategici” e altri impianti, sulla base di un atto amministrativo – un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – dotato di eccessiva discrezionalità, derivante dalla genericità dei criteri di individuazione di tali stabilimenti.

Si deve osservare, in proposito, che l'interesse strategico nazionale ad una produzione, piuttosto che ad un'altra, è elemento variabile, in quanto legato alle congiunture economiche e ad un'altra serie di fattori non predeterminabili (effetti della concorrenza, sviluppo tecnologico, andamento della filiera di un certo settore industriale etc.). Si giustifica pertanto l'ampiezza della discrezionalità che la norma censurata riconosce al Governo, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto

organi che concorrono a definire la politica industriale del Paese. Trattandosi, peraltro, di provvedimento amministrativo, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri può essere oggetto di impugnazione, al pari dell’AIA riesaminata del Ministro dell’ambiente, che, secondo la medesima norma, consente la prosecuzione dell’attività produttiva, anche in presenza di sequestri dell’autorità giudiziaria.

Quanto all’indice numerico dei lavoratori occupati, va ricordato che si tratta della soglia già utilizzata dal legislatore nella disciplina dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, di cui all’art. 2 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 (Nuova disciplina dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell’articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274). In tale disciplina, la tutela dell’attività imprenditoriale e dei livelli occupazionali, come indicati, giustifica la sottrazione dell’impresa insolvente al fallimento e l’ingresso in una procedura concorsuale ad hoc, con finalità di conservazione delle attività aziendali, mediante prosecuzione, riattivazione e riconversione dell’esercizio.

La norma censurata presenta caratteristiche analoghe, in quanto mira a perpetuare l’esistenza di grandi aziende, la cui chiusura avrebbe gravi effetti sui livelli di occupazione. Si tratta quindi di una disciplina differenziata per situazioni a loro volta differenziate, meritevoli di specifica attenzione da parte del legislatore, che non viola pertanto il principio di eguaglianza. Quest’ultimo impone – come emerge dalla nota e costante giurisprudenza di questa Corte – discipline eguali per situazioni eguali e discipline diverse per situazioni diverse, con il limite generale dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, che non viene nella fattispecie superato, giacché le ricadute sull’economia nazionale e sui livelli di occupazione sono diverse, per l’effetto combinato dei fattori cui prima si faceva cenno. Sarebbe, al contrario, irragionevole una disciplina che parificasse tutte le aziende produttive, a prescindere dalla loro dimensione e incidenza sul mercato e, quindi, dagli effetti che la loro scomparsa determinerebbe.

12.– L’art. 3, comma 1, del d.l. n. 207 del 2012 individua direttamente nell’impianto siderurgico della società Ilva di Taranto uno stabilimento di interesse strategico nazionale, di cui all’art. 1, comma 1, del medesimo atto normativo.

Si tratta di legge in luogo di provvedimento, poiché sostituisce il proprio dettato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dalla norma generale.

12.1.– Come è noto, la prevalente dottrina e la giurisprudenza di questa Corte non considerano la legge-provvedimento incompatibile, in sé e per sé, con l’assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. In particolare, si deve ribadire in questa sede che «nessuna disposizione costituzionale [...] comporta una riserva agli organi amministrativi o “esecutivi” degli atti a contenuto particolare e concreto» (ex plurimis, sentenza n. 143 del 1989).

Le leggi provvedimento devono soggiacere tuttavia «ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio» (ex plurimis, sentenza n. 2 del 1997; in senso conforme, sentenza n. 20 del 2012).

Questa Corte ha inoltre precisato che la legittimità costituzionale di tale tipo di leggi va valutata in relazione al loro specifico contenuto, con la conseguenza che devono emergere i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (ex plurimis, sentenze n. 137 del 2009, n. 267 del 2007 e n. 492 del 1995). Poiché gli atti legislativi normalmente non contengono motivazioni, «è sufficiente che detti criteri, gli interessi oggetto di tutela e la ratio della norma siano desumibili dalla norma stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici» (sentenza n. 270 del 2010).

Con riferimento alla funzione giurisdizionale, questa Corte ha stabilito altresì che non può essere consentito al legislatore di «risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie e di vanificare gli effetti di una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile, violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi» (sentenza n. 94 del 2009, conforme a sentenza n. 374 del 2000).

La giurisprudenza della Corte EDU ha costantemente affermato che «il principio dello stato di diritto e la nozione di giusto processo custoditi nell'art. 6 precludono, tranne che per impellenti ragioni di interesse pubblico, l'interferenza dell'assemblea legislativa nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia» (Corte EDU, sez. II, sentenza 14 dicembre 2012, Arras contro Italia, in conformità alla giurisprudenza precedente).

Dal canto suo, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha costantemente affermato che contro tutti gli atti, anche aventi natura legislativa, «gli Stati devono prevedere la possibilità di accesso a una procedura di ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale o ad altro organo indipendente ed imparziale istituito dalla legge» (sentenza 16 febbraio 2012, in causa C-182/10, Solvay et al. vs. Région wallone, in conformità alla giurisprudenza precedente).

12.2.– Con riferimento all'individuazione diretta dell'impianto siderurgico della società Ilva di Taranto come «stabilimento di interesse strategico nazionale», si deve osservare che a Taranto si è verificata una situazione grave ed eccezionale, che ha indotto il legislatore ad omettere, per ragioni di urgenza, il passaggio attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in vista della qualificazione di cui sopra.

Sia la normativa generale che quella particolare si muovono quindi nell'ambito di una situazione di emergenza ambientale, dato il pregiudizio recato all'ambiente e alla salute degli abitanti del territorio circostante, e di emergenza occupazionale, considerato che l'eventuale chiusura dell'Ilva potrebbe determinare la perdita del posto di lavoro per molte migliaia di persone (tanto più numerose comprendendo il cosiddetto indotto). La temporaneità delle misure adottate risponde, inoltre, ad una delle condizioni poste dalla giurisprudenza di questa Corte perché una legislazione speciale fondata sull'emergenza possa ritenersi costituzionalmente compatibile (sentenza n. 418 del 1992). Le brevi notazioni in fatto relative all'incidenza, sull'ambiente e sull'occupazione nel territorio di Taranto, dell'attività produttiva dell'Ilva consentono, nella fattispecie, di rinvenire la ratio dell'intervento legislativo «nel peculiare regime che connota le situazioni di emergenza» (sentenza n. 237 del 2007).

Il legislatore ha ritenuto di dover scongiurare una gravissima crisi occupazionale, di peso ancor maggiore nell'attuale fase di recessione economica nazionale e internazionale, senza tuttavia sottovalutare la grave compromissione della salubrità dell'ambiente, e quindi della salute delle popolazioni presenti nelle zone limitrofe.

Si deve notare, al proposito, che l'AIA riesaminata del 26 ottobre 2012, esplicitamente richiamata dall'art. 3 in esame, ha anticipato di quattro anni l'obbligo di adeguamento alle conclusioni delle migliori tecniche disponibili relative al settore siderurgico, di cui alla decisione della Commissione europea n. 2012/135/UE, già citata. Difatti, il considerando 8 di tale decisione, dopo aver richiamato l'art. 21 della direttiva n. 2010/75/UE, stabilisce che «entro quattro anni dalla data di pubblicazione delle decisioni sulle conclusioni sulle BAT [MTD], l'autorità competente riesamina e, se necessario, aggiorna tutte le condizioni di autorizzazione e garantisce che l'installazione sia conforme a tali condizioni di autorizzazione».

Si deve pure sottolineare che l'art. 3 del d.l. n. 207 del 2012 non apporta alcuna deroga alla normativa generale contenuta nell'art. 1, ma si limita a dare alla stessa pedissequa esecuzione, per mezzo di un provvedimento con forza di legge, che è un atto del Governo, di cui fa parte il Presidente del Consiglio dei ministri, sottoposto al controllo del Parlamento in sede di conversione e della Corte costituzionale in sede di giudizio incidentale, come effettivamente avvenuto nel caso presente. Né può dirsi, come afferma il rimettente Giudice per le indagini preliminari, che la forma legislativa dell'individuazione dell'Ilva di Taranto come «stabilimento di interesse strategico nazionale» comprometta il diritto di tutela giurisdizionale, che sarebbe possibile invece esercitare in presenza di un atto amministrativo. Questa Corte ha infatti osservato che «in assenza nell'ordinamento attuale di una “riserva di amministrazione” opponibile al legislatore, non può ritenersi preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa [...] con la conseguenza che il diritto di difesa [...] non risulterà annullato, ma verrà a connotarsi secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale» (sentenza n. 62 del 1993).

Non ha neppure fondamento l'affermazione, dello stesso rimettente, che vi sia stata una “legificazione” dell'AIA riesaminata, con la conseguenza che contro tale atto amministrativo, nel caso specifico dell'Ilva di Taranto, non sarebbero esperibili i normali rimedi giurisdizionali. È vero, al contrario, che l'AIA è pur sempre – come statuito in via generale dall'art. 1, non contraddetto dall'art. 3 – un presupposto per l'applicabilità dello speciale regime giuridico, che consente la continuazione dell'attività produttiva alle condizioni ivi previste. In quanto presupposto, essa rimane esterna all'atto legislativo, con tutte le conseguenze, in termini di controllo di legalità, da ciò derivanti. Il comma 2 dell'art. 3 richiama l'AIA del 26 ottobre 2012 allo scopo di ribadire lo stretto condizionamento della prosecuzione dell'attività all'osservanza delle nuove prescrizioni poste a tutela dell'ambiente e della salute, ferma restando naturalmente la natura dinamica del provvedimento, che può essere successivamente modificato e integrato, con relativa possibilità di puntuali controlli in sede giurisdizionale. In altri termini, sia la norma generale, sia quella che si riferisce in concreto all'Ilva di Taranto, si interpretano agevolmente nel senso che l'azienda interessata è vincolata al rispetto delle prescrizioni dell'AIA, quale è e quale sarà negli eventuali sviluppi successivi, e che l'entrata in vigore del d.l. n. 207 del 2012 non ha precluso né preclude tutti i rimedi giurisdizionali esperibili riguardo ad un atto amministrativo.

La giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto l'esistenza di una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del 1993); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l'atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013 e n. 536 del 1990). Come può chiaramente desumersi dal testo della disposizione censurata, l'intento del legislatore non è stato quello di incorporare l'AIA nella legge, ma solo di prevedere – come illustrato nel paragrafo 10 – un effetto combinato di atto amministrativo e legge, effetto che mantiene la sua peculiarità e la sua efficienza rispetto al fine, a condizione che rimangano ferme la natura dell'uno e dell'altra.

12.3.– Dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 207 del 2012 – che contiene sia la disciplina generale dell'attività degli stabilimenti di interesse strategico nazionale sottoposti ad AIA riesaminata, sia la diretta individuazione dell'Ilva di Taranto come destinataria di tale normativa – il sequestro del materiale prodotto, disposto dal Giudice per le indagini preliminari, e il divieto della sua commercializzazione, hanno perduto il loro presupposto giuridico, che consisteva nell'inibizione, derivante dal precedente sequestro, della facoltà d'uso dello stabilimento. Quest'ultimo infatti trova la sua unica funzione nella produzione dell'acciaio e tale attività, a sua volta, ha senso solo se lo stesso può essere commercializzato.

Occorre notare come la disciplina generale, di cui all'art. 1 del decreto-legge citato, preveda che, anche in costanza di provvedimenti di sequestro dei beni dell'impresa titolare dello stabilimento, è consentito «l'esercizio dell'attività di impresa» (comma 4), che comprende sia la produzione che la commercializzazione del materiale prodotto, l'una inscindibilmente connessa all'altra. Tanto la norma generale appena richiamata, quanto quella particolare riferentesi all'Ilva di Taranto, non prevedono né dispongono la revoca dei sequestri disposti dall'autorità giudiziaria, ma autorizzano la prosecuzione dell'attività per un periodo determinato ed a condizione dell'osservanza delle prescrizioni dell'AIA riesaminata. La ratio delle due discipline è dunque che si proceda ad un graduale, intenso processo di risanamento degli impianti, dal punto di vista delle emissioni nocive alla salute e all'ambiente, senza dover necessariamente arrivare alla chiusura dello stabilimento, con conseguente nocimento per l'attività economica, che determinerebbe a sua volta un elevato incremento del tasso di disoccupazione, già oggi difficilmente sostenibile per i suoi costi sociali. Se l'adeguamento della struttura produttiva non dovesse procedere secondo le puntuali previsioni del nuovo provvedimento autorizzativo, sarebbe cura delle autorità amministrative preposte al controllo – e della stessa autorità giudiziaria, nell'ambito delle proprie competenze – di adottare tutte le misure idonee e necessarie a sanzionare, anche in itinere, le relative inadempienze.

12.4.– Il rimettente Giudice per le indagini preliminari lamenta che il comma 3 dell'art. 3 del d.l. n. 207 del 2012 abbia invaso la sfera di competenza costituzionalmente riservata all'autorità giudiziaria ed abbia quindi violato il principio della separazione dei poteri. La lesione sarebbe dovuta sia alla reimmersione dell'Ilva S.p.A. nel possesso dei beni aziendali, sia all'autorizzazione alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge. Sarebbe stata, in particolare, violata la riserva di giurisdizione, desumibile dal combinato disposto degli artt. 102, primo comma, e 104, primo comma, Cost. Tale riserva implicherebbe l'intangibilità del giudicato, che, nella specie, si presenterebbe come «giudicato cautelare», dato che il provvedimento di riesame sul sequestro degli impianti non è stato oggetto di ricorso per cassazione, e che la società Ilva ha rinunciato al gravame proposto contro l'analogo provvedimento assunto per i materiali lavorati e semilavorati.

Si deve precisare preliminarmente che il cosiddetto «giudicato cautelare» non consiste in una decisione giurisdizionale definitiva, che conclude un processo, ma è un'espressione di creazione giurisprudenziale – oggetto tuttora di discussioni ed ancora non precisato in alcuni suoi aspetti – con cui viene indicata una preclusione endoprocessuale. Si deve altresì osservare che tale preclusione opera rebus sic stantibus, con la conseguenza che ogni mutamento significativo del quadro materiale o normativo di riferimento vale a rimuoverla, reintroducendo il dovere del giudice di valutare compiutamente l'intera situazione.

Sulla base delle precedenti considerazioni, si deve escludere che la norma censurata abbia travolto un “giudicato” nel senso tecnico-processuale del termine, e cioè – giova ripeterlo – la decisione giudiziale definitiva di una controversia. Si deve ritenere, invece, che la disposizione abbia modificato il quadro normativo sulla cui base sono stati emessi alcuni provvedimenti cautelari, ed abbia creato pertanto una nuova situazione di fatto e di diritto, in quanto la produzione può riprendere non con le modalità precedenti – che avevano dato luogo all'intervento dell'autorità giudiziaria – ma con modalità nuove e parzialmente diverse, ponendo le premesse perché si verificassero in futuro fatti che dovranno essere nuovamente valutati dai giudici, ove aditi nelle forme rituali.

12.5.– Occorre inoltre mettere maggiormente a fuoco la nozione di “riserva di giurisdizione”, posta dai rimettenti a fondamento della lamentata violazione del principio della separazione dei poteri.

Con tale espressione si possono indicare due distinti, seppur collegati, principi, entrambi presenti nella Costituzione.

Il primo – enunciato in modo esplicito da una serie di norme costituzionali (artt. 13, 14, 15 e 21) – consiste nella necessità che tutti i provvedimenti restrittivi di alcune libertà fondamentali debbano essere adottati «con atto motivato dell'autorità giudiziaria», a garanzia del modo indipendente ed imparziale di applicare la legge in questo campo. Intesa in questo senso, la riserva di giurisdizione risulta evidentemente estranea all'odierno giudizio.

Il secondo principio – non enunciato esplicitamente da una singola norma costituzionale, ma chiaramente desumibile in via sistematica da tutto il Titolo IV della Parte II della Costituzione – consiste nella esclusiva competenza dei giudici – ordinari e speciali – a definire con una pronuncia secondo diritto le controversie, che coinvolgono diritti soggettivi o interessi legittimi, loro sottoposte secondo le modalità previste dall'ordinamento per l'accesso alle diverse giurisdizioni. Con riferimento alla giurisdizione penale, la «riserva di sentenza», di cui sinora s'è detto, è integrata nella Costituzione italiana dalla riserva al pubblico ministero dell'esercizio dell'azione penale, che costituisce un potere esclusivo, ma anche un dovere dei titolari di tale funzione giudiziaria (art. 112 Cost.).

L'esame delle norme impugnate nel presente giudizio conduce alla conclusione che non vi è violazione della «riserva di giurisdizione» neppure nella seconda, più ampia, accezione illustrata.

Pende attualmente davanti all'Autorità giudiziaria di Taranto un procedimento penale – ancora nella fase delle indagini preliminari – volto ad accertare la responsabilità penale di alcuni soggetti, in relazione a reati, di danno e di pericolo, derivanti dall'inquinamento provocato negli anni passati dall'attività dello stabilimento siderurgico Ilva S.p.A., attività che si assume tenuta in violazione di norme e prescrizioni a tutela della salute e dell'ambiente.

Si può rilevare con certezza che nessuna delle norme qui censurate è idonea ad incidere, direttamente o indirettamente, sull'accertamento delle predette responsabilità, e che spetta naturalmente all'autorità giudiziaria, all'esito di un giusto processo, l'eventuale applicazione delle sanzioni previste dalla legge. Come si è già chiarito al paragrafo 8, le disposizioni censurate non cancellano alcuna fattispecie incriminatrice né attenuano le pene, né contengono norme interpretative e/o retroattive in grado di influire in qualsiasi modo sull'esito del procedimento penale in corso, come invece si è verificato nella maggior parte dei casi, di cui si sono dovute occupare la Corte costituzionale italiana e la Corte di Strasburgo nelle numerose pronunce risolutive di dubbi di legittimità riguardanti leggi produttive di effetti sulla definizione di processi in corso.

12.6.– Residua il problema della legittimità dell'incidenza di una norma legislativa su provvedimenti cautelari adottati dall'autorità giudiziaria non in funzione conservativa delle fonti di prova – nel qual caso si ricadrebbe nell'incidenza sull'esito del processo – ma con finalità preventive, sia in ordine alla possibilità di aggravamento o protrazione dei reati commessi o alla prevedibile commissione di ulteriori reati (art. 321, primo comma, cod. proc. pen.), sia in ordine alla conservazione di beni che possono formare oggetto di confisca, in caso di condanna degli imputati (art. 321, secondo comma, cod. proc. pen., in relazione all'art. 240 cod. pen.).

Il sequestro degli impianti, senza facoltà d'uso, è stato disposto a norma del primo comma dell'art. 321 cod. proc. pen., in base all'assunto che la continuazione dell'attività produttiva avrebbe senza dubbio aggravato l'inquinamento ambientale, già accertato con perizia disposta in sede di incidente probatorio, e avrebbe provocato ulteriore nocumento ai lavoratori dell'impianto e agli abitanti delle aree viciniori.

Si deve rilevare in proposito che l'aggravamento delle conseguenze di reati già commessi o la commissione di nuovi reati è preventivabile solo a parità delle condizioni di fatto e di diritto antecedenti all'adozione del provvedimento cautelare. Mutato il quadro normativo – che in effetti non è rimasto invariato, contrariamente a quanto sostenuto dai rimettenti – le condizioni di liceità della produzione sono cambiate e gli eventuali nuovi illeciti penali andranno valutati alla luce delle condizioni attuali e non di quelle precedenti. Si deve anche mettere in rilievo che la produzione siderurgica è in sé e per sé lecita, e può divenire illecita solo in caso di inosservanza delle norme e delle prescrizioni dettate a salvaguardia della salute e dell'ambiente. Mutate quelle norme e quelle prescrizioni, occorre una valutazione ex novo della liceità dei fatti e dei comportamenti, partendo dalla nuova base normativa. Né può essere ammesso che un giudice (ivi compresa questa Corte) ritenga illegittima la nuova normativa in forza di una valutazione di merito di inadeguatezza della stessa, a prescindere dalla rilevata violazione di precisi parametri normativi, costituzionali o ordinari, sovrapponendo le proprie valutazioni discrezionali a quelle del legislatore e delle amministrazioni competenti. Tale sindacato sarebbe possibile solo in presenza di una manifesta irragionevolezza della nuova disciplina dettata dal legislatore e delle nuove prescrizioni contenute nell'AIA riesaminata. Si tratta di un'eventualità da escludere, nella specie, per le ragioni illustrate nei paragrafi precedenti, che convergono verso la considerazione complessiva che sia il legislatore, sia le amministrazioni competenti, hanno costruito una situazione di equilibrio non irragionevole. Ciò esclude, come detto prima, un "riesame del riesame", che non compete ad alcuna autorità giurisdizionale.

Si deve ritenere, in generale, che l'art. 1 del d.l. n. 207 abbia introdotto una nuova determinazione normativa all'interno dell'art. 321, primo comma, cod. proc. pen., nel senso che il sequestro preventivo, ove ricorrano le condizioni previste dal comma 1 della disposizione, deve consentire la facoltà d'uso, salvo che, nel futuro, vengano trasgredite le prescrizioni dell'AIA riesaminata. Nessuna incidenza sull'attività passata e sulla valutazione giuridica della stessa e quindi nessuna ricaduta sul processo in corso, ma solo una proiezione circa i futuri effetti della nuova disciplina. La reimmissione della società Ilva S.p.A. nel possesso degli impianti è la conseguenza obbligata di tale nuovo quadro normativo, affinché la produzione possa continuare alle nuove condizioni, la cui osservanza sarà valutata dalle competenti autorità di controllo e la cui intrinseca sufficienza sarà verificata, sempre in futuro, secondo le procedure previste dal codice dell'ambiente.

Il sequestro dei prodotti è stato disposto, invece, ai sensi sia del primo che del secondo comma dell'art. 321 cod. proc. pen., giacché si è inteso, da parte del giudice procedente, non solo prevenire la commissione di nuovi reati, ma anche preservare tali beni per l'ipotesi che gli stessi possano essere confiscati, in seguito alla condanna definitiva degli imputati.

Nella motivazione del sequestro dei materiali si può notare una mescolanza delle finalità connesse al primo e al secondo comma della norma processuale citata. Lo scopo addotto è infatti quello di «bloccare l'attività criminosa in corso, atteso che, allo stato, si versa nell'assurda, perdurante situazione che beni frutto di tale attività possano essere commercializzati ed essere fonte di guadagni in capo ai soggetti che la stessa hanno realizzato e continuato a realizzare. Senza ulteriore indugio occorre bloccare il prodotto dei reati contestati e quindi il profitto di essi che altrimenti si consoliderebbe nelle tasche degli indagati attraverso la commercializzazione dell'acciaio, cioè sulla "pelle" degli operai dell'ILVA e della popolazione interessata all'attività inquinante del siderurgico che invece occorre bloccare». E ancora, sarebbe indubbio che «la libera disponibilità del prodotto finito e/o semilavorato [...] e la conseguente possibilità della sua remunerata collocazione sul mercato, stia incentivando gli organi aziendali a perseverare, nell'allettante ottica di ulteriori profitti, immediati e futuri, nella produzione industriale con modalità contrarie alla legge [...]».

Si evidenzia, come accennato, la stretta combinazione tra il sequestro delle strutture produttive e quello dei materiali prodotti: i due provvedimenti sono accomunati dalla finalità ultima, esplicitamente dichiarata, di provocare la chiusura dell'impianto, considerata l'unico mezzo per avviare un effettivo risanamento del territorio e l'unico strumento di tutela della salute della popolazione. Con il sequestro dei materiali giacenti nell'area dello stabilimento, in particolare, si mira a far mancare le risorse indispensabili per la prosecuzione dell'attività aziendale, che provengono, come per ogni impresa produttiva, dalla vendita dei prodotti sul mercato.

L'incerta linea divisoria tra provvedimenti cautelari funzionali al processo, di competenza dell'autorità giudiziaria, e provvedimenti di prevenzione generale, spettanti, nel rispetto delle leggi vigenti, all'autorità amministrativa, è facilmente oltrepassabile sia in un senso che nell'altro. Quando però il confine risulta superato, non può certo determinarsi la conseguenza dell'inibizione del potere di provvedere secondo le attribuzioni costituzionali, ed in particolare della possibilità, per il legislatore, di disciplinare ulteriormente una determinata materia. L'aver l'amministrazione, in ipotesi, male operato nel passato non è ragione giuridico-costituzionale sufficiente per determinare un'espansione dei poteri dell'autorità giudiziaria oltre la decisione dei casi concreti. Una soggettiva prognosi pessimistica sui comportamenti futuri non può fornire base valida per una affermazione di competenza.

A prescindere poi da ogni patologia della relazione tra cautela giudiziaria e funzioni amministrative regolate dalla legge, è fin troppo ovvio che l'attualità della prima non può inibire il dispiegarsi delle seconde, sul presupposto di una indefinita permanenza delle situazioni precedenti, venute in essere in un quadro normativo e in una situazione di fatto differenti.

Alla luce di quanto detto, si può concludere che, nella fattispecie oggetto del presente giudizio, non sussiste alcuna lesione della riserva di giurisdizione.

L'intervento del legislatore, che, con una norma singolare, autorizza la commercializzazione di tutti i prodotti, anche realizzati prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 207 del 2012, rende esplicito un effetto necessario e implicito della autorizzazione alla prosecuzione dell'attività produttiva, giacché non avrebbe senso alcuno permettere la produzione senza consentire la commercializzazione delle merci realizzate, attività entrambe essenziali per il normale svolgimento di un'attività imprenditoriale. Distinguere tra materiale realizzato prima e dopo l'entrata in vigore del decreto-legge sarebbe in contrasto con la ratio della norma generale e di quella speciale, entrambe mirate ad assicurare la continuazione dell'attività aziendale, e andrebbe invece nella direzione di rendere il più difficoltosa possibile l'attività stessa, assottigliando le risorse disponibili per effetto della vendita di materiale non illecito in sé, perché privo di potenzialità inquinanti.

Le considerazioni anzidette valgono anche con specifico riguardo alle modifiche introdotte nel comma 3 dell'art. 3 in sede di conversione, che presentano una chiara natura esplicativa del portato di quanto stabilito, sul piano generale come con riguardo specifico alla società Ilva.

La norma censurata regola, in definitiva, una situazione di fatto che si è venuta a creare dopo l'entrata in vigore del decreto-legge, diversa dalla precedente e dunque suscettibile di una differente disciplina giuridica, che, per le ragioni esposte, non presenta profili di irragionevolezza.

Quanto infine alla temuta dispersione di beni che potrebbero formare oggetto di una futura confisca, si deve riconoscere al legislatore, ancora una volta, la possibilità di modulare pro futuro l'efficacia e la portata stessa di un vincolo cautelare a seconda della natura del suo oggetto e degli interessi convergenti sulla situazione considerata. Il bilanciamento ormai più volte descritto, e più volte misurato in termini di ragionevolezza, ha implicato nella specie una forte attenuazione della

garanzia reale nella sua attitudine ad impedire la circolazione della cosa sequestrata, che peraltro non è il solo ed assorbente profilo della cautela. In ogni caso, il decremento della garanzia è del tutto corrispondente al vantaggio perseguito per la tutela degli interessi di rilievo costituzionale che gravitano su beni necessari all'esercizio di imprese di rilievo strategico, con conseguenti ricadute occupazionali, e per tale ragione risulta non irragionevole.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge 24 dicembre 2012, n. 231 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale) – recte, degli artt. 1 e 3 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012 – sollevate dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto, in riferimento agli artt. 25, primo comma, 27, primo comma e 117, primo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge n. 231 del 2012 – recte, degli artt. 1 e 3 del decreto-legge n. 207 del 2012, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012 – sollevate dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto, in riferimento agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, primo comma, 32, 41, secondo comma, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112 e 113 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 231 del 2012 – recte, dell'art. 3 del decreto-legge n. 207 del 2012, come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012 – sollevate dal Tribunale ordinario di Taranto, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, 104 e 112 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 maggio 2013.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

Sent. 7/2013 (red. Grossi)

SENTENZA N. 7

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 569 del codice penale promosso dalla Corte di cassazione nel procedimento penale a carico di C.F. e D.M.C., con ordinanza del 12 giugno 2012, iscritta al n. 181 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Udito nella camera di consiglio del 5 dicembre 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto in fatto

omissis

Considerato in diritto

1.— La Corte di cassazione – chiamata a pronunciarsi sul ricorso proposto avverso la sentenza di appello con la quale era stata confermata la condanna per il delitto di cui all'art. 566, secondo comma, del codice penale, pronunciata nei confronti dei due genitori di una bambina della quale era stata dichiarata la nascita oltre il termine di legge, e nei confronti dei quali era stata disposta l'applicazione, a norma dell'art. 569 del codice penale, della pena accessoria della perdita della potestà genitoriale sulla minore – ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 29, 30 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 569 del codice penale, nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di soppressione di stato, previsto dall'art. 566, secondo comma, del codice penale, consegua di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto.

Nel richiamare le affermazioni contenute nella sentenza n. 31 del 2012 di questa Corte, il giudice a quo reputa il quadro normativo coinvolto dal dubbio di costituzionalità in contrasto con gli articoli 2, 3, 29 e 30 Cost., dal momento che essendo precluso al giudice qualsiasi potere di valutazione degli interessi del minore, non risulterebbero salvaguardati i relativi diritti inviolabili nel caso

concreto, «quali sarebbero quelli di crescere con i genitori e di essere educati da questi, salvo che da ciò derivi un grave pregiudizio».

Risulterebbe altresì compromesso l'art. 117 Cost., richiamandosi a tal proposito l'art. 3, primo comma, della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, il quale prevede che «In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente». Viene pure evocata, quale normativa interposta, la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 25 gennaio 1996, la quale stabilisce che l'autorità giudiziaria, prima di giungere a qualsiasi decisione riguardante un minore, deve «esaminare se dispone di informazioni sufficienti in vista di prendere una decisione nell'interesse superiore del fanciullo».

Si richiama, infine, la **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, la quale, all'**art. 24, secondo e terzo comma**, da un lato prescrive che «In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente» e, dall'altro, che «Il minore ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse». L'ordinamento internazionale – sottolinea la Corte rimettente – considera, dunque, preminente l'interesse del fanciullo e analoga centralità sarebbe stata posta a fulcro della riforma del diritto di famiglia e della disciplina dell'adozione.

2. — La questione è fondata.

3. — La soluzione del quesito di legittimità costituzionale coinvolge, come è evidente, i principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 31 del 2012, relativa alla finitima fattispecie del delitto di alterazione di stato di cui all'art. 567, secondo comma, del codice penale.

In quella pronuncia, infatti, come ha puntualmente rilevato il giudice a quo, venne dichiarata, in riferimento all'art. 3 Cost., la illegittimità costituzionale dell'art. 569 del codice penale, nella parte in cui prevedeva che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato previsto dall'art. 567, secondo comma, del codice penale, dovesse conseguire automaticamente la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto. In quella vicenda, la questione venne sollevata nel corso di un procedimento penale promosso nei confronti di una donna imputata del delitto di cui all'art. 567, secondo comma, del codice penale, per avere alterato lo stato civile della figlia neonata nella formazione dell'atto di nascita, mediante false attestazioni consistite nel dichiararla come figlia naturale, sapendola legittima in quanto concepita in costanza di matrimonio. La Corte sottolineò come l'art. 569 del codice penale, nel prevedere la perdita della potestà dei genitori come conseguenza automatica derivante dalla commissione di uno dei delitti previsti nel medesimo capo, compromettesse anche «l'interesse del figlio minore a vivere e a crescere nell'ambito della propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione ed istruzione».

Da ciò, la violazione del principio di ragionevolezza, posto che la norma, ignorando del tutto l'interesse del minore, precludeva al giudice – attraverso l'automatismo che la caratterizzava – qualsiasi bilanciamento tra quell'interesse e «la necessità di applicare comunque la pena accessoria in ragione della natura e delle caratteristiche dell'episodio criminoso, tali da giustificare la detta applicazione appunto a tutela di quell'interesse».

Considerazioni, quelle appena accennate, che traevano ulteriore fondamento alla luce del fatto che il delitto di cui all'art. 567, secondo comma, del codice penale, «diversamente da altre ipotesi criminose in danno di minori, non reca in sé una presunzione assoluta di pregiudizio per i loro interessi morali e materiali, tale da indurre a ravvisare sempre l'inidoneità del genitore all'esercizio della potestà genitoriale».

4. — Ebbene, tenuto conto della ratio decidendi che ha informato la richiamata pronuncia, appare evidente che lo stesso ordine di rilievi può riguardare anche il delitto di soppressione di stato, oggetto del giudizio a quo, posto che l'automatismo che caratterizza l'applicazione della pena accessoria risulta compromettere gli stessi interessi del minore che la richiamata sentenza della Corte ha inteso salvaguardare; mentre è certo che anche per la soppressione di stato valgono le stesse considerazioni di non necessaria "indegnità" del genitore che sono state evocate per la alterazione di stato.

Va infatti evidenziato – come il giudice a quo non ha mancato di sottolineare in punto di rilevanza della questione – che nella specie, una dichiarazione di nascita, seppure tardiva di oltre quattro anni, vi è stata, mentre, quanto agli interessi del minore ed alla condotta serbata dai genitori, il giudice dell'appello ha avuto modo di puntualizzare che, pur dovendosi stigmatizzare il fatto-reato loro addebitato, «non fu presente negli imputati la volontà di privare la nuova nata delle attenzioni materiali e anche dell'affetto e dell'assistenza che certamente non le sono mancate».

La nota problematica che affligge i perduranti caratteri di automatismo – e, per il caso qui in esame, anche la fissità che connota l'applicazione della pena accessoria, in perenne tensione rispetto alle esigenze di personalizzazione del trattamento sanzionatorio e della sua necessaria finalizzazione rieducativa – assume, con riferimento al quadro normativo qui coinvolto, una dimensione di particolare acutezza, proprio perché viene a proporsi in tutto il suo risalto, come necessario termine di raffronto (e, dunque, quale limite costituzionale di operatività della sanzione), la salvaguardia delle esigenze educative ed affettive del minore: esigenze che finirebbero per essere inaccettabilmente compromesse, ove si facesse luogo ad una non necessaria interruzione del rapporto tra il minore ed i propri genitori in virtù di quell'automatismo e di quella fissità: connotati, questi, in varie circostanze stigmatizzati da questa Corte, la quale, anche di recente, non ha mancato di segnalare «l'opportunità che il legislatore ponga mano ad una riforma del sistema delle pene accessorie» (sentenza n. 134 del 2012).

5. — In sostanza, incidendo la pena accessoria su una potestà che coinvolge non soltanto il suo titolare ma anche, necessariamente, il figlio minore, è evidente che, in tanto può ritenersi giustificabile l'interruzione di quella relatio (sul piano giuridico, se non naturalistico), in quanto essa si giustifichi proprio in funzione di tutela degli interessi del minore. All'irragionevole automatismo legale occorre dunque sostituire – quale soluzione costituzionalmente più congrua – una valutazione concreta del giudice, così da assegnare all'accertamento giurisdizionale sul reato null'altro che il valore di "indice" per misurare la idoneità o meno del genitore ad esercitare le proprie potestà: vale a dire il fascio di doveri e poteri sulla cui falsariga realizzare in concreto gli interessi del figlio minore.

6. — Ma la questione risulta fondata anche sul versante della necessaria conformazione del quadro normativo agli impegni internazionali assunti dal nostro Paese sul versante specifico della protezione dei minori. Come ha infatti puntualmente rammentato la Corte rimettente, sulla falsariga dei rilievi svolti nella richiamata sentenza n. 31 del 2012, vengono qui in discorso, quali norme interposte rispetto al principio sancito dall'art. 117, primo comma, Cost., una serie di importanti – e per quel che qui rileva, del tutto univoci – strumenti di carattere pattizio. La disciplina oggetto di impugnativa, infatti, viene a porsi in evidente ed insanabile frizione, anzitutto con la Convenzione

sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176 (Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989), posto che l'art. 3, primo comma, di tale Convenzione stabilisce che «In tutte le decisioni relative ai fanciulli di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente».

Del pari viene in discorso anche la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996), la quale, nel disciplinare il processo decisionale nei procedimenti riguardanti un minore, detta, all'art. 6, le modalità cui l'autorità giudiziaria deve conformarsi «prima di adottare qualsiasi decisione», stabilendo che l'autorità stessa deve «esaminare se dispone di informazioni sufficienti in vista di prendere una decisione nell'interesse superiore del fanciullo».

In tale contesto non sembrano, infine, neppure trascurabili le specifiche indicazioni enunciate nelle Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa su una "giustizia a misura di minore", adottate il 17 novembre 2010, nella 1098^a riunione dei delegati dei ministri, posto che, fra gli altri importanti principi, il documento espressamente afferma che «Gli Stati membri dovrebbero garantire l'effettiva attuazione del diritto dei minori a che il loro interesse superiore sia al primo posto, davanti ad ogni altra considerazione, in tutte le questioni che li vedono coinvolti o che li riguardano».

7. — Deve conseguentemente essere dichiarata, per contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost. – restando assorbiti i profili di censura riferiti agli ulteriori parametri evocati dal giudice a quo – l'illegittimità costituzionale dell'art. 569 del codice penale, nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di soppressione di stato, previsto dall'art. 566, secondo comma, del codice penale, consegua di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 569 del codice penale, nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di soppressione di stato, previsto dall'articolo 566, secondo comma, del codice penale, consegua di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2013.

F.to:
Alfonso QUARANTA, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2013.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Gabriella MELATTI

Sent. 199/2012 (red. Tesauro)

SENTENZA N. 199

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, promossi con ricorsi delle Regioni Puglia, Lazio, Marche, Emilia-Romagna, Umbria e della Regione autonoma della Sardegna, notificati il 12 ottobre, il 14-16, il 14-18 ed il 15 novembre 2011, depositati il 21 ottobre, il 18, il 22, il 23 ed il 24 novembre 2011, rispettivamente iscritti ai nn. 124, 134, 138, 144, 147 e 160 del registro ricorsi 2011.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per le Regioni Emilia-Romagna ed Umbria, Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna, Renato Marini per la Regione Lazio, Ugo Mattei e Alberto Lucarelli per la Regione Puglia, Stefano Grassi per la Regione Marche e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

omissis

Considerato in diritto

1.— Con sei distinti ricorsi, le Regioni Puglia (reg. ric. n. 124 del 2011), Lazio (reg. ric. n. 134 del 2011), Marche (reg. ric. n. 138 del 2011), Emilia-Romagna (reg. ric. n. 144 del 2011), Umbria (reg. ric. n. 147 del 2011) e la Regione autonoma della Sardegna (reg. ric. n. 160 del 2011) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di svariate disposizioni del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, ed in particolare dell'articolo 4.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto decreto-legge n. 138 del 2011, sono qui esaminate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'articolo 4 del predetto decreto, in riferimento agli articoli 5, 75, 77, 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché in relazione agli articoli 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

I ricorsi censurano, con argomentazioni in buona parte coincidenti, la stessa norma. I relativi giudizi, dunque, devono essere riuniti per essere definiti con unica sentenza.

2.— In linea preliminare, occorre prendere atto che, successivamente alla proposizione dei ricorsi, l'impugnato art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 ha subito numerose modifiche, in particolare per effetto dell'art. 9, comma 2, lettera n), della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012) e dell'art. 25 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, nonché dell'art. 53, comma 1, lettera b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese).

Tali modifiche sopravvenute, che limitano ulteriormente le ipotesi di affidamento diretto dei servizi pubblici locali (come risulta, in specie, dall'introduzione della previsione della possibilità di affidamenti diretti solo per i servizi di valore inferiore a 200.000 euro: comma 13; previo parere obbligatorio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato che può pronunciarsi «in merito all'esistenza di ragioni idonee e sufficienti all'attribuzione di diritti di esclusiva»: comma 3; con espressa previsione della prevalenza della normativa in questione sulle normative di settore: comma 34; con la previsione dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo nel caso di inottemperanza a quanto previsto dalla normativa in questione: comma 32-bis) confermano il contenuto prescrittivo delle disposizioni oggetto delle censure, sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe, comprimendo, anzi, ancor di più, le sfere di competenza regionale. Pertanto, le predette questioni – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale – devono essere estese alla nuova formulazione dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 (sentenza n. 142 del 2012).

3.— Le Regioni hanno impugnato il citato art. 4 nella parte in cui tale disposizione, rubricata come «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea», detta la nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica in luogo dell'art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), abrogato a seguito del referendum del 12 e 13 giugno 2011. Le Regioni Puglia, Lazio e Sardegna hanno censurato l'intero art. 4, mentre le altre Regioni (Marche, Umbria ed Emilia-Romagna) hanno censurato taluni commi del medesimo articolo.

In particolare, secondo la Regione Puglia, il citato art. 4 violerebbe, innanzitutto, l'art. 117, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con gli artt. 14 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e con l'**art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, dai quali si desumerebbe il riconoscimento di un principio di pluralismo di fonti, nonché con il principio comunitario di neutralità rispetto agli assetti proprietari delle imprese e alle relative forme giuridiche ex art. 345 del TFUE e con il principio di preemption in base al quale la regolamentazione dell'Unione europea avrebbe l'effetto di precludere a livello nazionale l'adozione di discipline divergenti.

Da tutte le Regioni, ad eccezione della Regione autonoma della Sardegna, viene dedotta la violazione dell'art. 75 Cost., in quanto la norma impugnata (ed in particolare i commi 1, 8, 9 10, 11,

12 e 13 secondo la Regione Marche ed anche i commi 32 e 33 secondo le Regioni Emilia-Romagna ed Umbria) avrebbe riprodotto la norma oggetto dell'abrogazione referendaria (art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008) e parti significative delle norme di attuazione della medesima, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), recando una disciplina che rende ancor più limitate le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione in house di quasi tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, in violazione del divieto di riproposizione della disciplina formale e sostanziale oggetto di abrogazione referendaria, di cui all'art. 75 Cost., e con conseguente lesione indiretta delle proprie competenze costituzionali in materia di servizi pubblici locali.

La Regione Puglia ha censurato, inoltre, la predetta norma anche sotto il profilo della violazione dell'art. 77 Cost., in quanto, a seguito dell'abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 sarebbe comunque applicabile direttamente nel nostro ordinamento la normativa comunitaria conferente e non sussisterebbero le ragioni di «straordinaria necessità ed urgenza» per provvedere con decreto-legge, ben potendosi effettuare un simile intervento in coerenza con gli assetti decentrati introdotti dalla Costituzione e con il pieno rispetto della volontà del suo popolo, espressa attraverso il referendum.

Tutte le Regioni, poi, hanno impugnato la norma per il mancato rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni quanto all'affidamento e alla disciplina dei servizi pubblici locali. La norma denunciata – ed in particolare i commi 1, 8, 9, 10, 11, 12 e 13 – nella parte in cui attribuisce direttamente agli enti locali la competenza a decidere circa le modalità di erogazione dei servizi pubblici (in specie al comma 1) e delimita la stessa decisione degli enti locali, stabilendo vincoli stringenti alla possibilità degli affidamenti diretti, determinerebbe una lesione della competenza regionale residuale in materia di servizi pubblici locali, eccedendo dall'ambito della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, che comprende il solo profilo dell'affidamento del servizio pubblico locale, e dettando altresì norme in materie connesse, ma distinte, in violazione degli artt. 5, 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché degli artt. 3 e 4 dello statuto speciale per la Sardegna.

La Regione Marche ha, altresì, impugnato: il comma 18 del medesimo art. 4, in quanto, prevedendo che, in caso di affidamento in house, la verifica del rispetto del contratto di servizio avvenga secondo modalità definite dallo statuto dell'ente locale, violerebbe la potestà legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali; il comma 21, nella parte in cui, limitando i requisiti per la nomina degli amministratori di società partecipate da enti locali, invaderebbe la competenza regionale residuale in materia di ordinamento degli enti locali.

Un'ulteriore censura è, poi, proposta, dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, nei confronti del comma 14 del predetto art. 4, nella parte in cui prevede l'assoggettamento delle società in house al patto di stabilità interno, per le stesse ragioni per le quali questa Corte, con la sentenza n. 325 del 2010, ha ritenuto costituzionalmente illegittimo il riferimento al patto di stabilità previsto dal comma 10, lettera a), dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008.

4.— Preliminarmente, va dichiarata l'inammissibilità della questione promossa dalla Regione Puglia in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con gli artt. 14, 106 e 345 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e con l'**art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, nonché con il principio della c.d. preemption.

4.1.— Posto che l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno della impugnativa si pone «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali» (sentenza n. 450 del 2005), nella specie l'assoluta genericità ed indeterminatezza delle censure proposte con riguardo alla pretesa violazione di principi comunitari, anch'essi genericamente invocati, non consente di individuare in modo corretto i termini della questione di costituzionalità, con conseguente inammissibilità della stessa (sentenza n. 119 del 2010).

5.— È, invece, ammissibile la questione proposta da tutte le ricorrenti, ad eccezione della Regione autonoma della Sardegna, in riferimento all'art. 75 Cost.

5.1.— Questa Corte ha più volte affermato che le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo allorché la violazione denunciata sia «potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni» (sentenza n. 303 del 2003; di recente, nello stesso senso, sentenze n. 80 e n. 22 del 2012) e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una “possibile ridondanza” della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione (sentenza n. 33 del 2011).

Nella specie, le richiamate condizioni di ammissibilità delle censure sono soddisfatte.

Le ricorrenti assumono che, con l'abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, che riduceva le possibilità di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali, con conseguente delimitazione degli ambiti di competenza legislativa residuale delle Regioni e regolamentare degli enti locali, le competenze regionali e degli enti locali nel settore dei servizi pubblici locali si sono riespanse. Infatti, a seguito della predetta abrogazione, la disciplina applicabile era quella comunitaria, più “favorevole” per le Regioni e per gli enti locali. Pertanto, la reintroduzione da parte del legislatore statale della medesima disciplina oggetto dell'abrogazione referendaria (anzi, di una regolamentazione ancor più restrittiva, frutto di un'interpretazione ancor più estesa dell'ambito di operatività della materia della tutela della concorrenza di competenza statale esclusiva), ledendo la volontà popolare espressa attraverso la consultazione referendaria, avrebbe determinato anche una potenziale lesione delle richiamate sfere di competenza sia delle Regioni che degli enti locali.

Così argomentando, le Regioni hanno fornito una sufficiente motivazione in ordine ai profili della “possibile ridondanza” sul riparto di competenze della denunciata violazione, evidenziando la potenziale lesione della potestà legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali (e della relativa competenza regolamentare degli enti locali) che deriverebbe dalla violazione dell'art. 75 Cost.

5.2.— Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 è fondata.

5.2.1.— Il citato art. 4 è stato adottato con d.l. n. 138 del 13 agosto 2011, dopo che, con decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 113 (Abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), era stata dichiarata l'abrogazione, a seguito di referendum popolare, dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, recante la precedente disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Quest'ultima si caratterizzava per il fatto che dettava una normativa generale di settore, inerente a quasi tutti i predetti servizi, fatta eccezione per quelli espressamente esclusi, volta a restringere, rispetto al livello minimo stabilito dalle regole concorrenziali comunitarie, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione in house dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, consentite solo in casi eccezionali ed al ricorrere di specifiche condizioni, la cui puntuale regolamentazione veniva, peraltro, demandata ad un regolamento governativo, adottato con il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010 n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008).

Con la richiamata consultazione referendaria detta normativa veniva abrogata e si realizzava, pertanto, l'intento referendario di «escludere l'applicazione delle norme contenute nell'art. 23-bis che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione in house di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico)» (sentenza n. 24 del 2011) e di consentire, conseguentemente, l'applicazione diretta della normativa comunitaria conferente.

A distanza di meno di un mese dalla pubblicazione del decreto dichiarativo dell'avvenuta abrogazione dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, il Governo è intervenuto nuovamente sulla materia con l'impugnato art. 4, il quale, nonostante sia intitolato «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dall'Unione europea», detta una nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che non solo è contraddistinta dalla medesima ratio di quella abrogata, in quanto opera una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in house, al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma è anche letteralmente riproduttiva, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-bis e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo art. 23-bis contenuto nel d.P.R. n. 168 del 2010.

Essa, infatti, da un lato, rende ancor più remota l'ipotesi dell'affidamento diretto dei servizi, in quanto non solo limita, in via generale, «l'attribuzione di diritti di esclusiva alle ipotesi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità» (comma 1), analogamente a quanto disposto dall'art. 23-bis (comma 3) del d.l. n. 112 del 2008, ma la àncora anche al rispetto di una soglia commisurata al valore dei servizi stessi, il superamento della quale (900.000 euro, nel testo originariamente adottato; ora 200.000 euro, nel testo vigente del comma 13) determina automaticamente l'esclusione della possibilità di affidamenti diretti. Tale effetto si verifica a prescindere da qualsivoglia valutazione dell'ente locale, oltre che della Regione, ed anche – in linea con l'abrogato art. 23-bis – in difformità rispetto a quanto previsto dalla normativa comunitaria, che consente, anche se non impone (sentenza n. 325 del 2010), la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorquando l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo “analogo” (il controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario deve essere di “contenuto analogo” a quello esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici) ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante.

Dall'altro lato, la disciplina recata dall'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 riproduce, ora nei principi, ora testualmente, sia talune disposizioni contenute nell'abrogato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 (è il caso, ad esempio, del comma 3 dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 “recepito” in via di principio dai primi sette commi dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, in tema di scelta della forma di gestione del servizio; del comma 8 dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 che dettava una disciplina

transitoria analoga a quella dettata dal comma 32 dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011; così come del comma 10, lettera a), dell'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 325 del 2010, sostanzialmente riprodotto dal comma 14 dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011), sia la maggior parte delle disposizioni recate dal regolamento di attuazione dell'art. 23-bis (il testo dei primi sette commi dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, ad esempio, coincide letteralmente con quello dell'art. 2 del regolamento attuativo dell'art. 23-bis di cui al d.P.R. n. 168 del 2010, i commi 8 e 9 dell'art. 4 coincidono con l'art. 3, comma 2, del medesimo regolamento, mentre i commi 11 e 12 del citato art. 4 coincidono testualmente con gli articoli 3 e 4 dello stesso regolamento).

Alla luce delle richiamate indicazioni – nonostante l'esclusione dall'ambito di applicazione della nuova disciplina del servizio idrico integrato – risulta evidente l'analogia, talora la coincidenza, della disciplina contenuta nell'art. 4 rispetto a quella dell'abrogato art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 e l'identità della ratio ispiratrice.

Le poche novità introdotte dall'art. 4 accentuano, infatti, la drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali che la consultazione referendaria aveva inteso escludere. Tenuto, poi, conto del fatto che l'intento abrogativo espresso con il referendum riguardava «pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica» (sentenza n. 24 del 2011) ai quali era rivolto l'art. 23-bis, non può ritenersi che l'esclusione del servizio idrico integrato dal novero dei servizi pubblici locali ai quali una simile disciplina si applica sia satisfattiva della volontà espressa attraverso la consultazione popolare, con la conseguenza che la norma oggi all'esame costituisce, sostanzialmente, la reintroduzione della disciplina abrogata con il referendum del 12 e 13 giugno 2011.

5.2.2.— La disposizione impugnata viola, quindi, il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost., secondo quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale.

Questa Corte, pronunciandosi su un conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato sollevato dai promotori di un referendum abrogativo, avverso Camera e Senato, in relazione all'approvazione di una legge riproduttiva della disciplina abrogata mediante consultazione popolare svoltasi pochi mesi prima, pur dichiarando l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione dei ricorrenti, ormai privati della titolarità della funzione costituzionalmente rilevante e garantita, corrispondente all'attivazione della procedura referendaria, e quindi della qualità di potere dello Stato, ha, tuttavia, affermato che «la normativa successivamente emanata dal legislatore è pur sempre soggetta all'ordinario sindacato di legittimità costituzionale, e quindi permane comunque la possibilità di un controllo di questa Corte in ordine all'osservanza – da parte del legislatore stesso – dei limiti relativi al dedotto divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare» (sentenza n. 9 del 1997).

Inoltre, ancor prima, questa Corte, escludendo, con riferimento alla disciplina della responsabilità civile dei giudici abrogata mediante referendum, la possibilità, in via interpretativa, dell'applicazione di una delle norme abrogate quale «norma transitoria», ha anche precisato che l'intervenuta abrogazione della stessa «non potrebbe consentire al legislatore la scelta politica di far rivivere la normativa ivi contenuta a titolo transitorio», in ragione della «peculiare natura del referendum, quale atto-fonte dell'ordinamento» (sentenza n. 468 del 1990).

Un simile vincolo derivante dall'abrogazione referendaria si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato

costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto.

Tale vincolo è, tuttavia, necessariamente delimitato, in ragione del suo carattere puramente negativo, posto che il legislatore ordinario, «pur dopo l'accoglimento della proposta referendaria, conserva il potere di intervenire nella materia oggetto di referendum senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata» (sentenza n. 33 del 1993; vedi anche sentenza n. 32 del 1993).

In applicazione dei predetti principi, si è già rilevato che la normativa all'esame costituisce ripristino della normativa abrogata, considerato che essa introduce una nuova disciplina della materia, «senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina normativa preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti» (sentenza n. 68 del 1978), in palese contrasto, quindi, con l'intento perseguito mediante il referendum abrogativo. Né può ritenersi che sussistano le condizioni tali da giustificare il superamento del predetto divieto di ripristino, tenuto conto del brevissimo lasso di tempo intercorso fra la pubblicazione dell'esito della consultazione referendaria e l'adozione della nuova normativa (23 giorni), ora oggetto di giudizio, nel quale peraltro non si è verificato nessun mutamento idoneo a legittimare la reintroduzione della disciplina abrogata.

5.2.3.— Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, per violazione dell'art. 75 Cost.

6.— Dall'accoglimento di tale censura consegue l'assorbimento degli altri profili di violazione della Costituzione dedotti dalle Regioni ricorrenti nei confronti della medesima norma o di sue singole disposizioni (sentenza n. 123 del 2010).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 del d.l. n. 138 del 2011, promossa dalla Regione Puglia, in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione ed agli articoli 14, 106 e 345 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, all'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché al principio di preemption, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 luglio 2012.

F.to:
Alfonso QUARANTA, Presidente
Giuseppe TESAURO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2012.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Gabriella MELATTI

Sent. n. 111/2012 (red. Morelli)

SENTENZA N. 111

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 145, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), promosso dal Giudice di pace di Roma, nel procedimento civile vertente tra Castucci Renato e l'Axa Assicurazioni s.p.a. ed altra, con ordinanza del 18 maggio 2010, iscritta al n. 226 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 21 marzo 2012 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto in fatto

omissis

Considerato in diritto

1.— Il Giudice di pace di Roma dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 145 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private, di seguito c.d.a.) nella parte in cui, al comma 1, subordina la proponibilità della domanda giudiziaria di risarcimento del danno alla persona, riportato in conseguenza di sinistro stradale, al decorso del c.d. spatium deliberandi di 90 giorni in capo all'assicuratore, decorrente dal giorno in cui il danneggiato abbia presentato all'impresa di assicurazione un'istanza di risarcimento del danno, a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento, «avendo osservato le modalità e i contenuti previsti dall'articolo 148 c.d.a.». Il quale, a sua volta, appunto, al comma 2, prescrive che «la richiesta deve contenere l'indicazione del codice fiscale degli aventi diritto al risarcimento e la descrizione delle circostanze nelle quali si è verificato il sinistro ed essere accompagnata, ai fini dell'accertamento e della valutazione del danno da parte dell'impresa, dai dati relativi all'età, all'attività del danneggiato, al suo reddito, all'entità delle lesioni subite, da attestazione medica comprovante l'avvenuta guarigione con o senza postumi permanenti, nonché dalla dichiarazione ai sensi dell'articolo 142, comma 2, del decreto legislativo n. 209 del 2005, o, in caso di decesso, dallo stato di famiglia della vittima».

La questione è sollevata in riferimento agli articoli 2, 3, 24, 32, 76, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione anche agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, ed all'**articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, nel testo consolidato con le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona il 13 dicembre 2007, ratificato con legge 2 agosto 2008, n. 130 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Sostiene, infatti, in premessa, il giudice a quo che, dal combinato disposto delle due riferite disposizioni, derivi «un indubbio svantaggio per il danneggiato, su cui grava un maggior onere di allegazione e di prova ai fini dell'accesso alla giurisdizione», che, ai sensi del previgente articolo 22 della legge 24 dicembre 1969, n. 990 (Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti), gli era viceversa consentito sulla base di una previa richiesta risarcitoria anche incompleta o di meri atti equipollenti.

Ed in ragione di ciò, appunto, dubita il rimettente che l'«inasprimento del filtro all'azione giudiziaria», così, a suo dire immotivatamente, operato dal legislatore delegato, violi:

– l'articolo 76 della Costituzione, in quanto non rispondente ai criteri della delega di cui agli articoli 1 e 4 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. Legge di semplificazione 2001), ed anzi in contrasto con i principi, da essa recepiti, finalizzati alla tutela del soggetto debole nelle procedure di liquidazione, di cui alla direttiva 11 maggio 2005, n. 2005/14/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive del Consiglio 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE e 90/232/CEE e la direttiva 2000/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli), oltretutto non sorretto da parere, né preventivo né successivo, del Consiglio di Stato;

– l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i canoni dell'equo processo e della effettività della tutela giurisdizionale, in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della CEDU e all'**art. 47 della Carta dell'Unione europea**;

– gli artt. 2, 24, 32 e 111 Cost., risultandone compromesso il diritto di azione e di difesa nel giudizio, a tutela del diritto alla salute;

– l'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento che ne conseguirebbe, per un verso, tra danneggiato e impresa assicuratrice (la seconda «automaticamente avvantaggiata dagli oneri di richiesta imposti al primo»); e, per altro verso, tra soggetti danneggiati, secondo che esercitino (come nella specie) l'azione nei confronti della compagnia di assicurazione del responsabile del sinistro, ovvero esercitino le azioni per «risarcimento diretto» (nei confronti della propria assicuratrice o di quella del trasportante) di cui agli artt. 144 e 141 c.d.a., ovvero ancora agiscano nei confronti del Fondo di garanzia per le vittime della strada, ai sensi degli artt. 283 e 287 dello stesso codice, per essere solo i primi, e non anche gli altri, tenuti al rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 148 c.d.a. nella formulazione dell'istanza risarcitoria stragiudiziale.

2.— La questione, rilevante (in quanto – come osservato dal rimettente – dalla applicazione, ove non rimossa, della normativa denunciata deriverebbe, in concreto, l'imponibilità della domanda al suo esame) ed ammissibile (poiché quel che, in via di eccezione, l'Avvocatura deduce omessa dal giudice a quo non è, in realtà, una possibile diversa «interpretazione», bensì una diversa «valutazione», sul piano della conformità a Costituzione, delle disposizioni di cui trattasi, in ragione della ratio, che le ispira, di maggiore tutela del danneggiato), è però, nel merito, non fondata.

I numerosi profili di censura, in relazione ai molteplici parametri evocati dal rimettente, ruotano tutti, infatti, intorno alla medesima argomentazione: quella, cioè, per cui l'onere di conformazione della previa richiesta risarcitoria ex art. 145 ai contenuti prescritti dall'art. 148 c.d.a. menomi, sul piano sostanziale e processuale, la tutela del danneggiato.

Da qui, invero, a cascata, l'ipotizzata contrarietà del denunciato disposto al disegno ispiratore della delega per il settore delle assicurazioni, nel suo carattere rafforzativo della tutela del soggetto più debole, ed il vulnus a tutti i parametri (anche europei, richiamati in correlazione all'art. 117, primo comma, Cost.), posti a presidio del diritto di azione e del sottostante diritto alla salute del danneggiato da sinistro stradale.

Ma è proprio tale premessa di fondo, comune ad ogni sub-articolazione della sostanzialmente unica questione sollevata, che non risulta condivisibile.

Trascura, infatti, il rimettente di adeguatamente considerare il nesso funzionale che, all'interno della normativa denunciata, lega le prescrizioni formali, a carico del richiedente, all'«offerta congrua» che, sulla base della richiesta così formulata, è fatto obbligo all'assicuratore di presentare al danneggiato, in prospettiva di una soddisfacente soluzione della controversia già in fase stragiudiziale, ed anche ai fini di razionalizzazione del contenzioso giudiziario, notoriamente inflazionato, nella materia dei sinistri stradali, anche da liti bagatellari.

Vale a dire che – non venendo in discussione il condizionamento ex se dell'accesso alla giurisdizione, la cui compatibilità con il precetto dell'art. 24 Cost., ove giustificato da esigenze di ordine generale, è stata, reiteratamente, riconosciuta dalla giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 276 del 2000, n. 82 del 1992, n. 46 del 1974; ordinanze n. 355 del 2007, n. 436 del 2006, n. 67 del 2005, n. 251 del 2003), anche con specifico riferimento al testo della disposizione, oggetto di riassetto, di cui al previgente art. 22 della legge n. 990 del 1969 (sentenze n. 128 del 2004, n. 251 del 2003, n. 24 del 1973; ordinanze n. 25 del 1975, n. 19 del 1975 e n. 9 del 1973) – quel che il rimettente denuncia come irragionevole, ed eccessivamente oneroso per l'interessato, e cioè l'«irrigidimento del filtro all'accesso alla giurisdizione», si rivela come un meccanismo la cui ratio è, in realtà, quella di rafforzare, e non già quella di indebolire, le possibilità di difesa offerte al danneggiato, attraverso il raccordo, come detto, dell'onere di diligenza, a suo carico, con l'obbligo di cooperazione imposto all'assicuratore. Il quale, proprio in ragione della prescritta specificità di contenuto della istanza risarcitoria, non potrà agevolmente o pretestuosamente disattenderla, essendo tenuto alla formulazione di una proposta adeguata nel quantum.

Il che – oltre, e prima ancora, che alla razionalizzazione dell'accesso alla giurisdizione ed alla sua funzionalizzazione, nel settore, ad una tutela di qualità – è volto, appunto, a rendere possibile una anticipata e soddisfacente tutela del danneggiato già nella fase stragiudiziale.

3.— Risultano, per ciò, non fondate le censure di violazione (sul piano sostanziale) dell'art. 32 e (sul piano processuale) degli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della CEDU, per i profili (dal rimettente, per altro, solo genericamente, evocati) del giusto processo e della effettività della tutela giurisdizionale.

E ciò anche in considerazione del fatto che l'eventuale pronuncia di improponibilità della domanda per vizi di contenuto (come per mancato rispetto dello spatium deliberandi per l'assicuratore) di cui agli artt. 145 e 148 c.d.a. esaurisce i suoi effetti sul piano processuale (non investendo il merito della controversia) e non preclude la reiterabilità della domanda nel rispetto delle condizioni di cui alle predette disposizioni, mediante autonoma vocatio in ius, senza che la durata del precedente

giudizio rilevi ai fini del decorso del termine di prescrizione (articolo 2945, secondo comma, in relazione all'articolo 2943, primo comma, del codice civile).

Mentre, in relazione al pure evocato **articolo 47 della Carta di Nizza**, la censura è, prima ancora che infondata, inammissibile, per carenza di ogni motivazione sulla non diretta applicabilità della norma europea (da ultimo, ordinanza n. 298 del 2011).

4.— Priva di fondamento è poi, di conseguenza, anche l'ipotesi di violazione dell'art. 76 Cost., per il profilo di contrasto con la ratio della delega (sub articoli 1 e 4 della legge 29 luglio 2003, n. 229) e con i principi, da essa recepiti, della direttiva 2005/14/CE sulla tutela del danneggiato, quale soggetto debole nelle procedure di liquidazione, stante la verificata coerenza, invece, delle disposizioni impugnate a quella ratio ed a quei principi. Mentre, in relazione al procedimento di formazione legislativa, non è motivatamente prospettata la necessità di un nuovo parere del Consiglio di Stato su uno schema di decreto legislativo al quale nell'esercizio di una delega di "riassetto" della materia siano state, come nella specie, apportate modifiche migliorative che non abbiano prodotto radicali mutamenti.

5.— Neppure, infine, sussiste, in alcuno dei prospettati profili, un contrasto della disposizione impugnata con l'art. 3 Cost.

Per un verso, infatti, le formalità di cui all'art. 148 c.d.a. non sono volte ad «avvantaggiare l'impresa assicuratrice del responsabile nei confronti del danneggiato», bensì al contrario, a realizzare, come già evidenziato, una più tempestiva ed efficace tutela di quest'ultimo.

Per altro verso, del tutto impropriamente si postula dal rimettente una parità di disciplina tra l'azione nei confronti dell'assicuratore del responsabile civile e quelle per «risarcimento diretto» (a carico del proprio assicuratore o dell'assicuratore del trasportante) di cui agli artt. 141, 144, 149 dello stesso codice, una volta che dette ultime azioni, rispetto alla prima, non sono alternative, ma rappresentano un rimedio in più a disposizione del danneggiato (sentenza n. 180 del 2009; ordinanze n. 85 del 2010, n. 201 e n. 191 del 2009, n. 440 e n. 205 del 2008).

E, per analoghe ragioni, neppure può invocarsi a parametro di riferimento il combinato disposto degli artt. 283 e 287 c.d.a., che disciplinano la diversa e peculiare fattispecie in cui, per mancata identificazione del veicolo investitore o per sua mancata copertura assicurativa, l'istanza risarcitoria va rivolta all'impresa designata dal Fondo di garanzia per le vittime della strada ed alla Concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.a. – CONSAP (ordinanza n. 73 del 2012).

Per cui resta, conclusivamente, sotto ogni profilo, esclusa la fondatezza della sollevata questione di costituzionalità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 145, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3, 24, 32, 76, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Giudice di pace di Roma, con l'ordinanza di cui in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 145, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), sollevata, in riferimento all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, nel testo consolidato con le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona il 13 dicembre 2007, ratificato con legge 2 agosto 2008, n. 130, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, dal Giudice di pace di Roma, con la medesima ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2012.

F.to:
Alfonso QUARANTA, Presidente
Mario Rosario MORELLI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 3 maggio 2012.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Gabriella MELATTI

Sent. n. 31/2013 (red. Criscuolo)

SENTENZA N. 31

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 569 del codice penale promosso dal Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di M.L.F. con ordinanza del 31 gennaio 2011, iscritta al n. 141 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti l'atto di costituzione di De Rui Laura, nella qualità di curatore speciale della minore M.N., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Marilisa D'Amico e, in giudizio in proprio, Laura De Rui nella qualità di curatore speciale della minore M.N., per la parte civile, e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

omissis

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale di Milano, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento agli articoli 2, 3, 27, terzo comma, 30 e 31 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 569 del codice penale, «nella parte in cui prevede l'applicazione automatica della pena accessoria della perdita della potestà genitoriale a seguito della commissione del reato di cui all'art. 567 c. p.».

Il rimettente premette di essere chiamato a giudicare una donna, «imputata del reato p. e p. dall'art. 567, secondo comma, c. p., per avere alterato lo stato civile della figlia neonata M. N. nella formazione dell'atto di nascita, mediante false attestazioni consistite nel dichiararla come figlia naturale, sapendola legittima in quanto concepita in costanza di matrimonio con E. N. S.»; ed aggiunge che, nella fase degli atti preliminari, la parte offesa minorenni, tramite curatore speciale, si è ritualmente costituita parte civile.

Ciò posto, dopo avere motivato in modo non implausibile sulla rilevanza della questione, il collegio rimettente ritiene che la norma censurata sia in contrasto: a) con l'art. 3 Cost., perché, essendo interesse primario del figlio quello di crescere ed essere educato all'interno della famiglia naturale, l'applicazione automatica della sanzione della decadenza dalla potestà genitoriale risulterebbe irragionevole, in quanto non consentirebbe un vaglio da parte dell'autorità giudiziaria, al fine di verificare quale sia la migliore tutela per il minore nel caso concreto; b) ancora con l'art. 3 Cost., sempre sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza, poiché i provvedimenti di sospensione o decadenza dalla potestà genitoriale, attribuiti al tribunale per i minorenni, di cui agli articoli 330 e 333 del codice civile, sarebbero adottati all'esito di approfondita analisi della situazione e «solo quando vi sia la ricorrenza di un pregiudizio agito dai genitori nei confronti dei figli derivante da una mancata osservanza dei doveri nascenti dalla titolarità della potestà»; c) con l'art. 27 Cost., secondo cui le pene devono tendere alla rieducazione del condannato, in quanto, qualora il delitto di alterazione di stato sia stato commesso da parte di un genitore al fine di preservare il figlio da un pregiudizio che può essergli arrecato dall'altro genitore, il condannato non trarrebbe alcuna utile rieducazione dalla decadenza dalla potestà genitoriale; d) con gli artt. 2, 30 e 31 Cost., perché, escludendo qualsiasi valutazione discrezionale da parte del giudice in ordine all'interesse del minore nel caso concreto, non tutelerebbe i diritti inviolabili dei fanciulli, quale sarebbe quello di crescere con i genitori e di essere educati da questi, salvo che ciò comporti un grave pregiudizio.

2.— La difesa dello Stato, nella memoria depositata, ha eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, perché il tribunale non avrebbe svolto alcuna argomentazione per illustrarla – con riferimento agli artt. 2, 3, 30 e 31 Cost. e agli artt. 3, 7 e 8 della Convenzione di New York (ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176) – limitandosi ad un mero richiamo formale dei predetti articoli.

Ancorché formulata soltanto in memoria, l'eccezione può trovare ingresso, perché concerne un profilo rilevabile anche d'ufficio. Tuttavia, essa non è fondata.

Infatti, sia pure in forma concisa (ma sufficiente) l'ordinanza di remissione dà conto delle ragioni che la sostengono, ponendo l'accento sui diritti inviolabili del minore, sulla necessità di valutarne i preminenti interessi, sull'incompatibilità di tale esigenza con l'automatismo che caratterizza l'applicazione della pena accessoria della decadenza dalla potestà genitoriale nei confronti del condannato per il delitto di alterazione di stato, quando il soggetto in questione sia il genitore del minore, sull'irragionevolezza di tale automatismo.

L'ordinanza, dunque, risulta sufficientemente motivata.

3.— La questione è fondata.

L'art. 569 cod. pen. stabilisce che «La condanna pronunciata contro il genitore per alcuno dei delitti preveduti da questo capo importa la perdita della potestà dei genitori». Come il dettato della norma rende palese, la citata pena accessoria consegue di diritto alla condanna pronunciata contro il genitore, precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione e di bilanciamento dei diversi interessi implicati nel processo.

Infatti, nella fattispecie in questione vengono in rilievo non soltanto l'interesse dello Stato all'esercizio della potestà punitiva nonché l'interesse dell'imputato (e delle altre eventuali parti processuali) alla celebrazione di un giusto processo, condotto nel rispetto dei diritti sostanziali e processuali delle parti stesse, ma anche l'interesse del figlio minore a vivere e a crescere

nell'ambito della propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione ed istruzione.

Si tratta di un interesse complesso, articolato in diverse situazioni giuridiche, che hanno trovato riconoscimento e tutela sia nell'ordinamento internazionale sia in quello interno.

Quanto al primo, la Convenzione sui diritti del fanciullo (per quest'ultimo dovendosi intendere «ogni essere umano avente un'età inferiore a diciotto anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile», ai sensi dell'art. 1 della Convenzione stessa), fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, dispone nell'art. 3, primo comma, che «In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente».

La Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77, nel disciplinare il processo decisionale nei procedimenti riguardanti un minore, detta le modalità cui l'autorità giudiziaria deve conformarsi «prima di giungere a qualunque decisione», stabilendo (tra l'altro) che l'autorità stessa deve acquisire «informazioni sufficienti al fine di prendere una decisione nell'interesse superiore del minore». La **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, nell'**art. 24, comma secondo**, prescrive che «In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente»; e il comma terzo del medesimo articolo aggiunge che «Il minore ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse».

Come si vede, nell'ordinamento internazionale è principio acquisito che in ogni atto comunque riguardante un minore deve tenersi presente il suo interesse, considerato preminente. E non diverso è l'indirizzo dell'ordinamento interno, nel quale l'interesse morale e materiale del minore ha assunto carattere di piena centralità, specialmente dopo la riforma attuata con legge 19 maggio 1975, n. 151 (Riforma del diritto di famiglia), e dopo la riforma dell'adozione realizzata con la legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), come modificata dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, cui hanno fatto seguito una serie di leggi speciali che hanno introdotto forme di tutela sempre più incisiva dei diritti del minore.

3.1.— Ciò posto, si deve osservare che la legge non dà una definizione della potestà genitoriale, ma nell'art. 147 cod. civ. prevede i doveri dei coniugi verso i figli, individuandoli come obblighi di «mantenere, istruire ed educare la prole, tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli». La norma ripete la formula dell'art. 30, primo comma, Cost. («È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio») e dal combinato disposto delle due disposizioni si evince il nucleo di detta potestà, che si collega all'obbligo dei genitori di assicurare ai figli un completo percorso educativo, garantendo loro il benessere, la salute e la crescita anche spirituali, secondo le possibilità socio-economiche dei genitori stessi.

È evidente, dunque, che la potestà genitoriale, se correttamente esercitata, risponde all'interesse morale e materiale del minore, il quale, dunque, è inevitabilmente coinvolto da una statuizione che di quella potestà sancisca la perdita.

È possibile, e la stessa Costituzione lo prevede (art. 30, secondo comma), che uno o entrambi i genitori si rivelino incapaci di assolvere i loro compiti, con conseguente necessità per il legislatore di disporre interventi sostitutivi (artt. 330 e seguenti cod. civ.). E del pari è possibile che la condotta di uno o di entrambi i genitori sia idonea ad integrare gli estremi di un reato, in relazione al quale il legislatore, nel ragionevole esercizio della sua discrezionalità, ritenga che, in caso di condanna, si debba rendere applicabile la pena accessoria della perdita della potestà.

Tuttavia, proprio perché la pronuncia di decadenza va ad incidere sull'interesse del minore sopra indicato, non è conforme al principio di ragionevolezza, e contrasta quindi con il dettato dell'art. 3 Cost., il disposto della norma censurata che, ignorando il detto interesse, statuisce la perdita della potestà sulla base di un mero automatismo, che preclude al giudice ogni possibilità di valutazione e di bilanciamento, nel caso concreto, tra l'interesse stesso e la necessità di applicare comunque la pena accessoria in ragione della natura e delle caratteristiche dell'episodio criminoso, tali da giustificare la detta applicazione appunto a tutela di quell'interesse.

La violazione del principio di ragionevolezza, che consegue all'automatismo previsto dalla norma censurata, deve essere affermata anche alla luce dei caratteri propri del delitto di cui all'art. 567, secondo comma, cod. pen. Infatti, quest'ultimo, diversamente da altre ipotesi criminose in danno di minori, non reca in sé una presunzione assoluta di pregiudizio per i loro interessi morali e materiali, tale da indurre a ravvisare sempre l'inidoneità del genitore all'esercizio della potestà genitoriale.

È ragionevole, pertanto, affermare che il giudice possa valutare, nel caso concreto, la sussistenza di detta idoneità in funzione della tutela dell'interesse del minore.

In senso contrario non giova richiamare l'ordinanza di questa Corte n. 723 del 1988, che dichiarò la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma qui censurata, in riferimento all'art. 30 Cost. Invero, la citata decisione fu adottata sulla base di un parametro diverso da quello qui evocato e seguendo un percorso argomentativo che non poteva tenere conto del quadro normativo dianzi menzionato, perché in larga parte non ancora intervenuto.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 569 cod. pen., nella parte in cui prevede che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato di cui all'art. 567, secondo comma, cod. pen., debba conseguire automaticamente la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto.

Ogni altro profilo resta assorbito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 569 del codice penale, nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato, previsto dall'articolo 567, secondo comma, del codice penale, consegua di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 febbraio 2012.

F.to:
Alfonso QUARANTA, Presidente
Alessandro CRISCUOLO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2012.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: MELATTI

Ord. 314/2011 (red. Lattanzi)

ORDINANZA N. 314

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promossi dalla Corte d'appello di Messina con ordinanza del 29 novembre 2010 e dalla Corte di cassazione con ordinanza del 17 febbraio 2011, iscritte ai nn. 74 e 76 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 18 ottobre 2011 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che la Corte d'appello di Messina, con ordinanza del 29 novembre 2010, pervenuta alla Corte costituzionale l'11 aprile 2011 (r.o. n. 74 del 2011), ha sollevato, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione);

che la Corte rimettente premette di procedere in sede di giudizio di rinvio, in seguito all'annullamento, da parte della Corte di cassazione, della sentenza della Corte d'appello di Reggio Calabria del 26 aprile 2001, che aveva dichiarato non doversi procedere nei confronti di alcuni imputati in ordine al delitto di omicidio colposo, in quanto estinto per prescrizione, previa concessione delle circostanze attenuanti generiche;

che, aderendo all'eccezione formulata dalle difese degli imputati sulla scorta dell'ordinanza della seconda sezione penale della Corte di cassazione n. 22357 del 27 maggio 2010 (che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale decisa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 236 del 2011, successiva all'ordinanza di rimessione in esame), la Corte rimettente riporta, con riguardo alla non manifesta infondatezza della questione, parte della citata ordinanza n. 22357, osservando, con riferimento alla rilevanza della questione stessa, che ove venissero applicati i più brevi termini di

prescrizione previsti dalla nuova normativa, «il reato sarebbe già prescritto – con esigenza di immediata declaratoria della causa estintiva ed efficacia preclusiva dell'ulteriore attività istruttoria in corso – a prescindere dal riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche», la cui decisione è stata rimessa al giudizio di rinvio;

che è intervenuto nel giudizio di costituzionalità, con atto depositato il 24 maggio 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, per omessa descrizione della fattispecie sottoposta alla cognizione del rimettente, e, in via subordinata, manifestamente infondata, alla luce dell'orientamento, espresso dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 393 del 2006 e n. 72 del 2008, secondo cui il principio della retroattività della *lex mitior*, lungi dall'essere assolutamente cogente, sulla base delle indicazioni provenienti dai trattati internazionali cui l'Italia ha dato esecuzione o dal diritto comunitario, può essere disatteso qualora le disposizioni derogatorie siano conformi al canone della ragionevolezza;

che la Corte di cassazione, quinta sezione penale, con ordinanza del 17 febbraio 2011, pervenuta alla Corte costituzionale il 12 aprile 2011 (r.o. n. 76 del 2011), ha sollevato, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251;

che il giudice a quo premette che con sentenza del 3 febbraio 2010 la Corte d'appello di Torino, in parziale riforma della sentenza del Tribunale di Torino dell'11 dicembre 2002, aveva condannato alla pena di un anno e quattro mesi di reclusione l'imputato G. B. per il delitto di bancarotta fraudolenta patrimoniale, commesso quale amministratore di una società dichiarata fallita il 17 giugno 1996;

che avverso la sentenza di secondo grado l'imputato presentava ricorso per cassazione, articolando vari motivi di impugnazione e deducendo, con il primo di essi, la violazione dell'art. 157 del codice penale e dell'art. 10 della legge n. 251 del 2005, in relazione alla mancata declaratoria di estinzione del reato per prescrizione;

che, richiamata la citata ordinanza della seconda sezione penale della Corte di cassazione n. 22357 del 27 maggio 2010, il giudice a quo osserva che «il principio di retroattività della legge più favorevole è sancito sia a livello internazionale sia a livello comunitario» e che già l'art. 15, primo comma, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge del 25 ottobre 1977, n. 881, se assunto quale parametro non già dell'art. 3 Cost., bensì dell'art. 117, primo comma, Cost., renderebbe non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disciplina transitoria in esame, in quanto «priva l'imputato, il cui processo sia già pendente in appello o in Cassazione, dell'ottemperanza alla regola cogente, imposta dalla norma pattizia, per la quale la legge più favorevole deve essere di immediata applicazione, senza che le deroghe disposte dalla legge ordinaria possano essere giustificate per effetto del bilanciamento con interessi di analogo rilievo»;

che, alla luce della giurisprudenza costituzionale, secondo cui le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti CEDU), integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., e della sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo del 17 settembre 2009 (ric. n. 10249/03, Scoppola contro Italia), risulterebbe evidente, secondo la Corte rimettente, come il significato innovativo attribuito all'art. 7 della CEDU imponga lo scrutinio di legittimità costituzionale della «disciplina che pone dei limiti all'efficacia nei procedimenti penali in corso della nuova previsione della legge

n. 251 del 2005 in tema di determinazione dei termini di prescrizione, ove gli stessi siano più favorevoli all'imputato»;

che la questione sarebbe rilevante, in quanto: con la sentenza impugnata, escluse la recidiva e la circostanza aggravante di cui all'art. 219, comma 2, numero 1), del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (cosiddetta legge fallimentare), la pena, determinata nella misura base di tre anni di reclusione, era stata ridotta per l'applicazione della circostanza attenuante di cui all'art. 219, comma 3, della citata legge fallimentare; secondo la previgente disciplina il termine di prescrizione, tenuto conto degli atti interruttivi e dei periodi di sospensione, risulterebbe pari a quindici anni, due mesi e quattordici giorni, sicché non sarebbe ancora decorso; sulla base della normativa sopravvenuta, tale termine sarebbe pari a dodici anni, otto mesi e quattordici giorni, sicché all'applicabilità della disciplina sopravvenuta seguirebbe la declaratoria di estinzione del reato;

che la Corte rimettente precisa che gli ulteriori motivi di ricorso, se accolti, non provocherebbero regressioni del processo implicanti l'applicazione dei nuovi termini prescrizionali e, pertanto, l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, determinerebbe l'applicazione di una disciplina più favorevole per l'imputato;

che, con atto depositato il 24 maggio 2011, è intervenuto nel giudizio di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata, poiché la deroga al principio di retroattività della nuova norma più favorevole al reo contenuta nell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005 sarebbe ragionevole e rispettosa di altri principi costituzionali.

Considerato che la Corte d'appello di Messina, con ordinanza del 29 novembre 2010 (r.o. n. 74 del 2011) e la Corte di cassazione, quinta sezione penale, con ordinanza del 17 febbraio 2011 (r.o. n. 76 del 2011), dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai «processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di Cassazione»;

che la norma indicata sarebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 15, primo comma, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge del 25 ottobre 1977, n. 881, e all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, interpretato alla luce della sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo del 17 settembre 2009 (ric. n. 10249/03, Scoppola contro Italia), secondo cui «l'art. 7 della Convenzione, che stabilisce il principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale, incorpora anche il corollario del diritto dell'accusato al trattamento più lieve»;

che le ordinanze di rimessione sollevano questioni analoghe, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione;

che l'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura generale dello Stato con riferimento alla questione sollevata dalla Corte d'appello di Messina non è fondata, in quanto il rimettente precisa di essere chiamato a decidere, quale giudice del rinvio, dell'applicazione delle circostanze generiche, cui si ricollega la prospettata rilevanza della questione;

che le questioni di legittimità costituzionale sono manifestamente infondate;

che la sentenza n. 236 del 2011 di questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dalla Corte di cassazione, con l'ordinanza n. 22357 del 2010, alla quale hanno fatto ampio riferimento le ordinanze di rimessione in esame;

che la citata sentenza n. 236 ha rilevato che la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 17 settembre 2009 nel caso Scoppola non ha escluso la possibilità che, in presenza di particolari situazioni, il principio di retroattività in mitius possa subire deroghe o limitazioni, sottolineando come «il riconoscimento da parte della Corte europea del principio di retroattività in mitius – che già operava nel nostro ordinamento in forza dell'art. 2, secondo, terzo e quarto comma, cod. pen. e aveva trovato un fondamento costituzionale attraverso la giurisprudenza di questa Corte – non abbia escluso la possibilità di introdurre deroghe o limitazioni alla sua operatività, quando siano sorrette da una valida giustificazione»;

che la sentenza n. 236 del 2011 ha altresì affermato che il principio di retroattività della lex mitior presuppone un'omogeneità tra i contesti fattuali o normativi in cui operano le disposizioni che si succedono nel tempo e ha rimarcato come detto principio «riconosciuto dalla Corte di Strasburgo riguardi esclusivamente la fattispecie incriminatrice e la pena, mentre sono estranee all'ambito di operatività di tale principio, così delineato, le ipotesi in cui non si verifica un mutamento, favorevole al reo, nella valutazione sociale del fatto, che porti a ritenerlo penalmente lecito o comunque di minore gravità», giungendo alla conclusione che esso «non può riguardare le norme sopravvenute che modificano, in senso favorevole al reo, la disciplina della prescrizione, con la riduzione del tempo occorrente perché si produca l'effetto estintivo del reato»;

che, nell'argomentare della sentenza n. 236 del 2011, tale conclusione è avvalorata anche dal richiamo all'art. 15 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, che, così come l'**art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, non si riferisce a qualsiasi disposizione penale, ma solo alla «legge [che] prevede l'applicazione di una pena più lieve» e, quindi, anche sotto l'aspetto letterale, non riguarda la prescrizione, diversamente dall'art. 2 cod. pen., che, con il più generale riferimento alla legge penale, ha un ambito di applicabilità non limitato alle fattispecie incriminatrici e alle pene;

che, pertanto, alla luce delle argomentazioni svolte dalla sentenza n. 236 del 2011 di questa Corte, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte d'appello di Messina e dalla Corte di cassazione, quinta sezione penale, sono manifestamente infondate.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione) sollevate, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Messina e dalla Corte di cassazione, quinta sezione penale, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 2011.

F.to:
Alfonso QUARANTA, Presidente
Giorgio LATTANZI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 23 novembre 2011.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: MELATTI

Ord. n. 306/2011 (red. Tesauero)

ORDINANZA N. 306

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 2, comma 5, 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e 331, comma 4, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale per i minorenni di Roma nel procedimento relativo a M. J. con ordinanza del 30 settembre 2010, iscritta al n. 84 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesauero.

Ritenuto che il Tribunale per i minorenni di Roma, con ordinanza del 30 settembre 2010, ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 11, 24, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione all'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea, agli **articoli 21, 23, 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** (di seguito: Carta dei diritti fondamentali), alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata con legge 14 marzo 1985, n. 132 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979), al Protocollo opzionale a detta Convenzione, adottato il 6 ottobre 1999, firmato dall'Italia il 10 dicembre 1999, ratificato il 22 settembre 2000, alla Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne proclamata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993, ed alla Raccomandazione Rec(2002)5 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza adottata il 30 aprile 2002, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) «nel combinato disposto» con gli articoli 10-bis di detto decreto legislativo e 331, comma 4, del codice di procedura penale;

che, secondo l'ordinanza di rimessione, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma (infra: P.M.) ha chiesto, ai sensi dell'art. 330 del codice civile, che M.J.,

cittadino del Pakistan, sia dichiarato decaduto dalla potestà sui due figli minorenni, allegando, a conforto, una dichiarazione in cui J.N., moglie del predetto, premesso di avere raggiunto il marito in Italia, nel 2009, insieme ai figli, successivamente alla definizione del procedimento amministrativo per il ricongiungimento familiare, esponeva che questi l'aveva segregata in casa, sottoponendola a molteplici e ripetute minacce e vessazioni sino a quando ella, sottrattasi al suo controllo, aveva sporto denuncia alla Polizia di Stato ed era stata, quindi, ospitata in Roma in un centro pubblico di accoglienza per le donne che hanno subito violenza;

che, ad avviso del giudice a quo, J.N. non è comparsa all'udienza a tal fine fissata nel processo principale ed il suo difensore, dopo averne motivato l'assenza con il fatto che ella sarebbe stata priva del permesso di soggiorno e che il Tribunale per i minorenni avrebbe avuto l'obbligo di denunciarla per il reato previsto dall'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, introdotto dall'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), ha eccepito l'illegittimità costituzionale di detta norma, in riferimento agli artt. 24 e 117 Cost., denunciandone il contrasto «con il diritto alla tutela giurisdizionale a tutti riconosciuto», in considerazione «degli obblighi comunitari ed internazionali assunti dall'Italia in materia di protezione delle donne dalla violenza domestica»;

che il rimettente espone che, in virtù dell'art. 331, comma 4, cod. proc. pen., sarebbe tenuto a denunciare al pubblico ministero, senza ritardo, J.N., per il reato previsto e punito dal citato art. 10-bis, poiché tale obbligo non sarebbe escluso dall'eventuale ricorrenza di cause di giustificazione, ma dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, «nel combinato disposto» con gli articoli 10-bis di detto decreto legislativo e 331, comma 4, cod. proc. pen., nella parte in cui dette norme non prevedono che, «nel caso sia proposta azione giudiziaria finalizzata alla tutela di diritti fondamentali della persona, l'autorità giudiziaria adita non sia tenuta né all'obbligo di redigere ed effettuare la denuncia al pubblico ministero di cui all'art. 331 comma quarto c.p.p., né ad alcuna segnalazione all'autorità amministrativa competente all'emissione del provvedimento di espulsione»;

che, a suo avviso, siffatta questione di legittimità costituzionale sarebbe rilevante sia perché il diritto alla tutela giurisdizionale dovrebbe ritenersi vulnerato qualora colui che ne è titolare abbia la certezza che, «rivolgendosi all'autorità giudiziaria», è costretto all'autoincriminazione e, così facendo, «deve certamente essere sottoposto ad un procedimento penale», sia perché, nel giudizio principale, occorre procedere all'audizione dei figli minorenni di J.N., necessaria anche in virtù degli articoli 3 e 6, lettera b), della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata con legge 20 marzo 2003, n. 77 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996), e dell'**art. 24 della Carta dei diritti fondamentali**, e che, tuttavia, sarebbe impedita dalla mancata comparizione di quest'ultima;

che, in particolare, secondo il Tribunale per i minorenni, le norme censurate violerebbero gli artt. 2 e 24, primo comma, Cost., in quanto «l'esercizio dell'azione giurisdizionale a tutela di diritti fondamentali della persona risulta radicalmente inciso dalla certezza che a tale esercizio farà seguito sia l'incriminazione per il reato di cui all'art. 10-bis, sia l'avvio del procedimento amministrativo il cui esito è l'espulsione dal territorio nazionale»;

che dette disposizioni si porrebbero in contrasto anche con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., anzitutto perché recano vulnus al principio di tutela giurisdizionale effettiva, il quale costituisce principio generale e fondante del diritto comunitario, derivante dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri dell'Unione europea, confermato anche dagli **artt. 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali**;

che detti parametri costituzionali sarebbero, inoltre, lesi in quanto sussisterebbero «profili di contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», poiché la disciplina recata dalle norme censurate inciderebbe su diritti e libertà spettanti ad ogni individuo, indipendentemente dalla nazionalità, garantiti dal diritto dell'Unione europea e, in particolare, il citato art. 10-bis realizzerebbe «una compressione dell'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale», privandolo «di qualsiasi effettività», anche quando tale tutela, in virtù di principi stabiliti dall'art. 2 del Trattato UE e dagli **artt. 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali**, è preordinata, come nella fattispecie oggetto del processo principale, ad assicurare l'effettività di diritti inerenti alla dignità della persona, compromessa o minacciata dalla violenza esercitata in danno delle donne, in ambito domestico;

che, infine, ad avviso del giudice a quo, «gli obblighi derivanti all'Italia dai principi e dalle determinazioni espresse sul tema dal diritto internazionale configurano profili di contrasto con l'art. 11 Cost.», venendo in rilievo: la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata con legge n. 132 del 1985, ed il Protocollo opzionale a detta Convenzione, adottato il 6 ottobre 1999, firmato dall'Italia il 10 dicembre 1999, ratificato il 22 settembre 2000; la Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne proclamata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993 (il cui art. 1 precisa che il termine «violenza contro le donne» include ogni atto di violenza basato sul genere, inclusi quelli di coercizione e privazione arbitraria della libertà, posti in essere nella vita pubblica o nella vita privata); la Raccomandazione Rec(2002)5 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza adottata il 30 aprile 2002 (che ha impegnato gli Stati membri alla revisione delle proprie legislazioni e politiche al fine di assicurare alle donne l'esercizio e la protezione dei loro diritti umani e delle libertà fondamentali);

che nel giudizio davanti a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata;

che, a suo avviso, il rimettente ha denunciato un «combinato disposto», ma «il legame interpretativo» prospettato (e cioè il «combinato disposto») sarebbe stato «spezzato» dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 28 aprile 2011, C-61/11 PPU, El Dridi, secondo la quale al giudice nazionale spetta il potere di non applicare le norme del d.lgs. n. 286 del 1998 in contrasto con la direttiva 16 dicembre 2008, n. 2008/115/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare) e, tra queste, quelle che stabiliscono una sanzione detentiva nel caso di irregolare permanenza nel territorio nazionale, con conseguente insussistenza del presupposto dell'obbligo di denuncia e, quindi, della rilevanza della questione di legittimità costituzionale;

che la questione sarebbe, altresì, inammissibile perché dall'ordinanza di rimessione risulta che il giudizio principale è stato promosso dal P.M. e che J.N. è ospitata in un centro pubblico di accoglienza per le donne che hanno subito violenza, sicché la situazione di irregolarità in cui ella eventualmente versava era già conosciuta dall'autorità giudiziaria e dalla autorità di pubblica sicurezza, con la conseguenza che tale provvedimento «suscita perplessità laddove riconduce il rischio della denuncia penale, ai fini della rilevanza della questione, alla partecipazione della cittadina extra-comunitaria al processo»;

che, nel merito, le censure sarebbero infondate, poiché l'ordinamento prevede strumenti a garanzia della straniera extracomunitaria, assicurando piena tutela dei diritti fondamentali,

«indipendentemente dall'incriminazione per il reato in esame (peraltro non più possibile, in base alla giurisprudenza comunitaria) o dalla segnalazione alla competente autorità amministrativa per l'espulsione»;

che, infine, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, gli articoli 17, 18 e 31, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 recano una disciplina che garantisce allo straniero extracomunitario il diritto ad una piena ed effettiva tutela giurisdizionale, non essendo giuridicamente rilevante che, qualora questi versi in una situazione di irregolarità, possa «di fatto avere delle remore» nell'esercitarlo, «per timore di rendere ulteriormente “evidente” la propria posizione», peraltro «nel caso di specie già nota alle autorità».

Considerato che il Tribunale per i minorenni di Roma dubita, in riferimento agli articoli 2, 11, 24, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione all'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea, agli **articoli 21, 23, 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** (di seguito: Carta dei diritti fondamentali), alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata con legge 14 marzo 1985, n. 132 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979), al Protocollo opzionale a detta Convenzione, adottato il 6 ottobre 1999, firmato dall'Italia il 10 dicembre 1999, ratificato il 22 settembre 2000, alla Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne proclamata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993, ed alla Raccomandazione Rec(2002)5 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza adottata il 30 aprile 2002, della legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) «nel combinato disposto» con gli articoli 10-bis di detto decreto legislativo e 331, comma 4, del codice di procedura penale;

che, secondo il rimettente, l'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, «nel combinato disposto» con gli articoli 10-bis di detto decreto legislativo e 331, comma 4, cod. proc. pen., nella parte in cui dette norme non prevedono che, «nel caso sia proposta azione giudiziaria finalizzata alla tutela di diritti fondamentali della persona, l'autorità giudiziaria adita non sia tenuta né all'obbligo di redigere ed effettuare la denuncia al pubblico ministero di cui all'art. 331 comma quarto c.p.p., né ad alcuna segnalazione all'autorità amministrativa competente all'emissione del provvedimento di espulsione», si porrebbe in contrasto con gli artt. 2 e 24, primo comma, Cost., in quanto «l'esercizio dell'azione giurisdizionale a tutela di diritti fondamentali della persona risulta radicalmente inciso dalla certezza che a tale esercizio farà seguito sia l'incriminazione per il reato di cui all'art. 10-bis, sia l'avvio del procedimento amministrativo il cui esito è l'espulsione dal territorio nazionale»;

che le disposizioni censurate violerebbero, altresì, gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., anzitutto perché recano vulnus al principio di tutela giurisdizionale effettiva, che costituisce principio generale e fondante del diritto comunitario, derivante dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri dell'Unione europea, confermato anche dagli **artt. 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali**;

che, inoltre, detti parametri costituzionali sarebbero lesi in quanto sussisterebbero «profili di contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», conseguenti alla circostanza che la disciplina recata dalle norme censurate incide su diritti e libertà spettanti ad ogni individuo, indipendentemente dalla nazionalità, garantiti dal diritto dell'Unione europea e, in particolare, il citato art. 10-bis realizzerebbe «una compressione dell'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale», privandolo «di qualsiasi effettività», anche quando tale tutela, in virtù di principi

stabiliti dall'art. 2 del Trattato UE e dagli **articoli 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali**, è strumentale, come nella fattispecie oggetto del processo principale, a garantire l'effettività di diritti inerenti alla dignità della persona, compromessa o minacciata dalla violenza esercitata in danno delle donne, in ambito domestico;

che, infine, «gli obblighi derivanti all'Italia dai principi e dalle determinazioni espresse sul tema dal diritto internazionale configurano profili di contrasto con l'art. 11 Cost.», venendo in rilievo: la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata con legge n. 132 del 1985, ed il Protocollo opzionale a detta Convenzione, adottato il 6 ottobre 1999, firmato dall'Italia il 10 dicembre 1999, ratificato il 22 settembre 2000; la Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne proclamata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993 (il cui art. 1 precisa che il termine «violenza contro le donne» include ogni atto di violenza basato sul genere, inclusi quelli di coercizione e privazione arbitraria della libertà, posti in essere nella vita pubblica o nella vita privata); la Raccomandazione Rec(2002)5 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza adottata il 30 aprile 2002 (che ha impegnato gli Stati membri alla revisione delle proprie legislazioni e politiche al fine di assicurare alle donne l'esercizio e la protezione dei loro diritti umani e delle libertà fondamentali);

che, in linea preliminare, va rilevato che l'ordinanza di rimessione presenta carenze in punto di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza tali da precludere lo scrutinio nel merito della questione;

che il giudice a quo non ha, infatti, precisato se e quali verifiche siano state svolte in ordine all'eventuale, asserita e perdurante situazione di irregolarità di J.N. alla data dell'ordinanza di rimessione (presupposto imprescindibile per la rilevanza della questione), come sarebbe stato necessario, soprattutto in considerazione delle circostanze della fattispecie, tenuto conto che, secondo tale provvedimento, è stata la predetta a denunciare alla Polizia di Stato i fatti i quali hanno dato origine all'instaurazione da parte del P.M. del processo principale ed ella, a seguito della denuncia, è stata ospitata presso un centro di accoglienza e, successivamente, è stata assistita da un centro provinciale per donne in difficoltà;

che, sotto un ulteriore e concorrente profilo, va ricordato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, il rimettente è tenuto a motivare specificamente in ordine alla necessità di applicare la disposizione censurata ai fini della definizione della controversia, sussistente quando la norma riguardi il thema decidendum su cui egli è chiamato a pronunciare (sentenza n. 281 del 2010) e di essa debba essere fatta applicazione, quale passaggio obbligato ai fini della risoluzione della questione oggetto del giudizio principale (ex plurimis, sentenze n. 151 del 2009 e n. 303 del 2007);

che il giudice a quo non ha, invece, esposto i motivi che dovrebbero far ritenere sussistente l'obbligo di denuncia anche qualora l'amaffiutorità di pubblica sicurezza, prima, e l'autorità giudiziaria, poi (in particolare, il P.M. presso il Tribunale per i minorenni di Roma, che ha promosso il giudizio principale), siano già venute a conoscenza del fatto oggetto dello stesso – come pure risulta dalla stessa ordinanza di rimessione – ed ha, altresì, ommesso di esplicitare le ragioni che, nel giudizio principale, dimostrerebbero la riconducibilità del denunciato pregiudizio a siffatto obbligo, anziché alle modalità della regolamentazione dell'espulsione conseguente all'accertamento del reato del citato art. 10-bis ed all'eventuale difetto di rimedi atti a renderla compatibile con il diritto dello straniero extracomunitario ad agire in giudizio a tutela dei diritti fondamentali allo stesso spettanti;

che, pertanto, anche indipendentemente dalla considerazione di ulteriori profili ostativi alla decisione nel merito, conseguenti alle modalità della denuncia del contrasto delle disposizioni censurate con norme del diritto dell'Unione europea (effettuata dal rimettente senza indicare le ragioni che osterebbero alla non applicazione del diritto interno da parte del giudice ordinario, con omissione che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, comporta un difetto di motivazione della rilevanza, tra le molte, sentenze n. 288 e n. 227 del 2010), la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 2, comma 5, 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e 331, comma 4, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli articoli 2, 11, 24, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione all'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea, agli articoli 21, 23, 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata con legge 14 marzo 1985, n. 132 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979), al Protocollo opzionale a detta Convenzione, adottato il 6 ottobre 1999, firmato dall'Italia il 10 dicembre 1999, ratificato il 22 settembre 2000, alla Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne proclamata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993, e alla Raccomandazione Rec(2002)5 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza adottata il 30 aprile 2002, dal Tribunale per i minorenni di Roma, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2011.

F.to:
Alfonso QUARANTA, Presidente
Giuseppe TESAURO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2011.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: MELATTI

Sent. n. 293/2011 (red. Criscuolo)

SENTENZA N. 293

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 13 e 14, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promossi dal Tribunale di Reggio Emilia con ordinanza del 17 settembre 2010, dal Tribunale di Parma con due ordinanze del 30 ottobre 2010, dal Tribunale di Alessandria con ordinanza del 18 gennaio 2011, dal Tribunale di Tempio Pausania con ordinanza del 13 gennaio 2011 e dal Tribunale di Alessandria con ordinanza del 15 dicembre 2010, rispettivamente iscritte ai nn. 17, 57, 58, 88, 97 e 98 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 6, 15, 22 e 25, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di C.T., di L.F., nonché gli atti di intervento dell'AMEV, Associazione Malati Emotrasfusi e Vaccinati, ed altri, del Coordinamento nazionale danneggiati da vaccino e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2011 e nella camera di consiglio del 5 ottobre 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Vittorio Angiolini e Paola Soragni per C.T., Mario Melillo e Anton Giulio Lana per L.F. e l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

omissis

Considerato in diritto

1. — I Tribunali di Reggio Emilia, Parma, Tempio Pausania e Alessandria, tutti in funzione di giudici del lavoro, con le sei ordinanze indicate in epigrafe hanno nel complesso sollevato – in riferimento agli articoli 3, 24, 25 comma primo, 32, 38, 102, 104, 111, 117, primo comma, della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale degli articoli 11, commi 13 e 14, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività

economica), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122.

2. — I rimettenti premettono che, nei giudizi principali, le parti ricorrenti, quali beneficiarie dell'indennizzo previsto dalla legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), come modificata dalla legge 25 luglio 1997, n. 238 (Modifiche e integrazioni alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, in materia di indennizzi ai soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni ed emoderivati), avendo contratto epatite HCV a seguito di trasfusioni, hanno chiesto l'accertamento del diritto a riscuotere la rivalutazione monetaria, sulla base del tasso d'inflazione programmato, della somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale di cui all'art. 2, comma 2, della medesima legge, costituente parte integrante dell'indennizzo in godimento.

Dopo aver dato atto dei contrasti emersi sul punto nella giurisprudenza di legittimità, i giudici a quibus considerano non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale della normativa censurata (ovvero l'art. 11, commi 13 e 14, comma, quest'ultimo, censurato da tutti i giudici a quibus, salvo il Tribunale di Alessandria, del d.l. n. 78 del 2010), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, ritenendo che essa violi:

(r. o. nn. 17, 57, 58 del 2011):

a) l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e dell'uguaglianza, per l'illegittima disparità di trattamento tra coloro il cui indennizzo, per effetto del d.l. n. 78 del 2010, non potrà essere rivalutato e coloro che riscuotono l'indennizzo rivalutato sulla base delle sentenze che hanno riconosciuto il relativo diritto, nonché tra i titolari di indennizzo non rivalutato e gli altri titolari di prestazioni pensionistiche e assistenziali, in particolar modo i vaccinati e le persone affette da sindrome da talidomide, per i quali l'indennizzo è integralmente rivalutato ex lege;

b) l'art. 117, primo comma, Cost., stante la violazione delle norme convenzionali di cui all'art. 2 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti, CEDU), ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848, norma che tutela il diritto alla vita, nonché di cui all'art. 14 della medesima CEDU che sancisce il divieto di discriminazione, in quanto, tenuto conto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul concetto di distinzione discriminatoria – da ritenere tale se manca di una giustificazione obiettiva e ragionevole e, cioè, se la distinzione non persegua uno scopo legittimo o se non c'è un rapporto di ragionevole proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo prefissato – sarebbe palesemente irragionevole ed illegittima la discriminazione tra coloro che hanno già ottenuto la rivalutazione dell'indennizzo di cui alla legge n. 210 del 1992 e coloro che sono ancora in attesa del riconoscimento, e tra questi ultimi e gli altri titolari di indennizzo, in particolar modo i vaccinati e gli affetti da sindrome da talidomide;

c) l'art. 32 Cost., che tutela il diritto alla salute, nonché l'art. 117, primo comma, Cost., stante la violazione dell'**art. 35 CEDU (recte: della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea)**, che tutela la salute quale bene primario cui dover garantire «un livello elevato di protezione» nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e attività dell'Unione, in quanto la misura dell'indennizzo, ritenuta non rivalutabile per intero nelle sue componenti, non sarebbe equa rispetto al danno subito, da riferire al pregiudizio alla salute, avuto riguardo alla progressiva elusione a causa della svalutazione monetaria;

d) gli artt. 25, primo comma, 101, 102, 104, 111 Cost., in quanto, per l'ingerenza attraverso le disposizioni censurate del potere legislativo su quello giudiziario, sarebbero lesi l'indipendenza e l'autonomia della funzione giudiziaria, il principio del giudice naturale precostituito per legge e il diritto del cittadino ad un giusto processo;

e) l'art. 24 Cost., perché le disposizioni censurate, nel fare salve le pronunzie giurisdizionali passate in giudicato alla data di entrata in vigore della norma, creerebbero una ingiustificata disparità di trattamento tra coloro che hanno già ottenuto una decisione favorevole alla rivalutazione e coloro che sono ancora sub iudice o che non hanno ancora adito l'autorità giudiziaria ovvero che hanno ottenuto sentenze favorevoli non passate in giudicato, onde sarebbe vanificato il diritto del cittadino alla tutela giurisdizionale. Inoltre, il ius superveniens comporterebbe, di fatto, una estinzione dei processi in corso e, dunque, una sostanziale vanificazione della via giurisdizionale quale mezzo per attuare un diritto preesistente, con violazione del diritto di azione;

f) gli artt. 102 e 113 (recte: 111) Cost., in quanto l'estinzione automatica di tutti i giudizi pendenti comporterebbe una illegittima interferenza del potere legislativo nella sfera della giurisdizione.

Sarebbero altresì violati:

(r. o. n. 97 del 2011):

g) l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e dell'uguaglianza, per la illegittima disparità di trattamento tra coloro il cui indennizzo ai sensi della legge n. 210 del 1992, per effetto del d.l. n. 78 del 2010, non potrà essere rivalutato e coloro che riscuotono l'indennizzo rivalutato sulla base delle sentenze conformi all'orientamento giurisprudenziale favorevole alla rivalutazione, nonché tra i titolari del detto indennizzo non rivalutato e gli altri titolari di prestazioni pensionistiche o assistenziali, in particolare i vaccinati e le persone affette da sindrome da talidomide, per i quali l'indennizzo è integralmente rivalutato ex lege;

h) l'art. 32 Cost., in quanto la misura dell'indennizzo, ritenuta non rivalutabile per l'intero nelle sue componenti, non sarebbe equa rispetto al danno subito da riferire al pregiudizio alla salute, avuto riguardo alla progressiva erosione conseguente alla svalutazione monetaria.

Infine, risulterebbero violati

(r. o. nn. 88 e 98 del 2011):

i) l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, perché la disciplina censurata, nel prevedere la non rivalutabilità della somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 210 del 1992, sarebbe irragionevole siccome contraria alla funzione stessa di detta indennità, identificata dalla Corte di cassazione (sentenza n. 21703 del 2009) nella necessità d'impedire o attenuare gli effetti della svalutazione monetaria;

l) l'art. 38, primo comma, Cost., sotto il profilo della adeguatezza delle prestazioni assistenziali, in quanto, premesso che l'indennizzo corrisposto ai soggetti affetti da epatite o HIV post-trasfusionale concreta una misura di sostegno economico fondata sulla solidarietà collettiva a fronte di eventi generanti una situazione di bisogno, la previsione della mancata rivalutazione della somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale non assicura, stante la svalutazione monetaria, la conservazione del potere di acquisto della somma ritenuta in origine adeguata.

3. — Le sei ordinanze indicate in epigrafe censurano la medesima normativa (art. 11, commi 13 e 14, d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010), con argomentazioni identiche o analoghe. Pertanto, i relativi giudizi di legittimità costituzionale devono essere riuniti, per essere definiti con unica decisione.

4. — Gli interventi, di cui in narrativa, spiegati da AMEV (Associazione Malati Emotrasfusi e Vaccinati), in persona del presidente pro-tempore, dai numerosi associati aderenti a tale sodalizio, indicati nell'atto d'intervento depositato il 22 febbraio 2011, da L. M. G. e dal Coordinamento Nazionale Danneggiati da Vaccino, in persona del legale rappresentante p. t., sono inammissibili.

Invero, premesso che i suddetti intervenienti non risultano essere parti nei giudizi a quibus, per costante giurisprudenza di questa Corte sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale), le sole parti del giudizio principale. L'intervento di soggetti estranei a questo è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (ex plurimis: ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010, confermata con sentenza n. 138 del 2010; ordinanza letta all'udienza del 31 marzo 2009, confermata con sentenza n. 151 del 2009; sentenze n. 94 del 2009, n. 96 del 2008, n. 245 del 2007).

Del resto, l'ammissibilità dell'intervento ad opera di un terzo, titolare di un interesse soltanto analogo a quello dedotto nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti al detto giudizio avverrebbe senza previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice a quo.

Da quanto esposto consegue l'inammissibilità degli interventi sopra indicati.

5. — La questione è fondata, con riferimento ai profili di seguito indicati.

La legge n. 210 del 1992, modificata dalla legge n. 238 del 1997, stabilisce che «Chiunque abbia riportato, a causa di vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di una autorità sanitaria italiana, lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psicofisica, ha diritto ad un indennizzo da parte dello Stato, alle condizioni e nei modi stabiliti dalla presente legge» (art. 1, comma 1). Il medesimo art. 1, comma 3, dispone che «I benefici di cui alla presente legge spettano altresì a coloro che presentino danni irreversibili da epatiti post-trasfusionali».

L'art. 2, comma 1, della citata legge n. 210 del 1992 (e successive modificazioni) aggiunge che l'indennizzo de quo «consiste in un assegno, reversibile per quindici anni, determinato nella misura di cui alla tabella B allegata alla legge 29 aprile 1976, n. 177, come modificata dall'articolo 8 della legge 2 maggio 1984, n. 111. L'indennizzo è cumulabile con ogni altro emolumento a qualsiasi titolo percepito ed è rivalutato annualmente sulla base del tasso d'inflazione programmato».

L'art. 2, comma 2 (primo periodo), della medesima legge prevede che l'indennizzo in questione sia integrato da una somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale, di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324 (Miglioramenti economici al personale statale in attività ed in quiescenza), e successive modificazioni, contemplata per la prima qualifica funzionale degli impiegati civili dello Stato.

La rivalutazione su base annua, secondo il tasso d'inflazione programmato, dell'assegno disciplinato dall'art. 2, comma 1, della legge n. 210 del 1992 non era prevista dal testo iniziale di detta disposizione. Essa fu introdotta con l'art. 1, comma 1, della legge n. 238 del 1997. Nulla, invece, fu disposto al riguardo per la seconda componente dell'indennizzo, cioè per la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale, ancorché questa avesse per l'appunto funzione integrativa dell'indennizzo medesimo.

Sulla possibilità di rivalutare o meno la detta somma la giurisprudenza di legittimità si è espressa in modo contrastante (in senso favorevole alla rivalutazione, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze del 27 agosto 2007, n. 18109 e del 28 luglio 2005, n. 15894, secondo cui l'importo bimestrale corrisposto agli aventi diritto all'indennizzo deve essere rivalutato secondo il tasso d'inflazione annualmente programmato, sia con riferimento all'assegno di cui all'art. 2, comma 1, della legge n. 210 del 1992, sia con riferimento alla somma prevista dall'art. 2, comma 2, della medesima legge; in senso contrario, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza del 19 ottobre 2009, n. 22112 e 13 ottobre 2009, n. 21703, secondo le quali la possibilità di rivalutare la somma de qua sarebbe esclusa sia dal dato testuale, sia dal rilievo che l'indennità integrativa speciale avrebbe proprio la funzione di attenuare o impedire gli effetti della svalutazione monetaria, onde sarebbe ragionevole che ne sia esclusa la rivalutabilità).

La giurisprudenza di merito ha in prevalenza seguito il primo orientamento.

In questo quadro, è intervenuta la normativa censurata, recata dall'art. 11, commi 13 e 14, del d. l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010.

In particolare, il citato art. 11, comma 13, ha disposto che «Il comma 2 dell'articolo 2 della legge 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni si interpreta nel senso che la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale non è rivalutata secondo il tasso d'inflazione». Il successivo comma 14 ha stabilito che «Fermo restando gli effetti espliciti da sentenze passate in giudicato, per i periodi da esse definiti, a partire dalla data di entrata in vigore del presente decreto cessa l'efficacia di provvedimenti emanati al fine di rivalutare la somma di cui al comma 13, in forza di un titolo esecutivo. Sono fatti salvi gli effetti prodottisi fino alla data di entrata in vigore del presente decreto».

5.1. — Tale disciplina non è conforme al parametro dettato dall'art. 3, primo comma, Cost., in quanto risulta in violazione del principio di uguaglianza.

Va premesso che, come questa Corte ha già chiarito, la menomazione della salute conseguente a trattamenti sanitari può determinare, oltre al risarcimento del danno in base alla previsione dell'art. 2043 del codice civile, il diritto ad un equo indennizzo, in forza dell'art. 32 in collegamento con l'art. 2 Cost., qualora il danno, non derivante da fatto illecito, sia conseguenza dell'adempimento di un obbligo legale, come la sottoposizione a vaccinazioni obbligatorie (fattispecie alla quale è stato assimilato il caso in cui il danno sia derivato da un trattamento sanitario che, pur non essendo giuridicamente obbligatorio, sia tuttavia, in base ad una legge, promosso dalla pubblica autorità in vista della sua diffusione capillare nella società: sentenza n. 27 del 1998); nonché il diritto, qualora ne sussistano i presupposti a norma degli artt. 2 e 38, secondo comma, Cost., a misure di sostegno assistenziale disposte dal legislatore nell'ambito della propria discrezionalità (sentenze n. 342 del 2006, n. 226 del 2000 e n. 118 del 1996).

La situazione giuridica di coloro che, a seguito di trasfusione, siano affetti da epatite è riconducibile all'ultima delle ipotesi ora indicate. E il legislatore, nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali, è intervenuto con la legge n. 210 del 1992, prevedendo (tra l'altro) un indennizzo consistente in una

misura di sostegno economico, fondato sulla solidarietà collettiva garantita ai cittadini, alla stregua dei citati artt. 2 e 38 Cost., a fronte di eventi generanti una situazione di bisogno (sentenza n. 342 del 2006, punto 3 del Considerato in diritto), misura che trova fondamento nella insufficienza dei controlli sanitari predisposti nel settore (sentenza n. 28 del 2009).

Le scelte del legislatore, nell'esercizio dei suoi poteri di apprezzamento della qualità, della misura, della gradualità e dei modi di erogazione delle provvidenze da adottare, rientrano nella sfera della sua discrezionalità. Tuttavia, compete a questa Corte verificare che esse non siano affette da palese arbitrarità o irrazionalità, ovvero non comportino una lesione della parità di trattamento o del nucleo minimo della garanzia (sentenze n. 342 del 2006 e n. 226 del 2000).

Ciò posto, si deve rilevare che con l'art. 2, comma 363, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), è stato disposto che «L'indennizzo di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 2005, n. 229, è riconosciuto, altresì, ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco, nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della macromelia».

L'art. 1 della legge 29 ottobre 2005, n. 229 (Disposizioni in materia di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie) rinvia, a sua volta, ai soggetti di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992 e disciplina l'ulteriore indennizzo ai medesimi spettante, determinandone importo e modalità di erogazione (comma 1). Il comma 4 della norma statuisce che «L'intero importo dell'indennizzo, stabilito ai sensi del presente articolo, è rivalutato annualmente in base alla variazione degli indici ISTAT». Per il richiamo effettuato dalla legge n. 24 del 2007 all'intero art. 1 della legge n. 229 del 2005 anche quest'ultima disposizione si applica all'indennizzo riconosciuto ai soggetti affetti da sindrome da talidomide. Del resto, il regolamento di esecuzione dell'art. 2, comma 363, della legge n. 244 del 2007, recato dal decreto ministeriale del 2 ottobre 2009, n. 163 (Regolamento di esecuzione dell'articolo 2, comma 363, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che riconosce un indennizzo ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco), ribadisce nell'art. 1, comma 4, che l'importo dell'indennizzo suddetto «è interamente rivalutato annualmente in base alla variazione degli indici ISTAT».

Orbene, come già chiarito da questa Corte, non è ravvisabile irrazionale disparità di trattamento dei soggetti danneggiati in modo irreversibile da emotrasfusioni rispetto a quanti abbiano ricevuto una menomazione permanente alla salute da vaccinazioni obbligatorie, trattandosi di situazioni diverse che non si prestano ad entrare in una visione unificatrice (sentenza n. 423 del 2000 e ordinanza n. 522 del 2000).

Non altrettanto, però, può dirsi per la situazione delle persone affette da sindrome da talidomide. Invero, la ratio del beneficio concesso a tali persone è da ravvisare nell'immissione in commercio del detto farmaco in assenza di adeguati controlli sanitari sui suoi effetti, sicché esso ha fondamento analogo, se non identico, a quello del beneficio introdotto dall'art. 1, comma 3, della legge n. 210 del 1992. Nella sindrome da talidomide, come nell'epatite post-trasfusionale, i danni irreversibili subiti dai pazienti sono derivati da trattamenti terapeutici non legalmente imposti e neppure incentivati e promossi dall'autorità nell'ambito di una politica sanitaria pubblica. Entrambe le misure hanno natura assistenziale, basandosi sulla solidarietà collettiva garantita ai cittadini alla stregua degli artt. 2 e 38 Cost.

In questo quadro non si giustifica, e risulta, quindi, fonte di una irragionevole disparità di trattamento in contrasto con l'art. 3, comma primo, Cost., la situazione venutasi a creare, a seguito

della normativa censurata, per le persone affette da epatite post-trasfusionale rispetto a quella dei soggetti portatori della sindrome da talidomide.

A questi ultimi è riconosciuta la rivalutazione annuale dell'intero indennizzo, mentre alle prime la rivalutazione (sulla base del tasso di inflazione programmato: art. 2, comma 1, legge n. 210 del 1992) è negata proprio sulla componente diretta a coprire la maggior parte dell'indennizzo stesso, con la conseguenza, tra l'altro, che soltanto questo rimane esposto alla progressiva erosione derivante dalla svalutazione. E ciò ad onta delle caratteristiche omogenee come sopra riscontrate tra i due benefici.

La tesi della difesa dello Stato, secondo cui essi in realtà resterebbero differenziati ab origine, «nel senso che il relativo ammontare è comunque diverso», anche a prescindere dalla rivalutabilità o meno della componente commisurata alla indennità integrativa speciale inclusa nella base di calcolo, non può essere condivisa. Infatti, il diverso ammontare dell'indennizzo attiene alla determinazione del quantum e, quindi, risponde a legittime scelte discrezionali del legislatore che non sono qui in discussione. Esse, comunque, non incidono sulle ragioni unificanti sopra evidenziate.

Conclusivamente, alla stregua delle esposte considerazioni, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 13, del d. l. n.78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010. La declaratoria riguarda anche il successivo comma 14, trattandosi di disposizione strettamente connessa alla precedente, in quanto diretta a regolare gli effetti intertemporali della norma interpretativa, della quale, dunque, segue la sorte.

Ogni altro profilo resta assorbito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 13 e 14, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, legge 30 luglio 2010, n. 122.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 novembre 2011.

F.to:
Alfonso QUARANTA, Presidente
Alessandro CRISCUOLO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 9 novembre 2011.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: MELATTI

Sent. n. 245/2011 (red. Quaranta)

SENTENZA N. 245

ANNO 2011

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 116, primo comma, del codice civile, come modificato dall'art. 1, comma 15, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promosso dal Tribunale ordinario di Catania nel procedimento vertente tra P.A. e M.A. e il Ministero dell'interno, con ordinanza del 17 novembre 2009, iscritta al n. 26 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta.

Ritenuto in fatto

omissis

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale ordinario di Catania ha sollevato – in riferimento agli articoli 2, 3, 29, 31 e 117, primo comma, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'articolo 116, primo comma, del codice civile, come modificato dall'art. 1, comma 15, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), limitatamente alle parole «nonché un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano». La novella introdotta dalla predetta legge, in altri termini, fa carico allo straniero che intenda contrarre matrimonio in Italia di produrre tale atto.

La questione è stata sollevata nel corso di un giudizio civile, promosso da una cittadina italiana e da un cittadino marocchino, avente ad oggetto – previo accertamento della illegittimità del rifiuto opposto dall'ufficiale dello stato civile alla celebrazione del matrimonio tra gli stessi – la richiesta di pronuncia di un ordine all'ufficiale dello stato civile medesimo di celebrazione del matrimonio in questione.

1.1.— Il remittente reputa rilevante detta questione, sul presupposto che la già intervenuta effettuazione della pubblicazione – sotto il vigore della precedente formulazione dell’art. 116 cod. civ. – non esclude l’applicazione dello *ius superveniens*. Conclusione, questa, che risulta conforme a quanto precisato dalla circolare del Ministero dell’interno 7 agosto 2009, n. 19, la quale – oltre a confermare che dall’entrata in vigore della legge n. 94 del 2009 «il matrimonio dello straniero (extracomunitario) è subordinato alla condizione che lo stesso sia regolarmente soggiornante sul territorio nazionale» – specifica che la predetta condizione «deve sussistere all’atto della pubblicazione e al momento della celebrazione del matrimonio».

1.2.— Con riguardo, invece, al profilo della non manifesta infondatezza, il Tribunale pone in luce, in primo luogo, come il matrimonio costituisca espressione della libertà e dell’autonomia della persona, sicché il diritto a contrarlo liberamente è oggetto della tutela primaria assicurata dagli artt. 2, 3 e 29 Cost., in quanto rientra nel novero dei diritti inviolabili dell’uomo.

Tale diritto, infatti, tende a tutelare – osserva sempre il remittente – la piena espressione della persona umana, e come tale deve essere garantito a tutti in posizione di eguaglianza, come aspetto essenziale della dignità umana, senza irragionevoli discriminazioni. Inoltre, l’art. 31 Cost., nel prevedere che la Repubblica agevola «la formazione della famiglia», esclude la legittimità di limitazioni di qualsiasi tipo alla libertà matrimoniale.

Secondo il giudice a quo, questa Corte avrebbe ripetutamente affermato come nella sfera personale di chi si sia risolto a contrarre matrimonio non possa sfavorevolmente incidere alcunché che vi sia assolutamente estraneo, al di fuori cioè di quelle regole, anche limitative, proprie dell’istituto. Infatti, prosegue il remittente, il relativo vincolo, cui tra l’altro si riconnettono valori costituzionalmente protetti, deve rimanere frutto di una libera scelta autoresponsabile attenendo ai diritti intrinseci ed essenziali della persona umana ed alle sue fondamentali istanze, sottraendosi a ogni forma di condizionamento indiretto, ancorché eventualmente imposto dall’ordinamento (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 445 del 2002, n. 187 del 2000, n. 189 del 1991, n. 123 del 1990, n. 73 del 1987, n. 179 del 1976, n. 27 del 1969).

Ne deriverebbe, pertanto, la necessità – conclude sul punto il Tribunale di Catania – di sottrarre la libertà matrimoniale ad inammissibili condizionamenti, diversi da quelli giustificati dall’ordine pubblico.

1.3.— Sotto altro aspetto, inoltre, il remittente rileva che la libertà di contrarre matrimonio costituisce un diritto fondamentale della persona riconosciuto anche dalla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo (art. 16), dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (art. 12) e dalla **Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (art. 9)**.

In particolare, il Tribunale deduce che la CEDU – includendo la libertà matrimoniale tra quelle che devono essere assicurate senza distinzione di sorta (di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza ad una minoranza nazionale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione) e pur prevedendo che il relativo diritto debba esser esercitato nell’ambito delle leggi nazionali – non consentirebbe che queste ultime possano porre condizioni o restrizioni irragionevoli.

Alla stregua di tali principi, la disposizione censurata – secondo il remittente – sarebbe «limitativa della libertà matrimoniale, sia per lo straniero che per i cittadini italiani», e sembrerebbe «determinare una discriminazione nell’esercizio di un diritto fondamentale dell’uomo legata ad una mera condizione personale, che non appare ragionevole», in assenza di esigenze «di salvaguardia di

altri valori costituzionalmente rilevanti di pari grado», tali da giustificare un «limite al diritto fondamentale in esame».

2.— Tanto premesso sul contenuto dell'ordinanza di rimessione, appare opportuno procedere, in via preliminare, alla ricognizione del quadro normativo nel quale si inserisce la norma oggetto del vaglio di costituzionalità.

2.1.— In particolare, la questione sollevata attiene alla disciplina del matrimonio dello straniero in Italia, quale prevista dall'art. 116 cod. civ.

Prima della modifica legislativa, intervenuta con la citata legge n. 94 del 2009, ai sensi di tale norma lo straniero, intenzionato a contrarre matrimonio in Italia, doveva presentare all'ufficiale dello stato civile solo un nulla osta rilasciato dall'autorità competente del proprio Paese.

Oltre al predetto requisito formale, sul piano sostanziale, il nubendo doveva in ogni caso (e deve tuttora) rispettare le condizioni previste dalla normativa italiana riguardanti la capacità di contrarre matrimonio (tra l'altro, libertà di stato, età minima) e l'assenza di situazioni personali ostative (ad esempio, impedimenti per parentela ed affinità). Si tratta, infatti, di norme di applicazione necessaria secondo l'ordinamento interno, che devono comunque essere osservate, anche se non sono previste dalla legge nazionale dello straniero.

2.2.— Con la citata legge n. 94 del 2009 è stato modificato l'art. 116, primo comma, cod. civ.

La nuova norma stabilisce che «lo straniero che vuole contrarre matrimonio nella Repubblica deve presentare all'ufficiale dello stato civile», oltre al nulla osta, di cui sopra, «un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano».

Detta norma deve essere letta anche alla luce delle modifiche introdotte dal legislatore in merito ai requisiti necessari per l'acquisto della cittadinanza a seguito di matrimonio dello straniero con il cittadino italiano, disciplinati dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza).

La legge n. 94 del 2009, al fine di ridurre il fenomeno dei cosiddetti “matrimoni di comodo”, come risulta dai suoi lavori preparatori (Senato della Repubblica, XVI legislatura, relazione al disegno di legge n. 733, che reca “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”), ha sostituito l'art. 5 della predetta legge n. 91 del 1992, prevedendo:

al comma 1, che «il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risiede legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero, qualora», al momento dell'adozione del decreto di acquisto della cittadinanza, «non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi»;

al successivo comma 2, che i termini sono, peraltro, «ridotti della metà in presenza di figli nati o adottati dai coniugi».

3.— Così ricostruito il quadro complessivo in cui si inserisce la disposizione censurata, si può procedere al chiesto scrutinio di costituzionalità.

La questione è fondata.

3.1.— Giova ricordare come questa Corte (sentenze n. 61 del 2011, n. 187 del 2010 e n. 306 del 2008) abbia affermato che al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di stranieri extracomunitari in Italia.

Tali norme, però, devono costituire pur sempre il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento tra i diversi interessi, di rango costituzionale, implicati dalle scelte legislative in materia di disciplina dell'immigrazione, specialmente quando esse siano suscettibili di incidere sul godimento di diritti fondamentali, tra i quali certamente rientra quello «di contrarre matrimonio, discendente dagli articoli 2 e 29 della Costituzione, ed espressamente enunciato nell'articolo 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e nell'articolo 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (sentenza n. 445 del 2002).

In altri termini, è certamente vero che la «basilare differenza esistente tra il cittadino e lo straniero» – «consistente nella circostanza che, mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo» – può «giustificare un loro diverso trattamento» nel godimento di certi diritti (sentenza n. 104 del 1969), in particolare consentendo l'assoggettamento dello straniero «a discipline legislative e amministrative» ad hoc, l'individuazione delle quali resta «collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici» (sentenza n. 62 del 1994), quali quelli concernenti «la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione» (citata sentenza n. 62 del 1994). Tuttavia, resta pur sempre fermo – come questa Corte ha di recente nuovamente precisato – che i diritti inviolabili, di cui all'art. 2 Cost., spettano «ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani», di talché la «condizione giuridica dello straniero non deve essere pertanto considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi» (sentenza n. 249 del 2010).

Sebbene, quindi, la ratio della disposizione censurata – proprio alla luce della ricostruzione che ne ha evidenziato il collegamento con le nuove norme sull'acquisto della cittadinanza e, dunque, la loro comune finalizzazione al contrasto dei cosiddetti “matrimoni di comodo” – possa essere effettivamente rinvenuta, come osserva l'Avvocatura dello Stato, nella necessità di «garantire il presidio e la tutela delle frontiere ed il controllo dei flussi migratori», deve osservarsi come non proporzionato a tale obiettivo si presenti il sacrificio imposto – dal novellato testo dell'art. 116, primo comma, cod. civ. – alla libertà di contrarre matrimonio non solo degli stranieri ma, in definitiva, anche dei cittadini italiani che intendano coniugarsi con i primi.

È, infatti, evidente che la limitazione al diritto dello straniero a contrarre matrimonio nel nostro Paese si traduce anche in una compressione del corrispondente diritto del cittadino o della cittadina italiana che tale diritto intende esercitare. Ciò comporta che il bilanciamento tra i vari interessi di rilievo costituzionale coinvolti deve necessariamente tenere anche conto della posizione giuridica di chi intende, del tutto legittimamente, contrarre matrimonio con lo straniero.

Si impone, pertanto, la conclusione secondo cui la previsione di una generale preclusione alla celebrazione delle nozze, allorché uno dei nubendi risulti uno straniero non regolarmente presente nel territorio dello Stato, rappresenta uno strumento non idoneo ad assicurare un ragionevole e proporzionato bilanciamento dei diversi interessi coinvolti nella presente ipotesi, specie ove si consideri che il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) già disciplina alcuni istituti volti a contrastare i cosiddetti “matrimoni di comodo”.

Ed infatti, in particolare, l'art. 30, comma 1-bis, del citato d.lgs. n. 286 del 1998 prevede:

con riguardo agli stranieri regolarmente soggiornanti ad altro titolo da almeno un anno che abbiano contratto matrimonio nel territorio dello Stato con cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero con cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, che il permesso di soggiorno «è immediatamente revocato qualora sia accertato che al matrimonio non è seguita l'effettiva convivenza salvo che dal matrimonio sia nata prole»;

con riguardo allo straniero che ha fatto ingresso in Italia con visto di ingresso per ricongiungimento familiare, ovvero con visto di ingresso al seguito del proprio familiare nei casi previsti dall'articolo 29, del medesimo d.lgs., ovvero con visto di ingresso per ricongiungimento al figlio minore, che la richiesta di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno «è rigettata e il permesso di soggiorno è revocato se è accertato che il matrimonio o l'adozione hanno avuto luogo allo scopo esclusivo di permettere all'interessato di soggiornare nel territorio dello Stato».

3.2.— Del pari, è ravvisabile, nella specie, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

In proposito, si deve notare che la Corte europea dei diritti dell'uomo è recentemente intervenuta sulla normativa del Regno Unito in tema di capacità matrimoniale degli stranieri (sentenza 14 dicembre 2010, *O'Donoghue and Others v. The United Kingdom*).

In particolare, la Corte europea ha affermato che il margine di apprezzamento riservato agli Stati non può estendersi fino al punto di introdurre una limitazione generale, automatica e indiscriminata, ad un diritto fondamentale garantito dalla Convenzione (par. 89 della sentenza). Secondo i giudici di Strasburgo, pertanto, la previsione di un divieto generale, senza che sia prevista alcuna indagine riguardo alla genuinità del matrimonio, è lesiva del diritto di cui all'art. 12 della Convenzione.

Detta evenienza ricorre anche nel caso previsto dalla norma ora censurata, giacché il legislatore – lungi dal rendere più agevole le condizioni per l'accertamento del carattere eventualmente “di comodo” del matrimonio di un cittadino con uno straniero – ha dato vita, appunto, ad una generale preclusione a contrarre matrimonio a carico di stranieri extracomunitari non regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 116, primo comma, del codice civile, come modificato dall'art. 1, comma 15, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), limitatamente alle parole «nonché un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 2011.

F.to:
Alfonso QUARANTA, Presidente e Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2011.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: MELATTI

Sent. n. 236/2011 (red. Lattanzi)

SENTENZA N. 236

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promossi con ordinanze dell'11 giugno 2010 dalla Corte di cassazione, del 4 novembre 2010 dalla Corte d'appello di Venezia e del 17 dicembre 2010 dalla Corte d'appello di Bari, rispettivamente iscritte al n. 344 del registro ordinanze 2010 ed ai nn. 1 e 47 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2010 e nn. 3 e 13, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di De Giovanni Fabrizio, Micciché Giovanni, Deliu Fatos nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2011 e nella camera di consiglio del 22 giugno 2011 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Emanuele Fragasso per Deliu Fatos, Franco Coppi e Francesco Bertorotta per Micciché Giovanni, Pilerio Plastina per De Giovanni Fabrizio e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

omissis

Considerato in diritto

1. – La Corte di cassazione, seconda sezione penale, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione e all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in

cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai «processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione».

La Corte rimettente – rilevato che, secondo la più recente giurisprudenza costituzionale, le norme della CEDU, nell'interpretazione loro attribuita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, costituiscono norme interposte ai fini della verifica del rispetto dell'art. 117, primo comma, Cost. – pone a base delle proprie censure l'affermazione contenuta nella sentenza della Grande Camera della Corte di Strasburgo del 17 settembre 2009 (Scoppola contro Italia), secondo cui «l'art. 7 della Convenzione, che stabilisce il principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale, incorpora anche il corollario del diritto dell'accusato al trattamento più lieve».

Secondo il giudice a quo la disposizione transitoria censurata, impedendo l'applicazione dei più brevi termini di prescrizione del reato nei processi in corso, pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione, si porrebbe in contrasto con l'art. 7 della CEDU che, nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, sancisce non solo il principio dell'irretroattività della legge penale più severa, ma anche, implicitamente, il principio della retroattività della legge penale più favorevole al reo.

2. – La Corte di appello di Venezia dubita, del pari, della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, per violazione degli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Richiamata l'ordinanza con cui la Corte di cassazione ha sollevato un'analogha questione di legittimità costituzionale e ritenuti fondati i rilievi in essa svolti in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., il giudice a quo afferma che la disposizione censurata si pone in contrasto anche con l'art. 111, secondo comma, Cost., in quanto la riduzione dei termini di prescrizione serve ad assicurare tempi processuali maggiormente equilibrati, sicché «continuare ad applicare termini di prescrizione molto più lunghi di quelli attuali rappresenterebbe un vulnus delle regole costituzionali» e, in particolare, del principio della ragionevole durata del processo.

3. – Anche la Corte di appello di Bari, con riferimento all'art. 117 Cost., muove analoghe censure all'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, richiamandosi alle «condivisibili ragioni ed argomentazioni espresse dalla suprema Corte di cassazione» nell'ordinanza dell'11 giugno 2010, con cui è stata sollevata la medesima questione di legittimità costituzionale.

4. – Le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche o analoghe, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

5. – L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione sollevata dalla Corte di appello di Bari, sulla base di un duplice rilievo: perché il giudice rimettente avrebbe ommesso di descrivere la fattispecie sottoposta alla sua cognizione e perché non avrebbe motivato sulla non manifesta infondatezza, limitandosi a un mero richiamo all'ordinanza con cui la Corte di cassazione aveva sollevato un'analogha questione di legittimità costituzionale.

L'eccezione è fondata.

Innanzitutto l'ordinanza di rimessione presenta carenze di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza, omettendo di indicare il titolo del reato per cui si procede, la data della sua commissione e se l'appello fosse pendente al momento dell'entrata in vigore della legge n. 251 del 2005: in tal modo, impedisce a questa Corte di verificare la rilevanza della questione (ex multis: sentenza n. 72 del 2008; ordinanza n. 64 del 2011).

In secondo luogo, il giudice a quo non motiva sulle ragioni dell'asserita violazione del parametro evocato, limitandosi a richiamare, in termini puramente generici e apodittici, l'ordinanza con cui la Corte di cassazione ha sollevato un'analogha questione di legittimità costituzionale, senza indicare le ragioni per le quali ritiene di dover condividere le argomentazioni poste a fondamento della decisione richiamata. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la carente motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione non può essere colmata dal rinvio al contenuto di altre ordinanze di rimessione, dello stesso o di diverso giudice, dovendo il rimettente rendere esplicite le ragioni per le quali ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione sollevata, mediante una motivazione autonoma e autosufficiente (ex multis: sentenze n. 103 del 2007 e n. 266 del 2006; ordinanze n. 321 del 2010 e n. 75 del 2007).

6. – Anche la questione sollevata dalla Corte di appello di Venezia è inammissibile, per carente descrizione della fattispecie concreta e difetto di rilevanza.

Il giudice a quo, infatti, si limita a riferire di essere investito dell'appello contro la sentenza di primo grado, emessa il 15 gennaio 2001, «che ha giudicato del reato di cui agli artt. 110 cod. pen., 3 n. 8 e 4 nn. 1 e 7 l. 75/1958 ed altro», «commessi nel corso di vari mesi (da ultimo, dicembre) dell'anno 1995», specificando che, qualora fossero applicabili le più favorevoli disposizioni previste dalla novella legislativa, i reati di favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione sarebbero prossimi all'estinzione per prescrizione e gli altri reati sarebbero già prescritti.

La questione di legittimità costituzionale pertanto è in parte irrilevante, in quanto, con riferimento alle imputazioni di favoreggiamento e di sfruttamento della prostituzione, anche nel caso di declaratoria di illegittimità della norma censurata, l'applicazione della *lex mitior* non comporterebbe una pronuncia di estinzione del reato, non essendo ancora maturato – per affermazione dello stesso rimettente – il più breve termine di prescrizione introdotto dalla legge n. 251 del 2005. Inoltre, con riferimento alle altre imputazioni – per le quali, secondo il giudice a quo, applicando la legge penale più favorevole, sarebbe maturato il termine di prescrizione – l'ordinanza di rimessione non descrive compiutamente le fattispecie oggetto del giudizio, omettendo ogni indicazione sul titolo e sulla natura degli «altri reati» per cui si procede, con conseguente impossibilità, per questa Corte, di verificare la rilevanza della questione.

7. – La questione sollevata dalla Corte di cassazione invece è ammissibile, ma non fondata nel merito.

8. – L'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005 originariamente era così formulato: «Se, per effetto delle nuove disposizioni, i termini di prescrizione risultano più brevi, le stesse si applicano ai procedimenti e ai processi pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, ad esclusione dei processi già pendenti in primo grado ove vi sia stata la dichiarazione di apertura del dibattimento, nonché dei processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione».

Con la sentenza n. 393 del 2006, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione, nella parte in cui individuava nella dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado il discrimine temporale per l'applicazione della nuova disciplina della prescrizione, se più favorevole al reo, ritenendo che questa scelta legislativa non fosse «assistita da ragionevolezza» e quindi violasse l'art. 3 Cost.

Per effetto della pronuncia i nuovi termini più favorevoli di prescrizione sono rimasti inapplicabili nei soli processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione. Sotto tale profilo la norma è stata nuovamente investita da una questione di legittimità costituzionale, che questa

Corte, con la sentenza n. 72 del 2008, ha giudicato priva di fondamento, ritenendo ragionevole il residuo limite posto alla retroattività del più favorevole regime di prescrizione.

La nuova questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, nel testo risultante dalla sentenza n. 393 del 2006, proposta dalla Corte di cassazione, non fa riferimento all'art. 3 Cost., ma chiama in causa il diverso parametro espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., assumendo, quale norma interposta, l'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo nella sentenza della Grande Camera del 17 settembre 2009 (Scoppola contro Italia).

9. – Il contenuto della nuova censura mossa nei confronti della norma impugnata, concernendo la sua conformità all'art. 7 della CEDU, impone, in via preliminare, di ricordare quale sia la giurisprudenza di questa Corte sul rango delle disposizioni della CEDU nel nostro ordinamento e sulla loro efficacia, quali norme interposte, rispetto all'art. 117, primo comma, Cost.

A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che «le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) – integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» (sentenze n. 113 e n. 1 del 2011, n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010, n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008; sulla perdurante validità di questa ricostruzione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, sentenza n. 80 del 2011).

Questa Corte ha chiarito che «l'art. 117, primo comma, Cost., ed in particolare l'espressione “obblighi internazionali” in esso contenuta, si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previsione degli artt. 10 e 11 Cost. Così interpretato, l'art. 117, primo comma, Cost., ha colmato la lacuna prima esistente rispetto alle norme che a livello costituzionale garantiscono l'osservanza degli obblighi internazionali pattizi. La conseguenza è che il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.» (sentenza n. 311 del 2009).

Nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, quindi, «il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di un'interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica» (sentenze n. 93 del 2010, n. 113 del 2011, n. 311 e n. 239 del 2009). Se questa verifica dà esito negativo e il contrasto non può essere risolto in via interpretativa, il giudice comune, non potendo disapplicare la norma interna né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la CEDU, e pertanto con la Costituzione, deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo una questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., ovvero all'art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010 e n. 311 del 2009).

Sollevata la questione di legittimità costituzionale, questa Corte – dopo aver accertato che il denunciato contrasto tra norma interna e norma della CEDU sussiste e non può essere risolto in via interpretativa – è chiamata a verificare se la norma della Convenzione – norma che si colloca pur sempre ad un livello sub-costituzionale – si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione. In questa, seppur eccezionale, ipotesi, deve essere esclusa l'idoneità della norma

convenzionale a integrare il parametro costituzionale considerato (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 del 2009, n. 349 e n. 348 del 2007).

Questa Corte ha, inoltre, reiteratamente affermato di non poter sindacare l'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo: le norme della CEDU, quindi, devono essere applicate nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenze n. 113 e n. 1 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009, n. 39 del 2008, n. 349 e n. 348 del 2007).

Ma se questa Corte non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella della Corte di Strasburgo, può però «valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza» (sentenza n. 317 del 2009).

A questa Corte compete, insomma, di apprezzare la giurisprudenza europea consolidatasi sulla norma conferente, in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi (sentenza n. 311 del 2009).

10. – Poiché, come si è visto, la norma oggetto di impugnazione è censurata in quanto introduce un limite all'applicabilità retroattiva della nuova disciplina della prescrizione, qualora sia più favorevole al reo, occorre anche ripercorrere brevemente la giurisprudenza costituzionale in tema di retroattività in mitius.

Questa Corte ha reiteratamente affermato che il principio di retroattività della disposizione penale più favorevole al reo – previsto a livello di legge ordinaria dall'art. 2, secondo, terzo e quarto comma, cod. pen. – non è stato costituzionalizzato dall'art. 25, secondo comma, Cost., che si è limitato a sancire l'irretroattività delle norme incriminatrici e, in generale, delle norme penali più severe. Esso, dunque, ben può subire deroghe per via di legislazione ordinaria, quando ne ricorra una sufficiente ragione giustificativa (ex plurimis: sentenze n. 215 del 2008, n. 393 del 2006, n. 80 del 1995, n. 74 del 1980, n. 6 del 1978; ordinanza n. 330 del 1995).

Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, «il principio di retroattività della lex mitior ha una valenza ben diversa, rispetto al principio di irretroattività della norma penale sfavorevole. Quest'ultimo si pone come essenziale strumento di garanzia del cittadino contro gli arbitri del legislatore, espressivo dell'esigenza della "calcolabilità" delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta, quale condizione necessaria per la libera autodeterminazione individuale. (...) In questa prospettiva, è dunque incontrovertibile che il principio de quo trovi diretto riconoscimento nell'art. 25, secondo comma, Cost. in tutte le sue espressioni: e, cioè, non soltanto con riferimento all'ipotesi della nuova incriminazione, sulla quale pure la formula costituzionale risulta all'apparenza calibrata; ma anche con riferimento a quella della modifica peggiorativa del trattamento sanzionatorio di un fatto già in precedenza penalmente represso. In questi termini, il principio in parola si connota, altresì, come valore assoluto, non suscettibile di bilanciamento con altri valori costituzionali. (...) Invece, il principio di retroattività della norma più favorevole non ha alcun collegamento con la libertà di autodeterminazione individuale, per l'ovvia ragione che, nel caso considerato, la lex mitior sopravviene alla commissione del fatto, al quale l'autore si era liberamente autodeterminato sulla base del pregresso (e per lui meno favorevole) panorama normativo. In quest'ottica, la Corte ha quindi costantemente escluso che il principio di retroattività in mitius trovi copertura nell'art. 25, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 394 del 2006).

L'ambito di operatività del principio di retroattività in mitius non deve essere limitato alle sole disposizioni concernenti la misura della pena, ma va esteso a tutte le norme sostanziali che, pur riguardando profili diversi dalla sanzione in senso stretto, incidono sul complessivo trattamento riservato al reo. Come chiarito dalla sentenza n. 393 del 2006, infatti, «la norma del codice penale [che sancisce la regola generale della retroattività della lex mitior] deve essere interpretata, ed è stata costantemente interpretata dalla giurisprudenza di questa Corte (e da quella di legittimità), nel senso che la locuzione “disposizioni più favorevoli al reo” si riferisce a tutte quelle norme che apportino modifiche in melius alla disciplina di una fattispecie criminosa, ivi comprese quelle che incidono sulla prescrizione del reato».

Ciò premesso sull'ambito di operatività del principio di retroattività in bonam partem, merita di essere ricordato che, secondo questa Corte, «la regola della retroattività della lex mitior, pur avendo rango diverso dal principio d'irretroattività della norma incriminatrice, di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., non è priva di un fondamento costituzionale» (sentenza n. 215 del 2008). Questo fondamento è stato individuato nel «principio di eguaglianza, che impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'abolitio criminis o la modifica mitigatrice» (sentenza n. 394 del 2006).

Non sarebbe ragionevole punire (o continuare a punire più gravemente) una persona per un fatto che, secondo la legge posteriore, chiunque altro può impunemente commettere (o per il quale è prevista una pena più lieve). Per il principio di eguaglianza, infatti, la modifica mitigatrice della legge penale e, ancor di più, l'abolitio criminis, disposte dal legislatore in dipendenza di una mutata valutazione del disvalore del fatto tipico, devono riverberarsi anche a vantaggio di coloro che hanno posto in essere la condotta in un momento anteriore, salvo che, in senso opposto, ricorra una sufficiente ragione giustificativa (sentenze n. 215 del 2008, n. 394 e n. 393 del 2006, n. 80 del 1995, n. 74 del 1980, n. 6 del 1978 e n. 164 del 1974).

Il principio di eguaglianza costituisce, però, come è stato chiarito da questa Corte, non solo il fondamento, ma anche il limite dell'applicabilità retroattiva della lex mitior. Mentre il principio di irretroattività della norma penale sfavorevole, infatti, costituisce un valore assoluto e inderogabile, quello della retroattività in mitius è suscettibile di limitazioni e deroghe legittime sul piano costituzionale, ove sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli e, in particolare, dalla necessità di preservare interessi, ad esso contrapposti, di analogo rilievo (ex multis: sentenze n. 215 del 2008, n. 394 del 2006, n. 74 del 1980 e n. 6 del 1978).

11. – La sentenza n. 393 del 2006, pur ammettendo che «eventuali deroghe al principio di retroattività della lex mitior, ai sensi dell'art. 3 Cost., possono essere disposte dalla legge ordinaria quando ricorra una sufficiente ragione giustificativa», così mostrando di condividere la costante giurisprudenza costituzionale sul «regime giuridico riservato alla lex mitior, e segnatamente [alla] sua retroattività», non si è limitata a ricollegare il suddetto principio a quello di eguaglianza, ma gli ha riconosciuto un valore autonomo anche attraverso il riferimento alla normativa internazionale e comunitaria. In tale sentenza questa Corte infatti ha rilevato che il principio di retroattività della legge penale più favorevole non è affermato solamente, seppure come criterio di portata generale, da una norma del codice penale (l'art. 2), ma è riconosciuto anche dal diritto internazionale e comunitario, in particolare dall'art. 15, primo comma, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881, e dall'**art. 49, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e successivamente recepita dal Trattato di Lisbona, modificativo del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, che le ha attribuito lo stesso valore giuridico dei trattati. Del

resto la Corte di giustizia dell'Unione europea, già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, aveva ritenuto che il principio della *lex mitior* facesse parte delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e, come tale, dovesse essere considerato parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui la Corte di giustizia stessa garantisce il rispetto e che il giudice nazionale deve osservare quando applica il diritto nazionale adottato per attuare l'ordinamento comunitario (sentenza 3 maggio 2005, Berlusconi e altri, cause riunite C-387/02, C-391/02, C-403/02; tale principio è stato successivamente ribadito dalle sentenze 11 marzo 2008, Jager, C-420/06, e 28 aprile 2011, El Dridi, C-61/11).

Anche se, nella sentenza n. 393 del 2006, le fonti internazionali non sono invocate come norme interposte nel giudizio di costituzionalità, ma solo come dati normativi da cui desumere la rilevanza dell'interesse tutelato dal principio di retroattività della *lex mitior*, questa Corte, attraverso il loro richiamo, ha fatto assumere al principio di retroattività in *mitius* una propria autonomia, che ha ora, attraverso l'art. 117, primo comma, Cost., acquistato un nuovo fondamento con l'interposizione dell'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

Rimane, però, da stabilire se il riconoscimento, da parte della giurisprudenza europea, del principio di retroattività della norma più favorevole e la sua iscrizione tra le garanzie sancite dalla citata norma convenzionale, oltre a fargli acquistare autonomia, ne abbia mutato natura e caratteristiche, se cioè esso sia assoluto e inderogabile come il principio di non retroattività delle norme penali di sfavore, ovvero se la sua diversità rispetto alla garanzia fondamentale che questo rappresenta renda possibile, in presenza di particolari ragioni giustificative, l'applicabilità della disposizione meno favorevole che era in vigore quando il reato è stato commesso, o comunque l'introduzione di limiti alla regola della retroattività in *mitius*. In secondo luogo, occorre individuare quale ne sia l'oggetto, se cioè riguardi solamente le disposizioni che prevedono il reato e la pena o anche qualunque altra disposizione che incida sul trattamento penale, come in particolare quelle sulla prescrizione.

12. – L'art. 7, paragrafo 1, della CEDU sancisce il divieto di applicazione retroattiva delle norme penali incriminatrici e, in generale, delle norme penali più severe, in modo da assicurare che, «nel momento in cui un imputato ha commesso l'atto che ha dato luogo all'azione penale, [esistesse] una disposizione legale che rendeva l'atto punibile, e che la pena imposta non [abbia] superato i limiti fissati da tale disposizione» (sentenza 22 giugno 2000, Coëme e altri contro Belgio; sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia).

La Corte di Strasburgo ha costantemente escluso che l'art. 7 della Convenzione sancisse anche «il diritto di beneficiare dell'applicazione di una pena meno severa prevista da una legge posteriore al reato» (decisione della Commissione 6 marzo 1978, X. contro Germania; decisione 5 dicembre 2000, Le Petit contro Regno Unito; decisione 6 marzo 2003, Zaprianov contro Bulgaria, tutte relative a ipotesi di successiva depenalizzazione del reato per il quale il ricorrente era stato condannato), pur ammettendo la non contrarietà alla citata norma convenzionale dell'applicazione retroattiva della disposizione penale più favorevole da parte delle giurisdizioni interne (sentenza 27 settembre 1995, G. contro Francia; decisione del 9 febbraio 2006, Karmo contro Bulgaria). Di recente, però, con la sentenza del 17 settembre 2009 (Scoppola contro Italia) la Grande Camera, mutando il proprio precedente e consolidato orientamento, ha ammesso che «l'art. 7 § 1 della Convenzione non sancisce solo il principio della irretroattività delle leggi penali più severe, ma anche, e implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa», traducendosi «nella norma secondo cui, se la legge penale in vigore al momento della commissione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato».

A questa conclusione la Corte europea è pervenuta tenendo conto dell'«evoluzione della situazione nello Stato convenuto e negli Stati contraenti in generale» e dando atto della necessità di adottare un «approccio dinamico ed evolutivo» nell'interpretazione della Convenzione, che renda «le garanzie concrete ed effettive, e non teoriche e illusorie»: ha così registrato «un consenso a livello europeo e internazionale per considerare che l'applicazione della legge penale che prevede una pena meno severa, anche posteriormente alla commissione del reato, è divenuta un principio fondamentale del diritto penale».

Il nuovo orientamento è stato confermato in una successiva pronuncia (decisione 27 aprile 2010, Morabito contro Italia), con cui la Corte europea ha ribadito che «le disposizioni che definiscono i reati e le pene sottostanno a delle regole particolari in materia di retroattività, che includono anche il principio di retroattività della legge penale più favorevole all'imputato», sottolineando però che l'art. 7 riguarda solamente le norme penali sostanziali, e in particolare le disposizioni che influiscono sull'entità della pena da infliggere.

Ancorché tenda ad assumere un valore generale e di principio, la sentenza pronunciata dalla Corte di Strasburgo nel caso Scoppola resta pur sempre legata alla concretezza della situazione che l'ha originata: la circostanza che il giudizio della Corte europea abbia ad oggetto un caso concreto e, soprattutto, la peculiarità della singola vicenda su cui è intervenuta la pronuncia devono, infatti, essere adeguatamente valutate e prese in considerazione da questa Corte, nel momento in cui è chiamata a trasporre il principio affermato dalla Corte di Strasburgo nel diritto interno e a esaminare la legittimità costituzionale di una norma per presunta violazione di quello stesso principio.

13. – Se si ritenesse che il principio di retroattività della legge penale più favorevole, affermato dalla Corte di Strasburgo, si differenzi per la sua rigidità da quello che aveva già trovato riconoscimento nella giurisprudenza di questa Corte, nel senso che tale principio non tollera deroghe o limitazioni giustificate da situazioni particolari, se ne dovrebbe vedere in questa sua caratteristica il profilo veramente innovativo, fermo rimanendo in ogni caso che il momento in cui la norma CEDU va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza (sentenza n. 317 del 2009).

Dalla sentenza della Corte europea del 17 settembre 2009 (Scoppola contro Italia) però non emerge una novità siffatta. Nulla la Corte ha detto per far escludere la possibilità che, in presenza di particolari situazioni, il principio di retroattività in mitius subisca deroghe o limitazioni: è un aspetto che la Corte non ha considerato, e che non aveva ragione di considerare, date le caratteristiche del caso oggetto della sua decisione. È però significativo che la Corte abbia espressamente posto un limite, escludendo che il principio in questione possa travolgere il giudicato (nella sentenza si fa esclusivo riferimento a «leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia di una sentenza definitiva»), diversamente da quanto prevede nel nostro ordinamento l'art. 2, secondo e terzo comma, cod. pen. È da aggiungere che la sentenza Scoppola, anche se in modo non inequivoco, induce a ritenere che il principio di retroattività della norma più favorevole sia normalmente collegato dalla Corte europea all'assenza di ragioni giustificative di deroghe o limitazioni. Si legge infatti nella sentenza che «infliggere una pena più severa solo perché essa era prevista al momento della commissione del reato si tradurrebbe in una applicazione a svantaggio dell'imputato delle norme che regolano la successione delle leggi penali nel tempo» e che «ciò equivarrebbe inoltre a ignorare i cambiamenti legislativi favorevoli all'imputato intervenuti prima della sentenza e continuare a infliggere pene che lo Stato e la collettività che esso rappresenta considerano ormai eccessive». Ma, se la retroattività non può essere esclusa “solo” perché la pena

più mite non era prevista al momento della commissione del reato, è legittimo concludere che la soluzione può essere diversa quando le ragioni per escluderla siano altre e consistenti.

Insomma, secondo la Corte europea, la circostanza che un determinato fatto era previsto come reato dalla legge in vigore al momento della sua commissione ed era punito con un certa sanzione non può costituire, di per sé, valida ragione per giustificare l'applicazione di tale legge, ancorché successivamente abrogata o modificata in melius, continuando così a «infliggere pene che lo Stato e la collettività che esso rappresenta considerano ormai eccessive». Perciò, qualora vi sia una ragione diversa, che risulti positivamente apprezzabile, la deroga all'applicazione della legge sopravvenuta più favorevole al reo dovrebbe ritenersi possibile anche per la giurisprudenza di Strasburgo, specie quando, come è avvenuto nel caso in esame, fattispecie incriminatrice e pena siano rimaste immutate.

Alla luce delle considerazioni che precedono, non è arbitraria la conclusione che il riconoscimento da parte della Corte europea del principio di retroattività in mitius – che già operava nel nostro ordinamento in forza dell'art. 2, secondo, terzo e quarto comma, cod. pen. e aveva trovato un fondamento costituzionale attraverso la giurisprudenza di questa Corte – non abbia escluso la possibilità di introdurre deroghe o limitazioni alla sua operatività, quando siano sorrette da una valida giustificazione.

A ben vedere, il principio di retroattività della lex mitior presuppone un'omogeneità tra i contesti fattuali o normativi in cui operano le disposizioni che si succedono nel tempo, posto che, come è stato chiarito da questa Corte, il principio di eguaglianza, così come ne costituisce un fondamento, può rappresentare anche il limite dell'applicabilità retroattiva della legge penale più favorevole (sentenza n. 394 del 2006). È proprio la diversità di contesto, ad esempio, che giustifica la deroga posta dal quinto comma dell'art. 2 cod. pen. stabilendo che «Se si tratta di leggi eccezionali o temporanee, non si applicano le disposizioni dei capoversi precedenti»; ciò infatti significa che deve continuare ad applicarsi la disposizione che vigeva al momento della commissione del fatto, anche se successivamente entra in vigore un trattamento penale più favorevole o addirittura il fatto cessa di costituire reato. Alla eccezionalità della situazione esistente al momento della commissione del fatto (tale è anche quella che giustifica una legge temporanea) deve corrispondere il trattamento che il legislatore ritiene adeguato ad essa e non l'altro, successivo, più favorevole, dettato per una situazione di normalità.

È dunque chiaro che, a differenza di quello di irretroattività della legge penale sfavorevole, il principio di retroattività della legge favorevole non può essere senza eccezioni.

Oltre alla diversità del contesto di fatto anche quella del contesto normativo può giustificare o addirittura imporre discipline transitorie volte a limitare gli effetti retroattivi delle modificazioni normative più vantaggiose. È quanto, ad esempio, è avvenuto allorché per alcune ipotesi criminose si è sostituita la punibilità d'ufficio con quella a querela e si è data, con una norma transitoria, la possibilità di presentare la richiesta di punizione entro un termine, diverso da quello ordinario (art. 124 cod. pen.), decorrente dal giorno dell'entrata in vigore della nuova legge o, se già pendeva il procedimento, dal giorno in cui il giudice aveva informato la persona offesa della facoltà di esercitare il diritto di querela (art. 99 della legge 24 novembre 1981, n. 689; art. 19 della legge 25 giugno 1999, n. 205; si veda inoltre l'art. 5 del decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61).

Pure la norma censurata, nell'escludere l'applicazione retroattiva dei nuovi termini di prescrizione, se più favorevoli al reo, ai processi già pendenti in grado di appello e avanti alla Corte di cassazione, fa riferimento a due contesti processuali diversi: quello dei processi pendenti in primo grado, ove non è ancora stata pronunciata una sentenza, che, mediante una riorganizzazione dei

tempi e delle attività processuali, sono suscettibili di essere definiti prima che decorra il nuovo e più breve termine di prescrizione; quello dei processi pendenti in appello, o avanti alla Corte di cassazione, in cui ciò è meno agevole o addirittura non è più possibile, con la conseguenza che il giudice in seguito all'entrata in vigore della legge n. 251 del 2005 dovrebbe dichiarare l'estinzione del reato per prescrizione.

È per tale ragione che questa Corte, con la sentenza n. 393 del 2006, facendo operare il principio di retroattività in mitius, ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, mentre successivamente, con la sentenza n. 72 del 2008, ha ritenuto priva di fondamento la questione relativa allo stesso articolo nella parte residua, in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione ai «processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione». La ragionevolezza di questa soluzione, come ha rilevato la sentenza n. 72 del 2008, «è poi ulteriormente comprovata dal rilievo che essa – poiché nei giudizi in esame il materiale probatorio, in linea di massima, è ormai stato acquisito – mira ad evitare la dispersione delle attività processuali già compiute all'entrata in vigore della legge n. 251 del 2005, secondo scadenze calcolate in base ai tempi di prescrizione più lunghi vigenti all'atto del loro compimento, e così tutela interessi di rilievo costituzionale sottesi al processo (come la sua efficienza e la salvaguardia dei diritti dei destinatari della funzione giurisdizionale)», oltre – si può aggiungere – al principio di effettività del diritto penale).

14. – Come si è già detto, questa Corte deve anche chiedersi quali norme penali formino oggetto del principio di retroattività in mitius riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte europea, deve cioè verificare se esso riguardi solamente le disposizioni che individuano il reato e la pena o anche qualunque altra disposizione che incida sul trattamento penale, come in particolare le disposizioni sulla prescrizione.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, ritenendo che il principio in esame sia un corollario di quello di legalità, consacrato dall'art. 7 della CEDU, ha fissato dei limiti al suo ambito di applicazione, desumendoli dalla stessa norma convenzionale. Il principio di retroattività della lex mitior, come in generale «le norme in materia di retroattività contenute nell'art. 7 della Convenzione», concerne secondo la Corte le sole «disposizioni che definiscono i reati e le pene che li reprimono» (decisione 27 aprile 2010, Morabito contro Italia; nello stesso senso, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia).

Il principio riconosciuto dalla CEDU, quindi, non coincide con quello che vive nel nostro ordinamento ed è regolato dall'art. 2, quarto comma, cod. pen. Quest'ultimo infatti riguarda ogni disposizione penale successiva alla commissione del fatto, che apporti modifiche in melius di qualunque genere alla disciplina di una fattispecie criminosa, incidendo sul complessivo trattamento riservato al reo, mentre il primo ha una portata più circoscritta, concernendo le sole norme che prevedono i reati e le relative sanzioni.

La diversa, e più ristretta, portata del principio convenzionale è confermata dal riferimento che la giurisprudenza europea fa alle fonti internazionali e comunitarie, e alle pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea. Sia l'art. 15 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, sia l'**art. 49 della Carta di Nizza**, infatti, non si riferiscono a qualsiasi disposizione penale, ma solo alla «legge [che] prevede l'applicazione di una pena più lieve».

Del resto la sentenza Scoppola riguardava proprio una questione relativa alla pena, e non è senza significato che, nel richiamare la precedente e consolidata giurisprudenza sull'art. 7 della CEDU e sulla sua portata, la Corte europea abbia avvertito l'esigenza di chiarire la nozione di pena cui fa riferimento la citata norma convenzionale, specificando che si tratta della misura che viene

«imposta a seguito di una condanna per un reato», e non di qualsiasi elemento incidente sul trattamento penale. Perciò è da ritenere che il principio di retroattività della *lex mitior* riconosciuto dalla Corte di Strasburgo riguardi esclusivamente la fattispecie incriminatrice e la pena, mentre sono estranee all'ambito di operatività di tale principio, così delineato, le ipotesi in cui non si verifica un mutamento, favorevole al reo, nella valutazione sociale del fatto, che porti a ritenerlo penalmente lecito o comunque di minore gravità.

15. – Una volta individuati i limiti oggettivi del principio di retroattività in *mitius*, riconosciuto dalla Corte europea sulla base dell'art. 7 della CEDU, è agevole la conclusione che esso non può riguardare le norme sopravvenute che modificano, in senso favorevole al reo, la disciplina della prescrizione, con la riduzione del tempo occorrente perché si produca l'effetto estintivo del reato.

Del resto dalla stessa giurisprudenza della Corte europea emerge che l'istituto della prescrizione, indipendentemente dalla natura sostanziale o processuale che gli attribuiscono i diversi ordinamenti nazionali, non forma oggetto della tutela apprestata dall'art. 7 della Convenzione, come si desume dalla sentenza 22 giugno 2000 (Coëme e altri contro Belgio) con cui la Corte di Strasburgo ha ritenuto che non fosse in contrasto con la citata norma convenzionale una legge belga che prolungava, con efficacia retroattiva, i tempi di prescrizione dei reati.

16. – In conclusione deve ritenersi che l'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005 – nella parte in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, nei processi pendenti in appello o avanti alla Corte di cassazione – non si ponga in contrasto con l'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, e quindi non violi l'art. 117, primo comma, Cost.

La questione sollevata dalla Corte di cassazione, seconda sezione penale, va dichiarata, pertanto, non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), sollevate, in riferimento agli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di appello di Venezia e dalla Corte di appello di Bari con le ordinanze indicate in epigrafe;

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

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

F.to:
Alfonso QUARANTA, Presidente
Giorgio LATTANZI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2011.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: MELATTI

Ord. n. 139/2011 (red. Grossi)

ORDINANZA N. 139

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), promosso dal Tribunale ordinario di Rimini nel procedimento vertente tra Forero Puerta Danis Eunfaly e l'A.U.S.L. di Rimini con ordinanza del 22 giugno 2010, iscritta al n. 338 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti l'atto di costituzione di Forero Puerta Danis Eunfaly, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Arturo Salerni per Forero Puerta Danis Eunfaly e l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio introdotto ex articolo 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), da una cittadina colombiana – che chiede di essere ammessa al concorso pubblico per l'assunzione di un assistente amministrativo cat. C indetto dalla AUSL di Rimini, previo accertamento del carattere discriminatorio del comportamento tenuto dalla Azienda Ospedaliera, consistente nella avvenuta esclusione dal suddetto concorso per difetto della cittadinanza italiana o della cittadinanza di uno dei Paesi UE – il Tribunale di Rimini, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza emessa il 22 giugno 2010, ha sollevato (per contrasto con gli articoli 4 e 51 della Costituzione) questione di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui, contrariamente a quanto previsto per i cittadini appartenenti agli Stati membri dell'Unione Europea, «non consente di estendere l'accesso ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche anche ai cittadini extracomunitari»;

che il rimettente premette di avere ordinato inaudita altera parte alla AUSL di Rimini di ammettere la ricorrente al concorso pubblico di cui è causa, con decisione – adottata «in applicazione del

chiaro disposto sul punto della norma censurata» – «coerente con la recente giurisprudenza del Tribunale di Rimini che [...] che in un caso analogo aveva ritenuto come l'accesso alla occupazione dovesse essere garantito allo stesso modo al cittadino italiano ed allo straniero anche nei posti di lavoro all'interno della pubblica amministrazione salvo che l'attività lavorativa non comporti esercizio diretto od indiretto di pubblici poteri ovvero attenga alla tutela di interessi nazionali»;

che tuttavia – essendo stata esclusa dalla difesa della AUSL resistente la possibilità di una interpretazione estensiva della norma censurata che consenta di accedere ai posti di lavoro nella P.A., che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale, anche ai cittadini extracomunitari – il rimettente osserva che, «secondo tale tesi», l'articolo censurato, «in quanto destinato a regolare una materia specifica quale è l'accesso al lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, non sarebbe superabile in base al canone ermeneutico dell'incompatibilità con la disciplina sui lavoratori immigrati dettata dal d.lgs. n. 286 del 1998: il cui art. 3 in ogni caso, sancendo in generale parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti per i lavoratori extracomunitari rispetto ai lavoratori italiani, non tutelerebbe anche i cittadini stranieri in attesa di occupazione»; e quindi l'esclusione dal concorso della ricorrente non potrebbe configurare una ipotesi di comportamento discriminatorio;

che, secondo il rimettente, «tale interpretazione restrittiva» (condivisa anche da Cassazione, sezione lavoro, 13 novembre 2006, n. 24170) fa sì che la norma censurata si ponga in contrasto con l'art. 51 della Costituzione che garantisce il diritto di tutti i cittadini ad accedere agli uffici pubblici ed alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge, nonché con l'art. 4 Cost., che, tutelando il diritto al lavoro, inibisce che vengano operate interpretazioni che abbiano l'effetto di impedirne o comunque comprimerne l'esercizio, creando ingiustificate disparità di trattamento esclusivamente in ragione della diversa nazionalità del lavoratore (come affermato anche da questa Corte, nella sentenza n. 454 del 1998, che ha riconosciuto ai lavoratori extracomunitari che fruiscono di idoneo permesso di soggiorno il godimento di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani, affermando la piena parità di trattamento e la piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani);

che si è costituita la ricorrente nel giudizio principale, la quale – ricordato il precedente di cui alla sentenza n. 454 del 1998 e rilevato che la citata pronuncia della Cassazione è stata costantemente disattesa dai giudici di merito –, pur ritenendo che la limitazione di accesso di cui alla norma censurata «sia superabile in base ai canoni ermeneutici dell'incompatibilità con fonti normative successive e di rango superiore, aderisce alle censure di legittimità costituzionale prospettate dal giudice a quo», deducendo altresì la violazione degli artt. 2, 3 e 10 Cost., della Convenzione della organizzazione internazionale del lavoro 24 giugno 1975, n. 143 (Convenzione sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti, ratificata dalla legge 10 aprile 1981, n. 158, recante «Ratifica ed esecuzione delle convenzioni numeri 92, 133 e 143 dell'Organizzazione»), nonché dell'**art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la manifesta infondatezza della questione, giacché è proprio l'art. 51 della Costituzione a garantire ai cittadini l'accesso ai pubblici uffici ed alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza e secondo i requisiti stabiliti dalla legge, presupponendo come connaturale nel solo cittadino – e non nello straniero – il legame di solidarietà con lo Stato per l'attuazione dell'interesse pubblico;

che, inoltre, la difesa erariale evidenzia che anche in ambito comunitario analogha esclusione è prevista, per i cittadini comunitari, dall'art. 48 del Trattato 25 marzo 1957 (Trattato che istituisce la

Comunità europea), che, nell'affermare il principio della libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, dispone espressamente sulla inapplicabilità di tale principio agli impieghi nella pubblica amministrazione; laddove, la Corte di giustizia europea (decisione del 17 dicembre 1980, causa 149/79) ha affermato che devono rientrare nell'esclusione tutti quei posti che implicano in maniera diretta o indiretta la partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri ed alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche, in quanto presuppongono l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato, nonché la reciprocità di diritti e doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza.

Considerato che il Tribunale ordinario di Rimini, in funzione di giudice del lavoro, censura l'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»), nella parte in cui, contrariamente a quanto previsto per i cittadini appartenenti agli Stati membri dell'Unione europea, «non consente di estendere l'accesso ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche anche ai cittadini extracomunitari»;

che, a giudizio del rimettente, la norma si porrebbe in contrasto con l'articolo 4 della Costituzione, il quale, tutelando il diritto al lavoro, inibisce che vengano operate interpretazioni restrittive che abbiano l'effetto di impedirne o comunque comprimerne l'esercizio, con ciò creando ingiustificate disparità di trattamento in ragione della diversa nazionalità del lavoratore, e con l'art. 51 Cost., che garantisce il diritto di tutti i cittadini ad accedere agli uffici pubblici ed alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge;

che, preliminarmente – con riferimento alla violazione (denunciata dalla parte privata costituitasi nel presente giudizio) anche degli artt. 2, 3 e 10 Cost., nonché della Convenzione della organizzazione internazionale del lavoro 24 giugno 1975, n. 143 (Convenzione sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti, ratificata dalla legge 10 aprile 1981, n. 158, recante «Ratifica ed esecuzione delle convenzioni numeri 92, 133 e 143 dell'Organizzazione»), e dell'**art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** – va rilevato che, per costante orientamento di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle sole norme e parametri indicati, pur se implicitamente, nell'ordinanza di rimessione, non potendo essere presi in considerazione, oltre i limiti in questa fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, tanto se siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice a quo, quanto se siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze; sicché altri parametri ed altri profili di costituzionalità diversi da quelli evocati dal giudice rimettente non possono formare oggetto della decisione (sentenze n. 327, n. 227 e n. 50 del 2010);

che, nei termini in cui è stata formulata, la questione presenta un insuperabile profilo di inammissibilità, derivante dalla mancata sperimentazione da parte del rimettente di una (pur doverosa) interpretazione della norma impugnata che la ponga al riparo dai prospettati dubbi di legittimità costituzionale (da ultimo ordinanze n. 101 e n. 15 del 2011);

che, infatti, per un verso, è lo stesso giudice a quo (il quale premette di avere provvisoriamente ammesso la ricorrente a partecipare al concorso in oggetto, con decreto inaudita altera parte, adottato «in applicazione del chiaro disposto sul punto della norma censurata») a ritenere che il testo della disposizione impugnata non precluda, in sé, l'accesso ai posti pubblici da parte di cittadini extracomunitari;

che, altresì, è sempre il medesimo rimettente a dare espressamente atto di come tale conclusione derivi da una lettura della disposizione «coerente con la recente giurisprudenza» effettuata dal Tribunale di cui egli fa parte, così riconoscendo, ex ore suo, non soltanto la praticabilità in via teorica di una interpretazione della norma secundum constitutionem, ma, addirittura, la già intervenuta concreta applicazione della norma medesima in precedenti identiche occasioni in adesione a siffatta opzione ermeneutica da parte di tale organo giurisdizionale;

che, tuttavia, dopo avere esposto tutto ciò, il rimettente si limita a riportare la contraria tesi sostenuta, nella memoria di costituzione, dalla amministrazione resistente ed a denunciare che «tale interpretazione restrittiva» della norma censurata («condivisa anche» dalla Corte di cassazione nella citata sentenza n. 24170 del 2006) «appare in evidente contrasto» con gli evocati parametri costituzionali;

che il mero richiamo ad una interpretazione diversa da quella espressamente fatta propria dal rimettente si configura quale acritico riferimento ad una opinione della parte, riguardo alla quale il giudice a quo avrebbe dovuto esprimere il proprio motivato convincimento adesivo, non foss'altro che per sconfessare la validità del ragionamento seguito dal medesimo Tribunale (oltre che da se stesso in sede di decretazione di urgenza) nelle precedenti occasioni in cui si è già espresso in senso favorevole all'accesso dei cittadini extracomunitari in posti di lavoro anche in seno alle pubbliche amministrazioni;

che d'altro canto, a tale scopo, non può certo bastare la semplice e neutra citazione di una (a quanto consta, allo stato isolata) pronuncia della Corte di cassazione, non potendosi certo quella decisione evocare come diritto vivente e, semmai, dovendo il giudice mostrare almeno una chiara e motivata adesione al principio di diritto ivi affermato;

che risulta, dunque, altresì evidente come, attraverso il richiesto vaglio di costituzionalità, il giudizio incidentale venga nella specie utilizzato in modo assolutamente distorto (ordinanze n. 363 e n. 322 del 2010), in quanto diretto del tutto impropriamente ad ottenere dalla Corte un avallo della interpretazione già ritenuta dal rimettente come preferibile e costituzionalmente adeguata, nonché già applicata anche dal medesimo Tribunale (e dal medesimo giudice);

che, pertanto, la sollevata questione è manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sollevata, in riferimento agli articoli 4 e 51 della Costituzione, dal Giudice del lavoro del Tribunale ordinario di Rimini, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2011.

F.to:
Ugo DE SIERVO, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 15 aprile 2011.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: MELATTI

Ord. n. 138/2011 (red. Grossi)

ORDINANZA N. 138

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, sesto comma, del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, come modificato dall'art. 1-bis del decreto-legge 21 maggio 2003, n. 112 (Modifiche urgenti alla disciplina degli esami di abilitazione alla professione forense), convertito, con modificazioni, dalla legge 18 luglio 2003, n. 180, promosso dal Consiglio nazionale forense con ordinanza del 26 aprile 2010, iscritta al n. 319 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti l'atto di costituzione di C. T., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, e preso atto del deposito fuori termine dell'atto di A. G.;

udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Alessandro Pace per C. T. e l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che con ordinanza del 26 aprile 2010, il Consiglio nazionale forense, in sede giurisdizionale, ha sollevato – in riferimento agli artt. 2, 3 e 51, primo e terzo comma, della Costituzione, nonché in riferimento all'**art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, «valorizzabile ex art. 117 Cost.», ed all'art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, sesto comma, del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, come modificato dall'art. 1-bis del decreto-legge 21 maggio 2003, n. 112 (Modifiche urgenti alla disciplina degli esami di abilitazione alla professione forense), convertito, con modificazioni, dalla legge 18 luglio 2003, n. 180, nella parte in cui rimuove l'impedimento alla elezione passiva ai Consigli degli ordini forensi ed agli organi della Cassa di previdenza e di assistenza forense per gli avvocati che abbiano fatto parte delle commissioni di esame di abilitazione forense «solo dopo che siano state espletate le elezioni immediatamente successive all'incarico ricoperto per entrambe le elezioni»;

che il Consiglio rimettente premette di essere stato investito a seguito del ricorso proposto dall'avvocato C. T. avverso la candidatura dell'avvocato A. G. alle elezioni per il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma per il biennio 2010-2011, nonché avverso la proclamazione di detto candidato risultato eletto, il quale, avendo svolto l'incarico di componente supplente di una sottocommissione di esame per l'abilitazione all'esercizio della professione forense presso il distretto della Corte di appello di Roma fino al 3 luglio 2008, avrebbe illegittimamente presentato la propria candidatura ed illegittimamente sarebbe stato proclamato eletto, avuto riguardo alla previsione ostativa di cui alla norma denunciata;

che, dato atto dei rilievi difensivi svolti dal controinteressato, il Consiglio rimettente sottolinea che, ove fosse ritenuta impraticabile l'interpretazione del quadro normativo suggerita nell'atto defensionale, si profilerebbe un dubbio di legittimità costituzionale del denunciato art. 22, sesto comma, dal momento che la sua formulazione risulterebbe «talmente opinabile da delegare all'interprete, anziché alla legge, la determinazione delle condizioni di incandidabilità o ineleggibilità», in contrasto con il principio di stretta legalità di cui all'art. 51 Cost.;

che, d'altra parte, la previsione dei casi di ineleggibilità, incidendo su un diritto fondamentale, potrebbe ritenersi ragionevole solo in funzione della salvaguardia di interessi anch'essi di rango costituzionale;

che, richiamata la giurisprudenza di questa Corte in tema di ineleggibilità, per sottolineare come la norma in questione debba essere interpretata in senso restrittivo, il rimettente ha considerato evidente che la norma si fonda sulla esigenza di evitare che chi si trovi a comporre la commissione per l'esame di abilitazione all'esercizio della professione possa acquisire il favor degli elettori ed essere eletto alle elezioni indette nel periodo dell'espletamento delle prove e in un periodo che la legge indica in riferimento alle elezioni "immediatamente" successive all'incarico;

che, se è chiaro il senso della espressione "immediatamente", il problema si porrebbe relativamente ai rapporti tra le due ipotesi di elezione (per la carica di consigliere dell'ordine forense e di rappresentante della Cassa nazionale di assistenza e di previdenza forense), legate fra loro, nel testo della norma, dalla congiunzione "e" invece che dal «disgiuntivo "o"», che il legislatore avrebbe utilizzato ove avesse inteso renderle alternative;

che, escludendo la possibilità di una interpretazione adeguatrice, il rimettente osserva che «il testo legislativo conduce quindi ad una situazione di irrazionalità manifesta», dal momento che le elezioni di ogni Consiglio dell'ordine si svolgono ogni biennio e quelle della Cassa ogni quadriennio, «sicché si potrebbe addirittura verificare il caso di ineleggibilità per un sessennio addizionandosi i due periodi di durata delle cariche elettive»;

che, dunque, si tratterebbe di una «misura evidentemente sproporzionata», la quale, in contrasto con i parametri evocati, risulterebbe «volta peraltro a colpire quanti si sobbarcano il gravoso compito di componente delle commissioni di esame»;

che, d'altra parte, se lo scopo della norma è quello di impedire la captatio benevolentiae, questa dovrebbe indurre ad una preclusione senza limiti temporali, posto che «la benevolenza o la gratitudine dovrebbero essere "eterne"»;

che sussisterebbe, perciò, violazione dell'art. 3 Cost., per la discriminazione di chi sia stato componente delle commissioni di esame rispetto a chi non abbia svolto tale compito, risultando vulnerato anche l'art. 51 Cost., dal momento che un vincolo di ineleggibilità così «incerto nel tempo

e di durata potenzialmente così lunga» sarebbe tale da non giustificare una simile compressione di un diritto fondamentale, rispetto alla tutela del valore contrapposto che la norma mira a presidiare;

che, inoltre, considerato che il diritto di elettorato passivo consente «la libera espressione della propria personalità», la norma censurata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 2 Cost., nonché con l'art. 11 della C.E.D.U., «interpretato nel senso che il diritto di far parte degli organismi rappresentativi delle professioni intellettuali vulnera la libertà di riunione e associazione in modo eccedente quanto necessario al raggiungimento della finalità perseguita»;

che si è costituito in giudizio il ricorrente nel giudizio principale, avvocato C. T., «rapp.to e difeso da sé stesso ex art. 86 c.p.c.», per chiedere che la questione venga dichiarata inammissibile e, nel merito, manifestamente infondata;

che l'ordinanza di rimessione risulterebbe illogicamente motivata dal momento che si baserebbe sull'inesistente presupposto di fatto di una possibile ineleggibilità per sei anni, omettendo di considerare che gli eventi elettorali delle due istituzioni prese a riferimento dalla norma denunciata «si “intersecano”, mai si “sommano”; così come i periodi di ineleggibilità»;

che, d'altra parte, affermando che la gratitudine e la benevolenza dei candidati all'esame «dovrebbero essere eterne», sarebbe lo stesso rimettente ad auspicare una soluzione irrazionale e sproporzionata, e non il legislatore, che ha invece razionalmente contemperato i contrapposti interessi in gioco;

che, censurando non il principio che sta a base della norma, ma la disciplina temporale, il rimettente solleciterebbe la Corte ad una pronuncia non “a rime obbligate”, senza tuttavia additare alcuna soluzione tra le molte discrezionalmente possibili;

che sarebbe, poi, del tutto criptica ed illogica la motivazione della ordinanza che riferisce il dubbio di costituzionalità all'art. 2 Cost. ed all'art. 11 della C.E.D.U.;

che risulterebbero, del resto, evidenziati profili di incostituzionalità estranei al giudizio a quo, dal momento che, sulla base delle effettive circostanze di fatto, ogni limitazione di elettorato passivo a carico del resistente nel giudizio principale sarebbe venuta a cadere nell'arco di circa un anno e sei mesi a decorrere dalla cessazione dell'incarico di commissario d'esame;

che, nel merito, la questione dovrebbe considerarsi infondata, posto che il legislatore – recependo, peraltro, le istanze delle istituzioni rappresentative del ceto forense – si sarebbe attenuto a quanto previsto dall'art. 51 Cost., per come interpretato dalla consolidata giurisprudenza costituzionale, limitando la ineleggibilità «al minimo possibile», e cioè alle «elezioni immediatamente successive»;

che il principio di uguaglianza risulterebbe anch'esso rispettato, in quanto la disciplina censurata, investendo «una particolare situazione nella quale il soggetto non eleggibile può influenzare a suo favore il corpo elettorale» e prendendo in considerazione «“interesse categorie e non singoli cittadini”», perseguirebbe l'obiettivo, con la previsione di «una ineleggibilità limitata», di «consentire al ceto forense di autogovernarsi nella delicata funzione di selezionare l'accesso alla professione di nuovi colleghi e, nel contempo, evitare il formarsi e il radicarsi di forme di clientelismo elettorale dannose per la dignità della professione forense»;

che con successiva memoria, l'avvocato T. ha in particolare sottolineato, a proposito della interpretazione della disposizione oggetto di censura, come «la grammatica, la semantica e la logica – prima ancora del diritto – impongono di valutare la locuzione “e” [che compare nel testo della

norma] come congiuntiva e non come disgiuntiva, ch  – altrimenti – il legislatore avrebbe usato la locuzione “o”» e che, pertanto, la ineleggibilit  non sarebbe altro che la protrazione della “doppia” incompatibilit  per il consigliere dell’ordine e per il rappresentante della Cassa, non potendo essere intesa come una «ineleggibilit  alle elezioni immediatamente successive, alternativa o casuale o, peggio, arbitraria a seconda che subito dopo la cessazione dell’incarico di commissario si tengano le elezioni o della Cassa o del Consiglio»;

che il 22 febbraio 2011, ampiamente oltre il previsto termine, l’avvocato A.G., resistente nel giudizio a quo, ha depositato una “comparsa di costituzione”;

che   intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, concludendo per una declaratoria di inammissibilit  o di manifesta infondatezza della questione proposta;

che, secondo la difesa erariale, la questione sarebbe da dichiarare inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza, non avendo il rimettente dato conto delle ragioni per le quali l’eccezione proposta dal resistente nel giudizio principale – secondo cui l’annullamento dell’elezione avrebbe dovuto determinare l’indizione di un’elezione suppletiva e non, come richiesto dal ricorrente, la proclamazione del primo dei non eletti – sia stata considerata infondata, quando, invece, il suo accoglimento avrebbe dovuto comportare il rigetto del ricorso e, di conseguenza, l’irrelevanza della questione proposta;

che, d’altra parte, la questione risulterebbe infondata, sulla base della «regola generale» – riconducibile oltre che, come «nella contigua materia dei concorsi pubblici», all’art. 97 Cost., anche agli artt. 24 e 4 Cost. – secondo cui «gli organi preposti alla disciplina e all’amministrazione di una determinata attivit  (come sono i consigli forensi rispetto alla professione legale) non possono contestualmente provvedere anche al reclutamento o alla selezione dei soggetti chiamati a svolgere l’attivit  (funzione pubblica o professione tutelata) alla cui organizzazione e al cui controllo quegli organi sono preposti»;

che, dunque, ispirandosi al principio della «separatezza tra organizzazione/controllo da un lato e selezione tecnica dei professionisti dall’altro» e perci  prevedendo sia l’ineleggibilit  negli organismi professionali rappresentativi di chi sia stato commissario d’esame sia, reciprocamente, la nomina a commissario dei componenti dei consigli forensi, la disposizione censurata si sottrarrebbe «alle censure di irragionevolezza e di arbitraria limitazione di diritti fondamentali di partecipazione democratica sotto specie di elettorato passivo».

Considerato che il Consiglio nazionale forense, in sede giurisdizionale, dubita – in riferimento agli artt. 2, 3, 51, primo e terzo comma, della Costituzione, nonch  in riferimento anche all’**art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea**, «valorizzabile ex art. 117 Cost.», ed all’art. 11 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti e delle libert  fondamentali – della legittimit  costituzionale dell’art. 22, sesto comma, del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, come modificato dall’art. 1-bis del decreto-legge 21 maggio 2003, n. 112 (modifiche urgenti alla disciplina degli esami di abilitazione alla professione forense), convertito, con modificazioni, dalla legge 18 luglio 2003, n. 180, nella parte in cui rimuove l’impedimento alla elezione passiva ai Consigli degli ordini forensi ed agli organismi della Cassa di previdenza e di assistenza forense per gli avvocati che abbiano fatto parte delle commissioni di esame di abilitazione forense «solo dopo che siano state espletate le elezioni immediatamente successive all’incarico ricoperto per entrambe le elezioni»;

che, a parere del Collegio rimettente, risulterebbero violati i parametri indicati in quanto la norma censurata, oltre a creare un irragionevole vulnus nei confronti di coloro che si siano assunti il «gravoso compito» di componenti delle commissioni di esame per l'esercizio della professione forense, determinerebbe un ostacolo anche per la libera competizione elettorale, introducendo un vincolo di ineleggibilità incerto nel tempo e potenzialmente di durata tale da incidere su un diritto fondamentale, senza che ciò risponda ad un effettivo soddisfacimento dei contrapposti interessi che la norma in questione intenderebbe tutelare; il tutto, anche, con riverberi sul piano della stessa libertà di riunione e di associazione che gli organismi professionali rappresentativi sono chiamati a presidiare;

che occorre preliminarmente disattendere la eccezione di inammissibilità per omessa adeguata motivazione sulla rilevanza, prospettata dalla difesa dello Stato;

che, infatti, a prescindere dallo specifico petitum sollecitato in sede impugnatoria dal ricorrente, è comunque incontrovertito che il reclamo proposto ha inteso coinvolgere la validità del procedimento di nomina del “controinteressato” e, quindi, la concreta applicabilità, ai fini della relativa decisione, del quadro normativo coinvolto nella questione di legittimità costituzionale, con evidente rilevanza della tematica inerente alla “preclusione” che scaturisce dalla regola della «incandidabilità» oggetto di censura, ai fini della decisione che il collegio rimettente è chiamato ad adottare nel caso di specie;

che, del resto, il Collegio rimettente pone a fulcro delle proprie censure non tanto la preclusione in sé che scaturisce dalla norma impugnata – del cui fondamento e della cui ratio essendi, dunque, non pare dubitare – quanto la relativa durata, stimata eccessiva, ma omette di formulare, coerentemente con tale premessa, un petitum volto a ricondurre la disposizione medesima entro i confini reputati congrui, richiedendo, invece, in apparente contraddizione, una ablazione totale della norma, la cui introduzione, per di più, venne sollecitata – come emerge dai relativi lavori preparatori – dagli stessi organismi professionali;

che, nel merito, le censure proposte sono palesemente prive di fondatezza in rapporto a tutti i parametri dedotti, tra i quali risulta incongruamente ricompreso, anche alla luce della sentenza n. 80 del 2011, quello di cui all'**art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**;

che, contrariamente, infatti, all'assunto del Consiglio rimettente, la preclusione alla “candidatura” per le distinte tornate elettorali previste per i Consigli dell'ordine forense, da un lato, e per la Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense, dall'altro, non riguardano un periodo né temporalmente indeterminato né, in sé, eccessivo o irragionevole, posto che il previsto divieto si riferisce soltanto alle elezioni «immediatamente successive» allo svolgimento dell'incarico di componenti delle commissioni e sottocommissioni per gli esami di avvocato;

che, d'altra parte, l'aver il legislatore coerentemente stabilito un divieto “reciproco” per gli avvocati, tra l'espletamento dell'ufficio di componente le commissioni d'esame per l'esercizio della professione forense e la partecipazione agli organismi rappresentativi locali nonché a quelli della Cassa di previdenza e assistenza forense, chiaramente denota una scelta – discrezionale, ma non certo priva di una intrinseca ragionevolezza – di separazione “funzionale” intesa ad impedire possibili commistioni di attribuzioni reputate non opportune, secondo una prospettiva di trasparenza amministrativa e di efficienza gestionale perfettamente in linea con i valori espressi al riguardo dalla Carta fondamentale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, sesto comma, del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, come modificato dall'art. 1-bis del decreto-legge 21 maggio 2003, n. 112 (Modifiche urgenti alla disciplina degli esami di abilitazione alla professione forense), convertito, con modificazioni, dalla legge 18 luglio 2003, n. 180, – sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 51, primo e terzo comma, della Costituzione, nonché in riferimento all'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, «valorizzabile ex art. 117 Cost.», ed all'art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – dal Consiglio nazionale forense, in sede giurisdizionale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 2011.

F.to:
Ugo DE SIERVO, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 15 aprile 2011.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: MELATTI

Sent. n. 82/2011 (red. Grossi)

SENTENZA N. 82

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 12 febbraio 2009, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Giorgio Stracquadanio nei confronti del dott. Giuseppe De Michelis di Slonghello, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Firenze con ricorso notificato il 17 luglio 2010, depositato in cancelleria l'11 agosto 2010 ed iscritto al n. 1 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2010, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi;

udito l'avvocato Stefano Grassi per il Senato della Repubblica.

Ritenuto in fatto

omissis

Considerato in diritto

1. – Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Firenze solleva conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, in riferimento alla deliberazione, assunta il 12 febbraio 2009, con la quale l'Assemblea, nell'approvare la proposta formulata dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-ter, n. 12), ha stabilito che le dichiarazioni rese dal senatore Giorgio Stracquadanio – ed in relazione alle quali pende a suo carico procedimento penale davanti al Giudice ricorrente per il reato di diffamazione aggravata commessa col mezzo della stampa a seguito di querela proposta dal dott. Giuseppe De Michelis di Slonghello – costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ricadendo, pertanto, nella garanzia della insindacabilità prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione.

A parere del Giudice ricorrente non sussisterebbe, infatti, nel caso di specie, alcun nesso funzionale tra la funzione parlamentare e l'attribuzione alla persona offesa del fatto determinato su cui si radica il procedimento penale, non potendo i fatti e le espressioni in contestazione intendersi come attività divulgativa di specifici atti svolti dall'imputato come parlamentare, non potendosi a tal fine evocare i risultati raggiunti dalla Commissione parlamentare istituita sul caso Mitrokin. Da ciò la denuncia di conflitto per menomazione della propria sfera di attribuzioni costituzionalmente presidiate, con la conseguente richiesta di declaratoria di non spettanza delle attribuzioni esercitate dal Senato della Repubblica in riferimento alla deliberazione di cui si è detto, e della quale si domanda, conseguentemente, l'annullamento.

A tale prospettazione resiste il Senato della Repubblica, deducendo che il senatore Stracquadiano risultava tra i firmatari di una interrogazione parlamentare (n. 3-00439, pubblicata il 28 febbraio 2007), nella quale si ravviserebbe una sostanziale identità di contenuti rispetto alle dichiarazioni oggetto del procedimento penale, riguardando tale atto di sindacato parlamentare proprio la attività di indagine compiuta dalla Commissione parlamentare sul cosiddetto dossier Mitrokin. L'attività contestata allo Stracquadiano, ha ancora dedotto il Senato, si inquadrerebbe, dunque, in una mera divulgazione dei risultati cui è pervenuta l'indicata Commissione parlamentare, che, come tali – ha osservato il Senato – rientrano nella «piena e permanente disponibilità delle Camere – dunque, di ciascuno dei loro membri», così da giustificare la delibera di insindacabilità oggetto di ricorso, proprio perché la condotta ascritta al parlamentare sarebbe nella specie coincisa con la divulgazione del contenuto di atti riferibili alla Camera nel suo complesso.

2. – Preliminarmente, deve essere confermata l'ammissibilità del conflitto, sussistendone i presupposti soggettivi ed oggettivi, come già ritenuto da questa Corte nell'ordinanza n. 174 del 2010.

3. – Nel merito il ricorso è fondato.

L'individuazione dei confini entro i quali opera la garanzia della insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari nell'esercizio delle proprie attribuzioni, sancita dall'art. 68, primo comma, della Costituzione, postula la necessità di tracciare, quale naturale linea di displuvio, la risultante che scaturisce dal bilanciamento tra due contrapposte esigenze, entrambe di rango costituzionale: vale a dire, da un lato, quella di tutelare l'autonomia e le libertà delle Camere e, per esse, dei suoi appartenenti, e, dall'altro, di garantire il concreto esercizio dei diritti e degli interessi dei terzi, suscettibili di essere compromessi dalle dichiarazioni dei parlamentari, fra i quali, in particolare, il fondamentale valore della dignità della persona, salvaguardato come diritto inviolabile, tanto dall'art. 2 della Costituzione, che dall'**art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, i cui principi sono stati recepiti dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea. Da qui la delimitazione rigorosamente “funzionale” dell'ambito della prerogativa della insindacabilità, suscettibile di trasformarsi, altrimenti, in un privilegio di carattere personale. Da ciò l'assunto secondo il quale, nel normale svolgimento della vita democratica e del dibattito politico, le opinioni che il parlamentare esprima fuori dai compiti e dalle attività propri delle assemblee o degli organismi in cui può articolarsi l'attività parlamentare, rappresentano l'esercizio della libertà di espressione comune a tutti i consociati, con l'ovvia conseguenza che il nesso funzionale da riscontrarsi, per poter ritenere sussistente la garanzia della insindacabilità, tra la dichiarazione divulgativa extra moenia e l'attività parlamentare propriamente intesa, non può essere visto come un semplice collegamento di argomento o di contesto politico fra l'una e l'altra, ma come identificabilità della dichiarazione quale espressione della attività parlamentare, postulandosi anche, a tal fine, una sostanziale contestualità tra i due momenti, a testimonianza dell'unitario alveo “funzionale” che le deve, appunto, correlare (fra le tante, sentenze n. 301 e n. 10 del 2010; n. 420 e n. 97 del 2008).

A simili approdi ricostruttivi, d'altra parte, è pure pervenuta la giurisprudenza formatasi sul punto da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, in varie circostanze investita proprio del tema della insindacabilità delle opinioni espresse da parlamentari, in riferimento alla contrapposta facoltà delle persone in ipotesi coinvolte da quelle opinioni di esercitare i propri diritti davanti ad un organo giurisdizionale. La Corte di Strasburgo ha infatti rilevato come rappresenti prassi generalizzata quella che gli Stati riconoscano una immunità, più o meno ampia, ai membri del Parlamento, per consentire la libera espressione delle opinioni e dei voti ai rappresentanti del popolo ed impedire che azioni giudiziarie partigiane (*poursuites partisans*, nel testo in francese della pronuncia) possano ledere la funzione parlamentare. Dunque, ha soggiunto la Corte, la previsione dettata dall'art. 68, primo comma, della Costituzione italiana persegue scopi legittimi, quali, in particolare, la tutela del libero dibattito parlamentare ed il mantenimento della separazione dei poteri legislativo e giudiziario. Secondo la Corte di Strasburgo, tuttavia, la assenza di un legame evidente con un'attività parlamentare esige una interpretazione ristretta del concetto di proporzionalità tra lo scopo prefissato ed i mezzi impiegati, specie quando le limitazioni al diritto di agire in giudizio derivino da una deliberazione di un organo politico. Giungere ad una conclusione diversa – ha infatti sottolineato la stessa Corte – equivarrebbe a limitare in modo incompatibile con l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione il diritto di accesso alla giustizia dei privati, ogniqualvolta i discorsi oggetto della azione giudiziaria siano stati pronunciati da un membro del Parlamento (sentenza 27 gennaio 2009, C.G.I.L. e Cofferati contro Italia e le altre pronunce ivi citate).

4. – Ebbene, nel resistere al ricorso – e come già si è fatto cenno – il Senato evoca, quale atto “tipico” che fungerebbe da “copertura” per la insindacabilità delle affermazioni contenute negli scritti dell'allora senatore Stracquadano, la interrogazione n. 3-00439 presentata il 28 febbraio 2007 da Paolo Guzzanti ed altri (fra i quali lo Stracquadano) al Ministro dell'interno, nella quale si stigmatizzava il «selvaggio linciaggio mediatico nei confronti dell'ex Presidente della Commissione Mitrokin» e coinvolgente anche l'ex consulente della stessa Commissione, Mario Scaramella. Tale assunto è ovviamente alla base della relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità del Senato, con la quale fu proposta la delibera di insindacabilità, poi approvata dalla Assemblea del Senato. La Relazione – va osservato – si fa carico anche del problema relativo allo iato temporale che separa fra loro la pubblicazione delle espressioni ritenute offensive, che risale all'agosto 2006, e la iniziativa parlamentare di cui si è detto, addirittura successiva di vari mesi. Sul punto, osserva la Relazione, che, nella specie, «non sarebbe infatti opponibile l'obiezione, a carattere temporale, attinente al momento in cui l'interrogazione è stata depositata, chiaramente successivo a quello della pubblicazione delle dichiarazioni oggetto di contestazione», in quanto dovrebbe auspicarsi l'accoglimento della tesi, già in varie occasioni espressa dal Senato, secondo la quale occorrerebbe pervenire ad un «salto interpretativo» volto a ritenere sussistente il nesso funzionale “in tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando la propria posizione”. L'assunto è però contraddetto dalla costante giurisprudenza di questa Corte, la quale ha sempre escluso che possano fungere da elementi di riferimento, agli effetti della garanzia della insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., atti compiuti dal parlamentare in epoca successiva alle dichiarazioni *extra moenia* (fra le tante, sentenze n. 134 del 2008; n. 371 e n. 335 del 2006). D'altra parte, risulterebbe davvero eccentrico evocare il concetto di «divulgazione» – nel quadro, anche, di quanto previsto dall'art. 3 della legge n. 140 del 2003 – ove la relativa attività, «espletata anche fuori del Parlamento», si realizzasse in un momento antecedente alla opinione espressa dal parlamentare nell'esercizio delle funzioni tipiche.

Ma, anche a voler prescindere da tali pur assorbenti rilievi, resta il dato – parimenti dirimente – rappresentato dalla assoluta inconferenza dei temi trattati nella interrogazione parlamentare di cui si è detto, rispetto a quanto specificamente contenuto nella pubblicazione oggetto del procedimento penale per diffamazione, promosso nei confronti del sen. Stracquadano. Questa pubblicazione, infatti, verte sulle risultanze scaturite dai lavori della Commissione “Mitrokin” e sull'inserimento

della persona offesa nel novero delle «spie assoldate in Italia dal KGB»; l'interrogazione verte, invece, sugli attacchi giornalistici riguardanti il Presidente della Commissione stessa e le polemiche che avevano coinvolto un consulente della Commissione parlamentare. Tra i due atti, dunque, non v'è, a ben guardare, neppure quella semplice comunanza di tematiche che, pure, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non basta a fondare il "nesso funzionale" su cui si radica la garanzia della insindacabilità.

5. – Nella più recente memoria, il Senato sembra correggere il tiro delle proprie difese, facendo leva sul fatto che la pubblicazione incriminata altro non rappresenterebbe che una semplice divulgazione di atti ufficiali del Parlamento, ed in particolare del Documento conclusivo rassegnato dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul "dossier Mitrokin", sottolineando come la circostanza che lo Stracquadanio non facesse parte della Commissione parlamentare e, quindi, che quel documento non fosse al medesimo riferibile, doveva ritenersi inconferente agli effetti della garanzia della insindacabilità, giacché quell'atto, promanando da un organismo parlamentare, doveva ritenersi riferibile al Parlamento nel suo complesso, e dunque, anche al senatore Stracquadanio.

Si tratta, però, di un assunto tutt'altro che persuasivo, posto che «l'opinione» garantita dalla insindacabilità, a norma dell'art. 68, primo comma, Cost. – come questa Corte ha costantemente affermato – è quella propria del singolo parlamentare per come espressa negli atti funzionali che egli compie, e non quella – generale ed impersonale – che può trarsi dagli atti riferibili al Parlamento nel suo complesso o a sue articolazioni. La dimostrazione di ciò, d'altra parte, è offerta proprio dall'argomento "per assurdo" che svolge lo stesso Senato nella memoria più recente, laddove afferma che – opinando diversamente – nel divulgare atti del Parlamento, il sen. Stracquadanio sarebbe trattato alla stregua di un quisquis de populo, chiamato ad esprimere «comuni manifestazioni del pensiero ai sensi dell'art. 21 Cost». La divulgazione, eventualmente critica, di atti o lavori parlamentari non inerenti alle proprie, dirette funzioni, può inquadarsi, infatti, nella normale attività di critica politica che il parlamentare è libero di svolgere al pari di qualunque cittadino, senza fruire, peraltro, di specifiche clausole di immunità che finirebbero per coinvolgere e compromettere – senza una specifica relazione con la logica di garanzia sottesa all'art. 68, primo comma, Cost. – i diritti dei terzi a veder tutelata in sede giurisdizionale la propria immagine e la propria onorabilità.

Sussistono, dunque, gli estremi per ritenere fondato il ricorso proposto dalla autorità giudiziaria di Firenze, con la conseguente declaratoria di non spettanza al Senato di deliberare la insindacabilità delle opinioni espresse dal sen. Stracquadanio in riferimento ai fatti per i quali è processo, e l'annullamento della deliberazione di che trattasi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava al Senato della Repubblica affermare che le dichiarazioni rese da Giorgio Stracquadanio, senatore all'epoca dei fatti, per le quali pende procedimento penale dinanzi al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Firenze, di cui al ricorso in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

annulla, per l'effetto, la delibera di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 12 febbraio 2009 (doc. IV-ter, n. 12)

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2011.

F.to:
Ugo DE SIERVO, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2011.
Il Cancelliere
F.to: MELATTI

Sent. n. 80/2011 (red. Frigo)

SENTENZA N. 80

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), promosso dalla Corte di cassazione nel procedimento penale a carico di D.P.E. con ordinanza del 12 novembre 2009, iscritta al n. 177 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visto l'atto di costituzione di D.P.E.;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

udito l'avvocato Alfredo Gaito per D.P.E.

Ritenuto in fatto

omissis

Considerato in diritto

1. – La Corte di cassazione, seconda Sezione penale, dubita della legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dell'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), nella parte in cui «non consentono che, a richiesta di parte, il procedimento in materia di misure di prevenzione si svolga in udienza pubblica».

Il giudice a quo pone a base delle proprie censure l'affermazione della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo la quale, ai fini del rispetto del principio di pubblicità delle procedure giudiziarie, sancito dall'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, le persone coinvolte nei procedimenti per l'applicazione di

misure di prevenzione debbono vedersi «almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello» (sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia).

La Corte rimettente rileva, altresì, che, secondo la più recente giurisprudenza costituzionale, le norme della CEDU, nell'interpretazione loro attribuita dalla Corte di Strasburgo, costituiscono «norme interposte» ai fini della verifica del rispetto dell'art. 117, primo comma, Cost.: con la conseguenza che, ove il giudice ravvisi un contrasto, non componibile per via di interpretazione, tra una norma interna e una norma della Convenzione, egli non può disapplicare la norma interna, ma deve sottoporla a scrutinio di costituzionalità in rapporto al parametro dianzi indicato.

Nella specie, non sarebbe possibile interpretare le norme censurate in senso conforme alla Convenzione, stante l'univocità del dato testuale, a fronte del quale il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolge, in tutti i suoi gradi, in camera di consiglio (e, dunque, senza la presenza del pubblico); né sussisterebbero i presupposti per l'estensione analogica alla fattispecie considerata dell'art. 441, comma 3, del codice di procedura penale, in tema di giudizio abbreviato.

Sarebbe, dunque, inevitabile la conclusione che le norme denunciate violano l'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui non accordano all'interessato la garanzia «minimale» richiesta dalla Corte europea, ossia la facoltà di chiedere che il procedimento si svolga in udienza pubblica.

Detta facoltà andrebbe riconosciuta, peraltro, non soltanto in relazione ai giudizi di merito, ma anche con riguardo al giudizio di cassazione, senza che rilevi, in senso contrario, la circostanza che di quest'ultimo non venga fatta menzione nella citata sentenza della Corte europea. Se pure è vero, infatti, che la Corte di Strasburgo ha affermato in più occasioni che il diritto a un'udienza pubblica può essere escluso quando debbano trattarsi esclusivamente questioni di diritto, essa ha, tuttavia, anche precisato che l'assenza dell'udienza pubblica, nei gradi successivi al primo, può giustificarsi solo se in primo grado la pubblicità sia stata garantita.

D'altro canto, una volta che la scelta del rito venga affidata alla parte, non si vedrebbe perché la relativa opzione possa essere effettuata solo «in limine», e non «anche in successivi gradi di giudizio».

2. – Posteriormente all'ordinanza di remissione, questa Corte, con la sentenza n. 93 del 2010, ha dichiarato costituzionalmente illegittime le norme sottoposte a scrutinio, per violazione del medesimo parametro evocato dall'odierno rimettente, «nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al tribunale e alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica» (giudizi, quelli davanti al tribunale e alla corte d'appello, ai quali le censure formulate nell'occasione dal giudice a quo dovevano ritenersi circoscritte).

Nella circostanza, questa Corte ha anzitutto ricordato – e giova qui ribadirlo, in rapporto a quanto più avanti si osserverà – come, a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza costituzionale sia costante nel ritenere che le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) – integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali» (sentenze n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008). In questa prospettiva, ove si profili un eventuale contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare

anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione, avvalendosi di ogni strumento ermeneutico a sua disposizione; e, ove tale verifica dia esito negativo – non potendo a ciò rimediare tramite la semplice non applicazione della norma interna contrastante – egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento all’indicato parametro. A sua volta, la Corte costituzionale, investita dello scrutinio, pur non potendo sindacare l’interpretazione della CEDU data dalla Corte europea, resta legittimata a verificare se, così interpretata, la norma della Convenzione – la quale si colloca pur sempre a un livello sub-costituzionale – si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: «ipotesi eccezionale nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato».

Su tale premessa, questa Corte ha quindi rilevato come il sesto e il decimo comma dell’art. 4 della legge n. 1423 del 1956 – con disposizioni valesse anche in rapporto alle misure patrimoniali antimafia previste dall’art. 2-ter della legge n. 575 del 1965 (il cui primo comma richiama il procedimento regolato dalla legge del 1956) – stabiliscano specificamente che il giudizio per l’applicazione delle misure di prevenzione si svolge, sia in primo grado che nel giudizio di impugnazione davanti alla corte d’appello, «in camera di consiglio»: perciò, «senza la presenza del pubblico», secondo il generale disposto, in tema di procedura camerale, dell’art. 127, comma 6, cod. proc. pen.

Si è rilevato, altresì, come tale assetto normativo sia stato in più occasioni censurato dalla Corte di Strasburgo, per contrasto con il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari sancito dall’art. 6, paragrafo 1, della CEDU, in forza del quale «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] pubblicamente [...] da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge» (sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia, cui hanno fatto seguito, in senso conforme, le sentenze 8 luglio 2008, Perre e altri contro Italia; 5 gennaio 2010, Bongiorno contro Italia, e 2 febbraio 2010, Leone contro Italia). La Corte europea ha ribadito, al riguardo, che la pubblicità delle procedure giudiziarie tutela le persone soggette a una giurisdizione contro una giustizia segreta, che sfugge al controllo del pubblico, e costituisce anche uno strumento per preservare la fiducia nei giudici, concorrendo con ciò all’attuazione dello scopo dell’art. 6 della Convenzione: ossia l’equo processo. Come attestano le eccezioni previste dalla seconda parte della norma, questa non impedisce, in assoluto, alle autorità giudiziarie di derogare al principio di pubblicità: ma l’udienza a porte chiuse, per tutta o parte della sua durata, deve essere comunque «strettamente imposta dalle circostanze della causa». Alcune circostanze eccezionali, attinenti alla natura delle questioni da trattare – quale, ad esempio, il carattere «altamente tecnico» del contenzioso – possono giustificare, in effetti, che si faccia a meno di un’udienza pubblica: ma nella maggior parte dei casi in cui la giurisprudenza della Corte di Strasburgo è pervenuta a tale conclusione in rapporto a procedimenti davanti ad autorità giudiziarie «civili» chiamate a decidere nel merito, il ricorrente aveva avuto, comunque, la possibilità di chiedere che la causa fosse trattata in udienza pubblica. La situazione è diversa, per contro, quando, sia in primo grado che in appello, una procedura «sul merito» si svolge a porte chiuse in virtù di una norma generale e assoluta, senza che la persona soggetta a giurisdizione fruisca dell’anzidetta facoltà: non potendo una simile procedura considerarsi conforme all’art. 6, paragrafo 1, della Convenzione.

Con riguardo alla fattispecie in discussione, la Corte di Strasburgo – in replica ai rilievi svolti dal Governo italiano – non ha contestato che il procedimento per l’applicazione delle misure di prevenzione (e, in particolare, delle misure patrimoniali) possa presentare un elevato grado di tecnicismo, in quanto tendente al «controllo delle finanze e dei movimenti di capitali»; ovvero che possa coinvolgere «interessi superiori, quali la protezione della vita privata di minori o di terze persone indirettamente interessate dal controllo finanziario». Ciò non consente, tuttavia, di trascurare l’entità della «posta in gioco» nelle procedure stesse, le quali incidono in modo diretto e

significativo sulla situazione personale e patrimoniale della persona soggetta a giurisdizione: il che induce a dover reputare essenziale, ai fini della realizzazione della garanzia prefigurata dalla norma convenzionale, «che le persone [...] coinvolte in un procedimento di applicazione delle misure di prevenzione si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello».

A fronte di tali indicazioni, questa Corte ha quindi concluso che le norme censurate violavano, in parte qua, l'art. 117, primo comma, Cost., dovendo senz'altro escludersi che la norma convenzionale, come interpretata dalla Corte europea, «contrasti con le conferenti tutele offerte dalla nostra Costituzione». Per consolidata giurisprudenza della Corte, infatti, pure in assenza di un esplicito richiamo in Costituzione, «la pubblicità del giudizio, specie di quello penale, costituisce principio connaturato ad un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, cui deve conformarsi l'amministrazione della giustizia, la quale – in forza dell'art. 101, primo comma, Cost. – trova in quella sovranità la sua legittimazione» (ex plurimis, sentenze n. 373 del 1992, n. 69 del 1991 e n. 50 del 1989). D'altra parte, pur dovendosi anche precisare che il principio in questione «non ha valore assoluto, potendo cedere in presenza di particolari ragioni giustificative», ciò tuttavia si giustifica solo quando le stesse risultino «obiettive e razionali» (sentenza n. 212 del 1986), e, nel caso del dibattimento penale, «collegate ad esigenze di tutela di beni a rilevanza costituzionale» (sentenza n. 12 del 1971).

Questa Corte ha anche escluso la praticabilità di una interpretazione conforme alla Convenzione delle norme censurate, basata, in specie, sull'applicazione analogica dell'art. 441, comma 3, cod. proc. pen., in forza del quale il giudizio abbreviato – normalmente trattato in camera di consiglio – si svolge in udienza pubblica se tutti gli imputati ne fanno richiesta. Difettano, infatti, «le condizioni legittimanti tale operazione ermeneutica, sia perché il ricorso all'analogia presuppone il riconoscimento di un vuoto normativo, qui non ravvisabile in presenza di una specifica disposizione contraria» (art. 127, comma 6, cod. proc. pen.); «sia a fronte delle marcate differenze strutturali e funzionali dei procedimenti in questione (giudizio abbreviato e procedimento di prevenzione)».

3. – La pronuncia di illegittimità costituzionale ora ricordata non è, peraltro, integralmente satisfattiva delle richieste dell'odierno rimettente. Il quesito di costituzionalità oggi sottoposto al vaglio della Corte è, difatti, più ampio della questione decisa con la sentenza n. 93 del 2010, anche se la comprende, attenendo inequivocamente a tutti i gradi di giudizio in materia di misure di prevenzione: non solo, cioè, ai giudizi di merito, ma anche a quello di legittimità.

Ai fini della decisione, si rende pertanto necessario scindere l'una doglianza dall'altra.

Quanto alla questione concernente il difetto di pubblicità delle udienze di prevenzione nei gradi di merito, la stessa è inammissibile per sopravvenuta mancanza di oggetto. La norma per questo verso censurata – vale a dire, quella che non consente agli interessati di chiedere che, davanti ai tribunali e alle corti d'appello, il procedimento di prevenzione si svolga in forma pubblica – è già stata, infatti, rimossa dall'ordinamento dalla ricordata declaratoria di illegittimità costituzionale con efficacia ex tunc (ex plurimis, ordinanze n. 306 e n. 78 del 2010, n. 327 e n. 82 del 2009). Codesto profilo di inammissibilità è assorbente rispetto a quello, pur riconoscibile, che deriva dal difetto di rilevanza della questione nel giudizio a quo, non risultando dall'ordinanza di rimessione che l'interessato, ricorrente per cassazione, abbia formulato nei precedenti gradi di giudizio alcuna istanza di trattazione in forma pubblica del procedimento.

4. – Con riferimento alla preclusione dello svolgimento in forma pubblica del procedimento davanti alla Corte di cassazione, la questione – non esaminata dalla citata sentenza n. 93 del 2010 – risulta, per converso, senz'altro rilevante nel giudizio principale. Essa condiziona, infatti, la decisione della

Sezione rimettente sulla richiesta di trattazione del ricorso per cassazione in udienza pubblica, formulata dal ricorrente.

L'art. 4, undicesimo comma, della legge n. 1423 del 1956 stabilisce, in effetti, che anche il ricorso per cassazione in materia di misure di prevenzione venga trattato «in camera di consiglio». Tale previsione si salda col disposto dell'art. 611 cod. proc. pen., in forza del quale la Corte di cassazione procede in camera in consiglio – oltre che, per regola generale, «quando deve decidere su ogni ricorso contro provvedimenti non emessi in dibattimento, fatta eccezione delle sentenze pronunciate a norma dell'articolo 442» – anche, e prima di tutto, «nei casi particolarmente previsti dalla legge». In assenza di diversa indicazione normativa, la trattazione dei ricorsi in materia di misure di prevenzione ha luogo, d'altro canto, con la cosiddetta procedura camerale «non partecipata», disciplinata dallo stesso art. 611 cod. proc. pen.: procedura che – in deroga al generale disposto dell'art. 127 cod. proc. pen. – non contempla l'«intervento dei difensori», basandosi su un contraddittorio esclusivamente scritto.

5. – Rispetto allo scrutinio del merito della questione, assume tuttavia rilievo preliminare il problema – sottoposto specificamente all'attenzione di questa Corte dalla parte privata – degli effetti della sopravvenuta entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008, n. 130, che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea.

Secondo la parte privata, le innovazioni recate da detto Trattato (entrato in vigore il 1° dicembre 2009) avrebbero comportato un mutamento della collocazione delle disposizioni della CEDU nel sistema delle fonti, tale da rendere ormai inattuale la ricordata concezione delle «norme interposte». Alla luce del nuovo testo dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, dette disposizioni sarebbero divenute, infatti, parte integrante del diritto dell'Unione: con la conseguenza che – almeno in fattispecie quale quella di cui al presente si discute – i giudici comuni (ivi compreso, dunque, il giudice a quo) risulterebbero abilitati a non applicare le norme interne ritenute incompatibili con le norme della Convenzione, senza dover attivare il sindacato di costituzionalità. Varrebbe, infatti, al riguardo, la ricostruzione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno, quali sistemi distinti e autonomi, operata dalla consolidata giurisprudenza di questa Corte sulla base del disposto dell'art. 11 Cost. (secondo cui l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni»). Alla stregua di tale ricostruzione le norme derivanti da fonte comunitaria dovrebbero ricevere diretta applicazione nell'ordinamento italiano, ma rimangono estranee al sistema delle fonti interne e, se munite di effetto diretto, precludono al giudice nazionale di applicare la normativa interna con esse reputata incompatibile (ex plurimis, sentenze n. 125 del 2009, n. 168 del 1991 e n. 170 del 1984). Un effetto diretto non potrebbe essere, d'altronde, negato alle norme della CEDU, segnatamente allorché – come nell'ipotesi in esame – sia già intervenuta una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbia riconosciuto una violazione da parte dell'Italia, riconducibile a uno specifico difetto “strutturale” del sistema normativo interno.

Benché la stessa parte privata, nel formulare le proprie conclusioni, abbia poi insistito per la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate (e, in via consequenziale, anche di ulteriori disposizioni), appare evidente che, ove la tesi ora ricordata fosse corretta, la questione dovrebbe essere dichiarata inammissibile: essendo, quello denunciato, un contrasto che spetterebbe ormai allo stesso giudice comune – e non più a questa Corte – accertare e dirimere (ex plurimis, in tema di contrasto fra norme interne e norme comunitarie con effetto diretto, sentenze n. 284 del 2007 e n. 170 del 1984). Donde, appunto, la pregiudizialità del problema evidenziato dalla parte privata rispetto all'analisi del merito del quesito.

5.1. – A tale proposito, occorre quindi ricordare come l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, nel testo in vigore sino al 30 novembre 2009, stabilisse, al paragrafo 2, che l'«Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [...] e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi del diritto comunitario».

In base a tale disposizione – che recepiva un indirizzo adottato dalla Corte di giustizia fin dagli anni settanta dello scorso secolo – tanto la CEDU quanto le «tradizioni costituzionali comuni» degli Stati membri (fonti esterne all'ordinamento dell'Unione) non assumevano rilievo come tali, ma in quanto da esse si traevano «i principi generali del diritto comunitario» che l'Unione era tenuta a rispettare. Sicché, almeno dal punto di vista formale, la fonte della tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione europea era unica, risiedendo, per l'appunto, nei «principi generali del diritto comunitario», mentre la CEDU e le «tradizioni costituzionali comuni» svolgevano solo un ruolo “strumentale” all'individuazione di quei principi.

Coerentemente questa Corte ha in modo specifico escluso che dalla «qualificazione [...] dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario» – operata dapprima dalla Corte di giustizia, indi anche dall'art. 6 del Trattato – potesse farsi discendere la riferibilità alla CEDU del parametro di cui all'art. 11 Cost. e, con essa, la spettanza al giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne contrastanti con la Convenzione (sentenza n. 349 del 2007). L'affermazione per cui l'art. 11 Cost. non può venire in considerazione rispetto alla CEDU, «non essendo individuabile, con riferimento alle specifiche norme convenzionali in esame, alcuna limitazione della sovranità nazionale» (sentenza n. 188 del 1980, già richiamata dalla sentenza n. 349 del 2007 succitata), non poteva ritenersi, infatti, messa in discussione da detta qualificazione per un triplice ordine di ragioni.

In primo luogo, perché «il Consiglio d'Europa, cui afferiscono il sistema di tutela dei diritti dell'uomo disciplinato dalla CEDU e l'attività interpretativa di quest'ultima da parte della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo, è una realtà giuridica, funzionale e istituzionale, distinta dalla Comunità europea creata con i Trattati di Roma del 1957 e dall'Unione europea oggetto del Trattato di Maastricht del 1992» (sentenza n. 349 del 2007).

In secondo luogo, perché, i «principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario assicura il rispetto», ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e alla CEDU, «rilevano esclusivamente rispetto a fattispecie alle quali tale diritto sia applicabile: in primis gli atti comunitari, poi gli atti nazionali di attuazione di normative comunitarie, infine le deroghe nazionali a norme comunitarie asseritamente giustificate dal rispetto dei diritti fondamentali (sentenza 18 giugno 1991, C-260/89, ERT)»; avendo «la Corte di giustizia [...] precisato che non ha tale competenza nei confronti di normative che non entrano nel campo di applicazione del diritto comunitario (sentenza 4 ottobre 1991, C-159/09, Society for the Protection of Unborn Children Ireland; sentenza 29 maggio 1998, C-299/05, Kremzow)».

In terzo luogo e da ultimo, perché «il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, non essendovi in questa materia una competenza comune attribuita alle (né esercitata dalle) istituzioni comunitarie, è un rapporto variamente ma saldamente disciplinato da ciascun ordinamento nazionale» (sentenza n. 349 del 2007).

5.2. – L'art. 6 del Trattato sull'Unione europea è stato, peraltro, incisivamente modificato dal Trattato di Lisbona, in una inequivoca prospettiva di rafforzamento dei meccanismi di protezione dei diritti fondamentali.

Il nuovo art. 6 esordisce, infatti, al paragrafo 1, stabilendo che l'«Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati». La norma prosegue – per quanto ora interessa – prevedendo, al paragrafo 2, che «l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»; per chiudersi, al paragrafo 3, con la statuizione in forza della quale «i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione [...] e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

Alla luce della nuova norma, dunque, la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'Unione europea deriva (o deriverà) da tre fonti distinte: in primo luogo, dalla Carta dei diritti fondamentali (cosiddetta Carta di Nizza), che l'Unione «riconosce» e che «ha lo stesso valore giuridico dei trattati»; in secondo luogo, dalla CEDU, come conseguenza dell'adesione ad essa dell'Unione; infine, dai «principi generali», che – secondo lo schema del previgente art. 6, paragrafo 2, del Trattato – comprendono i diritti sanciti dalla stessa CEDU e quelli risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.

Si tratta, dunque, di un sistema di protezione assai più complesso e articolato del precedente, nel quale ciascuna delle componenti è chiamata ad assolvere a una propria funzione. Il riconoscimento alla Carta di Nizza di un valore giuridico uguale a quello dei Trattati mira, in specie, a migliorare la tutela dei diritti fondamentali nell'ambito del sistema dell'Unione, ancorandola a un testo scritto, preciso e articolato.

Sebbene la Carta «riafferm[i]», come si legge nel quinto punto del relativo preambolo, i diritti derivanti (anche e proprio) dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalla CEDU, il mantenimento di un autonomo richiamo ai «principi generali» e, indirettamente, a dette tradizioni costituzionali comuni e alla CEDU, si giustifica – oltre che a fronte dell'incompleta accettazione della Carta da parte di alcuni degli Stati membri (si veda, in particolare, il Protocollo al Trattato di Lisbona sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla Polonia e al Regno Unito) – anche al fine di garantire un certo grado di elasticità al sistema. Si tratta, cioè, di evitare che la Carta “cristallizzi” i diritti fondamentali, impedendo alla Corte di giustizia di individuarne di nuovi, in rapporto all'evoluzione delle fonti indirettamente richiamate.

A sua volta, la prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU rafforza la protezione dei diritti umani, autorizzando l'Unione, in quanto tale, a sottoporsi a un sistema internazionale di controllo in ordine al rispetto di tali diritti.

5.3. – Con riferimento a fattispecie quali quella che al presente viene in rilievo, da nessuna delle predette fonti di tutela è, peraltro, possibile ricavare la soluzione prospettata dalla parte privata.

Nessun argomento in tale direzione può essere tratto, anzitutto, dalla prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU, per l'assorbente ragione che l'adesione non è ancora avvenuta.

A prescindere da ogni altro possibile rilievo, la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato resta, dunque, allo stato, ancora improduttiva di effetti. La puntuale identificazione di essi dipenderà ovviamente dalle specifiche modalità con cui l'adesione stessa verrà realizzata.

5.4. – Quanto, poi, al richiamo alla CEDU contenuto nel paragrafo 3 del medesimo art. 6 – secondo cui i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione «e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali» – si tratta di una disposizione che riprende, come già accennato, lo schema del previgente paragrafo 2 dell'art.

6 del Trattato sull'Unione europea: evocando, con ciò, una forma di protezione preesistente al Trattato di Lisbona.

Restano, quindi, tuttora valide le considerazioni svolte da questa Corte in rapporto alla disciplina anteriore, riguardo all'impossibilità, nelle materie cui non sia applicabile il diritto dell'Unione (come nel caso sottoposto a questa Corte), di far derivare la riferibilità alla CEDU dell'art. 11 Cost. dalla qualificazione dei diritti fondamentali in essa riconosciuti come «principi generali» del diritto comunitario (oggi, del diritto dell'Unione). Le variazioni apportate al dettato normativo – e, in particolare, la sostituzione della locuzione «rispetta» (presente nel vecchio testo dell'art. 6 del Trattato) con l'espressione «fanno parte» – non sono, in effetti, tali da intaccare la validità di tale conclusione. Come sottolineato nella citata sentenza n. 349 del 2007, difatti, già la precedente giurisprudenza della Corte di giustizia – che la statuizione in esame è volta a recepire – era costante nel ritenere che i diritti fondamentali, enucleabili dalla CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, facessero «parte integrante» dei principi generali del diritto comunitario di cui il giudice comunitario era chiamato a garantire il rispetto (ex plurimis, sentenza 26 giugno 2007, C-305/05, Ordini avvocati contro Consiglio, punto 29).

Rimane, perciò, tuttora valida la considerazione per cui i principi in questione rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto comunitario (oggi, il diritto dell'Unione) è applicabile, e non anche alle fattispecie regolate dalla sola normativa nazionale.

5.5. – Quest'ultimo rilievo è riferibile, peraltro, anche alla restante fonte di tutela: vale a dire la Carta dei diritti fondamentali, la cui equiparazione ai Trattati avrebbe determinato, secondo la parte privata, una «trattatizzazione» indiretta della CEDU, alla luce della “clausola di equivalenza” che figura nell'**art. 52, paragrafo 3, della Carta**. In base a tale disposizione (compresa nel titolo VII, cui l'art. 6, paragrafo 1, del Trattato fa espresso rinvio ai fini dell'interpretazione dei diritti, delle libertà e dei principi stabiliti dalla Carta), ove quest'ultima «contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione» (ferma restando la possibilità «che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa»). Di conseguenza – sempre secondo la parte privata – i diritti previsti dalla CEDU che trovino un «corrispondente» all'interno della Carta di Nizza (quale, nella specie, il diritto alla pubblicità delle udienze, enunciato dall'**art. 47 della Carta** in termini identici a quelli dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione) dovrebbero ritenersi ormai tutelati anche a livello di diritto dell'Unione europea.

A prescindere da ogni ulteriore considerazione, occorre peraltro osservare come – analogamente a quanto è avvenuto in rapporto alla prefigurata adesione dell'Unione alla CEDU (art. 6, paragrafo 2, secondo periodo, del Trattato sull'Unione europea; art. 2 del Protocollo al Trattato di Lisbona relativo a detta adesione) – in sede di modifica del Trattato si sia inteso evitare nel modo più netto che l'attribuzione alla Carta di Nizza dello «stesso valore giuridico dei trattati» abbia effetti sul riparto delle competenze fra Stati membri e istituzioni dell'Unione.

L'art. 6, paragrafo 1, primo alinea, del Trattato stabilisce, infatti, che «le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati». A tale previsione fa eco la Dichiarazione n. 1 allegata al Trattato di Lisbona, ove si ribadisce che «la Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi dell'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati».

I medesimi principi risultano, peraltro, già espressamente accolti dalla stessa Carta dei diritti, la quale, all'**art. 51** (anch'esso compreso nel richiamato titolo VII), stabilisce, al **paragrafo 1**, che «le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione»; recando, altresì, al paragrafo 2, una statuizione identica a quella della ricordata Dichiarazione n. 1.

Ciò esclude, con ogni evidenza, che la Carta costituisca uno strumento di tutela dei diritti fondamentali oltre le competenze dell'Unione europea, come, del resto, ha reiteratamente affermato la Corte di giustizia, sia prima (tra le più recenti, ordinanza 17 marzo 2009, C-217/08, Mariano) che dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (sentenza 5 ottobre 2010, C-400/10 PPU, McB; ordinanza 12 novembre 2010, C-399/10, Krasimir e altri).

Presupposto di applicabilità della Carta di Nizza è, dunque, che la fattispecie sottoposta all'esame del giudice sia disciplinata dal diritto europeo – in quanto inerente ad atti dell'Unione, ad atti e comportamenti nazionali che danno attuazione al diritto dell'Unione, ovvero alle giustificazioni addotte da uno Stato membro per una misura nazionale altrimenti incompatibile con il diritto dell'Unione – e non già da sole norme nazionali prive di ogni legame con tale diritto.

Nel caso di specie – attinente all'applicazione di misure personali e patrimoniali ante o praeter delictum – detto presupposto difetta: la stessa parte privata, del resto, non ha prospettato alcun tipo di collegamento tra il thema decidendum del giudizio principale e il diritto dell'Unione europea.

5.6. – Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve, dunque, conclusivamente escludere che, in una fattispecie quale quella oggetto del giudizio principale, il giudice possa ritenersi abilitato a non applicare, omissis, le norme interne ritenute incompatibili con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, secondo quanto ipotizzato dalla parte privata.

Restano, per converso, pienamente attuali i principi al riguardo affermati da questa Corte a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007: principi, del resto, reiteratamente ribaditi dalla Corte stessa anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (sentenze n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010), pure in rapporto alla tematica oggetto dell'odierno scrutinio (sentenza n. 93 del 2010).

6. – Nel merito, la questione relativa al difetto di pubblicità del giudizio di cassazione in materia di misure di prevenzione non è fondata.

6.1. – Come già rimarcato da questa Corte nella sentenza n. 93 del 2010 (punto 2 del Considerato in diritto) e come rilevato anche dalla prevalente giurisprudenza di legittimità, con la quale l'odierna ordinanza di rimessione si pone consapevolmente in contrasto, il principio affermato dalla Corte di Strasburgo nelle decisioni poste a fondamento della censura di costituzionalità è riferito esclusivamente ai giudizi presso i tribunali e le corti d'appello, senza che si faccia alcun riferimento al giudizio davanti alla Corte di cassazione.

Contrariamente a quanto sostiene il Collegio rimettente, la mancata menzione del giudizio di legittimità risulta particolarmente significativa – nel senso di assumere una valenza ad excludendum – ove si consideri che la Corte europea era chiamata a pronunciarsi su procedimenti di prevenzione che avevano percorso tutti i gradi di giudizio interno, ivi compreso quello di cassazione (ciò, stante il presupposto di legittimazione dell'accesso alla Corte di Strasburgo, rappresentato dall'esaurimento delle vie di ricorso interne: art. 35, paragrafo 1, della CEDU). E se pure è vero che nel caso esaminato dalla più volte citata sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia,

i ricorrenti si erano lamentati solo della mancata pubblicità delle udienze nei gradi di merito, analoga limitazione delle censure non si riscontra, invece, nei casi esaminati dalle successive sentenze in materia (sentenza 8 luglio 2008, Perre e altri contro Italia; sentenza 5 gennaio 2010, Bongiorno contro Italia; sentenza 2 febbraio 2010, Leone contro Italia).

La soluzione limitativa adottata in rapporto alla fattispecie che interessa riflette, d'altro canto, il generale orientamento della Corte europea in tema di applicabilità del principio di pubblicità nei giudizi di impugnazione. Tale orientamento si esprime segnatamente nell'affermazione per cui, al fine della verifica del rispetto del principio di pubblicità, occorre guardare alla procedura giudiziaria nazionale nel suo complesso: sicché, a condizione che una pubblica udienza sia stata tenuta in prima istanza, l'assenza di analoga udienza in secondo o in terzo grado può bene trovare giustificazione nelle particolari caratteristiche del giudizio di cui si tratta.

In specie, i giudizi di impugnazione dedicati esclusivamente alla trattazione di questioni di diritto possono soddisfare i requisiti di cui all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione, nonostante la mancata previsione di una pubblica udienza davanti alle corti di appello o alla corte di cassazione (ex plurimis, sentenza 21 luglio 2009, Seliwiak contro Polonia; Grande Camera, sentenza 18 ottobre 2006, Hermi contro Italia; sentenza 8 febbraio 2005, Miller contro Svezia; sentenza 25 luglio 2000, Tierce e altri contro San Marino; sentenza 27 marzo 1998, K.D.B. contro Paesi Bassi; sentenza 29 ottobre 1991, Helmers contro Svezia; sentenza 26 maggio 1988, Ekbatani contro Svezia). La valenza del controllo immediato del *quisque de populo* sullo svolgimento delle attività processuali, reso possibile dal libero accesso all'aula di udienza – uno degli strumenti di garanzia della correttezza dell'amministrazione della giustizia – si apprezza, difatti, secondo un classico, risalente ed acquisito principio, in modo specifico quando il giudice sia chiamato ad assumere prove, specialmente orali-rappresentative, e comunque ad accertare o ricostruire fatti; mentre si attenua grandemente allorché al giudice compete soltanto risolvere questioni interpretative di disposizioni normative.

Si deve, di conseguenza, ritenere che l'avvenuta introduzione nel procedimento di prevenzione, per effetto della sentenza n. 93 del 2010 di questa Corte, del diritto degli interessati di chiedere la pubblica udienza davanti ai tribunali (giudici di prima istanza) e alle corti di appello (giudici di seconda istanza, ma competenti al riesame anche delle questioni di fatto, se non addirittura essi stessi all'assunzione o riassunzione di prove) è sufficiente a garantire la conformità del nostro ordinamento alla CEDU, senza che occorra estendere il suddetto diritto al giudizio davanti alla Corte di cassazione.

6.2. – Al fine di contrastare tale conclusione, non giova la tesi, sostenuta dalla parte privata nel corso della discussione orale, secondo la quale, a seguito della legge 20 febbraio 2006, n. 46 (Modifiche al codice di procedura penale, in materia di inappellabilità delle sentenze di proscioglimento), che ha modificato, in senso ampliativo, i motivi di ricorso per cassazione legati alla mancata assunzione di prove decisive e, soprattutto, ai vizi di motivazione (art. 606, comma 1, lettere d ed e, cod. proc. pen.), il giudizio davanti alla Corte di cassazione non potrebbe più essere considerato un giudizio di mera legittimità.

Pure a prescindere dal rilievo circa la natura, tuttora controversa, delle implicazioni dell'evocata riforma normativa, l'assunto difensivo non è comunque pertinente nella specie, poiché nel procedimento per l'applicazione di misure di prevenzione il ricorso per cassazione è ammesso solo «per violazione di legge» (art. 4, undicesimo comma, della legge n. 1423 del 1956, richiamato dall'art. 3-ter, secondo comma, della legge n. 575 del 1965), il che significa, per consolidata giurisprudenza, che la deducibilità del vizio di motivazione resta circoscritta ai soli casi di motivazione inesistente o meramente apparente, qualificabile come violazione dell'obbligo di

provvedere con decreto motivato imposto al giudice di appello dal nono comma del citato art. 4 della legge n. 1423 del 1956.

6.3. – Parimenti non condivisibile è l'ulteriore assunto del Collegio rimettente e della parte privata, secondo il quale, una volta che si affidi la scelta del rito alla parte, non si vedrebbe perché la pubblicità dell'udienza possa essere richiesta solo nei gradi di merito, e non – anche per la prima volta – nel giudizio di legittimità: ciò, tenuto conto anche dell'esigenza di prevedere «meccanismi correttivi che consentano di recuperare, ora per allora, la pubblicità, dapprima negata o semplicemente non richiesta, sollevando la questione per la prima volta solo dinanzi alla Corte di cassazione».

In proposito, la Corte di Strasburgo ha avuto modo di affermare che il principio, in forza del quale la pubblica udienza non è richiesta nei gradi di impugnazione destinati alla trattazione di sole questioni di diritto (o concernenti comunque materie le cui peculiarità meglio si attagliano a una trattazione scritta), vale anche quando l'udienza pubblica non si è tenuta in prima istanza, perché l'interessato vi ha rinunciato, esplicitamente o implicitamente, omettendo di formulare la relativa richiesta. Nell'interesse a una corretta amministrazione della giustizia, è, infatti, normalmente più conveniente che un'udienza sia tenuta già in prima istanza, piuttosto che solo davanti al giudice di impugnazione (sentenza 8 febbraio 2005, Miller contro Svezia; sentenza 12 novembre 2002, Dory contro Svezia; sentenza 12 novembre 2002, Lundevall contro Svezia; sentenza 12 novembre 2002, Salomonsson contro Svezia). Ciò contrasta, evidentemente, con l'ipotizzato riconoscimento alla parte del diritto di stabilire, a suo arbitrio, se far celebrare l'udienza pubblica in materia di prevenzione davanti ai giudici di merito o a quello di legittimità.

Quanto, poi, all'asserita esigenza di prevedere «meccanismi correttivi» delle violazioni del principio di pubblicità consumatesi nei gradi di merito, va anzitutto osservato che una simile violazione non appare ravvisabile nel caso di specie. Come già accennato, infatti, non consta che la parte interessata abbia presentato alcuna istanza di trattazione in forma pubblica del procedimento davanti al Tribunale e alla Corte d'appello. Né gioverebbe opporre che detta istanza non avrebbe potuto essere utilmente formulata, dato che le norme censurate prevedevano, all'epoca, che la procedura venisse trattata in sede camerale, senza alcuna alternativa. È agevole replicare, infatti, che l'interessato avrebbe potuto bene chiedere l'udienza pubblica già in sede di merito, eccependo, nel contempo, l'illegittimità costituzionale delle norme stesse in parte qua, così come è avvenuto – con ottenimento del risultato – nel procedimento nel quale è stata sollevata la questione decisa con la sentenza n. 93 del 2010. In termini analoghi si è, del resto, espressa la stessa Corte di cassazione, escludendo che la mancata trattazione in udienza pubblica del procedimento di prevenzione nei gradi di merito possa produrre alcuna conseguenza processuale, ove gli interessati non abbiano mai richiesto, in quella sede, che il giudizio venisse tenuto in forma pubblica (Cass., 22 gennaio 2009-23 aprile 2009, n. 17229; Cass., 18 novembre 2008-17 dicembre 2008, n. 46751).

Si deve aggiungere, peraltro, che ove pure nel giudizio a quo si fosse realizzata la dedotta violazione dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, essa non verrebbe affatto rimossa per effetto della trattazione in udienza pubblica del ricorso per cassazione. Anche a tale riguardo, sono puntuali le indicazioni della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la quale ha reiteratamente chiarito come lo svolgimento pubblico di un giudizio di impugnazione che sia a cognizione limitata – in particolare, perché il controllo del giudice di grado superiore è circoscritto ai soli motivi di diritto (come nel caso del giudizio di cassazione) – non basta a compensare la mancanza di pubblicità del giudizio anteriore (sentenza 14 novembre 2000, Riepan contro Austria). Ciò, proprio perché sfuggono all'esame del giudice di legittimità gli aspetti in rapporto ai quali l'esigenza di pubblicità delle udienze è più avvertita, quali l'assunzione delle prove, l'esame dei fatti e l'apprezzamento della proporzionalità tra fatto e sanzione (al riguardo, sentenza 10 febbraio 1983, Albert e Le

Compte contro Belgio; sentenza 23 giugno 1981, Le Compte, Van Leuven e De Meyere contro Belgio; nonché, più di recente, Grande Camera, sentenza 11 luglio 2002, Göç contro Turchia).

7. – Sulla base delle considerazioni svolte, la questione sollevata va dunque dichiarata inammissibile, nella parte attinente ai giudizi di merito, e infondata, nella parte relativa al giudizio davanti alla Corte di cassazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), nella parte in cui non consentono che, a richiesta di parte, il procedimento davanti al tribunale e alla corte d'appello in materia di applicazione di misure di prevenzione si svolga in udienza pubblica, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 1423 del 1956 e dell'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965, nella parte in cui non consentono che, a richiesta di parte, il ricorso per cassazione in materia di misure di prevenzione venga trattato in udienza pubblica, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2011.

F.to:
Ugo DE SIERVO, Presidente
Giuseppe FRIGO, Redattore
Gabriella MELATTI, Cancelliere
Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2011.
Il Cancelliere
F.to: MELATTI

Ord. n. 31/2011 (red. Grossi)

ORDINANZA N. 31

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2010, n. 26, promosso dal Collegio arbitrale di Roma nel procedimento vertente tra l'Arcadia Costruzioni s.r.l. e l'Ufficio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nella Regione Calabria con ordinanza del 24 maggio 2010 iscritta al n. 203 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti l'atto di costituzione della Arcadia Costruzioni s.r.l. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 14 dicembre 2010 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato Maurizio Zoppolato per l'Arcadia Costruzioni s.r.l. e l'avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che il Collegio arbitrale di Roma, costituitosi in data 27 ottobre 2009 per decidere (in virtù della clausola compromissoria contenuta in un contratto di appalto per la realizzazione di un depuratore, stipulato il 3 novembre 2003) una controversia tra una società di costruzioni e l'Ufficio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale della Regione Calabria, con ordinanza del 24 maggio 2010 ha sollevato – in riferimento agli articoli 2, 3, 24, 25, 41, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, «nonché al principio comunitario di legittimo affidamento» – questione di legittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2010, n. 26, in base al quale «Al fine di assicurare risparmi di spesa, i compromessi e le clausole compromissorie inserite nei contratti stipulati per la realizzazione d'interventi connessi alle

dichiarazioni di stato di emergenza ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e di grande evento di cui all'art. 5-bis del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, sono nulli. Sono fatti salvi i collegi arbitrali presso cui pendono i giudizi per i quali la controversia abbia completato la fase istruttoria alla data di entrata in vigore del presente decreto»;

che, affermata la necessità di valutare pregiudizialmente l'eccezione di nullità della clausola compromissoria, proposta dalla difesa della parte pubblica in ragione appunto della operatività della previsione in esame, il Collegio ritiene, in termini di rilevanza della questione, che la sopravvenuta normativa – che il rimettente reputa non direttamente disapplicabile, nonostante l'invocata contrarietà della stessa ai principi espressi dall'articolo 6 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e dall'**art. 47 della Carta Europea dei diritti fondamentali** – trovi applicazione anche nel giudizio arbitrale a quo, non ancora pervenuto alla conclusione della fase istruttoria;

che, nel merito, il Collegio rimettente denuncia innanzitutto la violazione dei principi costituzionali del giusto processo e della ragionevole durata del processo, con riferimento agli artt. 2, 3, 24 e 111, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto – a parte il generico fine di risparmio di spesa – la previsione della decadenza di giudizi arbitrali correttamente instaurati e della attribuzione del contendere alla giurisdizione ordinaria, oltre che violare il principio codificato dall'art. 5 del codice di procedura civile, si tradurrebbe necessariamente in un notevole ed ingiustificato prolungamento del contendere, derivante anche dalla necessità di ripetere un'attività processuale già svolta, a cagione dell'impossibilità (stante il disposto dell'articolo 819-ter cod. proc. civ.) di dar luogo ad una *translatio iudicii* dal processo arbitrale al processo giurisdizionale;

che, sotto altro profilo, il Collegio denuncia la violazione dell'art. 25 Cost., in quanto – poiché la norma sancisce retroattivamente la decadenza di un giudizio regolarmente instaurato, quale quello a quo (profilandosi quindi «conseguenze che contrastano con l'applicazione della norma generale di cui all'art. 5 c.p.c.») – «si impone di chiarire se, essendo la competenza arbitrale cristallizzata in un contratto avente forza di legge tra le parti ed essendo il Collegio arbitrale già costituito questo potrà essere ritenuto giudice naturale»;

che, il rimettente – rilevando che la decadenza retroattiva riguarda unicamente le clausole compromissorie che accedono a contratti stipulati a norma dell'art. 5, comma 1, della richiamata legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), la cui ratio è quella di porre fine celermente a situazioni di emergenza ed alle relative controversie – ritiene che la norma contrasti anche con l'art. 3 Cost., in ragione della irragionevole contraddizione tra le finalità della normativa dell'emergenza e l'obiettivo di contenimento della spesa perseguito dalla norma medesima, nonché della altrettanto illogica discriminazione tra le parti degli arbitrati in corso, giacché l'azzeramento di un giudizio già inoltrato sarebbe condizionato da un elemento (il «completamento» della fase istruttoria) non uniformemente disciplinato dalla legge;

che, ancora, il Collegio denuncia la violazione degli artt. 3 e 24 Cost. e del «principio comunitario di legittimo affidamento», in quanto l'applicazione della norma vanificherebbe retroattivamente un processo ritualmente avviato da mesi e legittimamente coltivato, sacrificando in termini irragionevoli il diritto di difesa dell'attore;

che, inoltre, il rimettente deduce che la previsione della decadenza di giudizi ritualmente instaurati, comporterebbe anche un'irragionevole lesione dell'autonomia privata (e quindi la violazione dell'art. 41, nonché degli artt. 24 e 25 Cost.);

che, infine, il Collegio denuncia la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., «in quanto sia il principio del giudice precostituito per legge che quello di ragionevole durata del processo sono sanciti, oltre che direttamente dalla Carta Costituzionale, anche dall'art. 6 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nonché dall'**art. 47 della Carta Europea dei diritti fondamentali**»;

che si è costituita la società appaltatrice la quale, aderendo integralmente alle argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione, ha concluso chiedendo la declaratoria di incostituzionalità della norma censurata, per i medesimi motivi esposti dal Collegio;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la declaratoria di inammissibilità o di infondatezza della questione, contestando innanzitutto le censure riferite agli artt. 2, 3, 24 e 111 Cost., in quanto gli asseriti inconvenienti derivanti dall'azzeramento del processo potrebbero semmai esser fatti valere davanti al tribunale ordinario, ove questo dovesse negare l'operatività delle regole della *translatio iudicii*, sancite da norme diverse da quella oggetto di censura;

che, inoltre, in relazione alla denunciata violazione dell'art. 25 Cost., la difesa erariale sostiene l'inconferenza del richiamo ai principi di cui all'art. 5 cod. proc. civ., attesa la natura sostanziale della nullità sancita dalla norma censurata, e deduce altresì come il parametro evocato non si riferisca al giudizio arbitrale, che è di per sé un'eccezione al sistema del giudice naturale; mentre poi – negata altresì la configurabilità della dedotta irragionevolezza della norma denunciata, che viceversa soddisferebbe il fine del notevole risparmio di spesa per la P.A. sugli onorari degli arbitri – l'Avvocatura sostiene l'infondatezza della censura riferita alla violazione del principio dell'affidamento (ex art. 3 Cost.), giacché il menzionato art. 5 cod. proc. civ. non gode di copertura costituzionale;

che, infine – affermato che l'autonomia privata (garantita dall'art. 41 Cost.) non è incompatibile con la prefissione di limiti a tutela di interessi generali –, l'Avvocatura dello Stato, con riferimento alla denunciata violazione dei vincoli derivanti dalle convenzioni internazionali e dalla disciplina comunitaria, osserva che la norma censurata sarebbe conforme al principio del giudice naturale precostituito (rafforzandolo anzi in ragione del venir meno della operatività di una eccezione a tale principio) e non inciderebbe sulla durata del processo che non diventerebbe irragionevole per il sol fatto che debba essere adito ex novo il giudice ordinario.

Considerato che il Collegio arbitrale di Roma dubita – in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, 41, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, «nonché al principio comunitario di legittimo affidamento» – della legittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2010, n. 26;

che la disposizione prevede che: «Al fine di assicurare risparmi di spesa, i compromessi e le clausole compromissorie inserite nei contratti stipulati per la realizzazione d'interventi connessi alle dichiarazioni di stato di emergenza ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e di grande evento di cui all'art. 5-bis del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, sono nulli. Sono fatti salvi i collegi arbitrali presso cui pendono i giudizi per i quali la controversia abbia completato la fase istruttoria alla data di entrata in vigore del presente decreto»;

che, preliminarmente – dal contenuto delle doglianze, dalla natura dei parametri evocati e dalle argomentazioni svolte a sostegno della non manifesta infondatezza dei dubbi di costituzionalità – è agevole desumere che il rimettente richiede una pronuncia che venga ad estendere la portata della clausola di salvezza contenuta nel secondo periodo di tale disposizione, attraverso una applicabilità della medesima a tutti i giudizi arbitrali instaurati al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge in oggetto;

che, ciò premesso in termini di individuazione del petitum e venendo al merito, il rimettente censura innanzitutto la norma per violazione degli articoli 2, 3, 24 e 111, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto – a parte il generico fine di risparmio di spesa – la previsione della decadenza di giudizi arbitrali correttamente instaurati e della attribuzione del contendere alla giurisdizione ordinaria, oltre che violare il principio codificato dall'art. 5 del codice di procedura civile, si tradurrebbe necessariamente in un notevole ed ingiustificato prolungamento del contendere, derivante anche dalla necessità di ripetere un'attività processuale già svolta, a cagione dell'impossibilità di dar luogo ad una *translatio iudicii* dal processo arbitrale al processo giurisdizionale;

che questa Corte (con la sentenza n. 376 del 2001 e con le ordinanze n. 169 del 2009, n. 122 e n. 11 del 2003) si è già pronunciata, con riferimento a profili in parte coincidenti, nel senso della infondatezza dei dubbi a suo tempo espressi circa la legittimità costituzionale della analoga normativa di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180 (Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania), secondo la quale: «Le controversie relative alla esecuzione di opere pubbliche comprese in programmi di ricostruzione di territori colpiti da calamità naturali non possono essere devolute a collegi arbitrali. Sono fatti salvi i lodi già emessi e le controversie per le quali sia stata già notificata la domanda di arbitrato alla data di entrata in vigore del presente decreto»;

che, anche nel presente giudizio – premesso che «la discrezionalità di cui il legislatore gode nell'individuazione delle materie sottratte alla possibilità di compromesso incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza» (citata sentenza n. 376 del 2001) –, va escluso che (come già allora rilevato per le opere di ricostruzione dei territori colpiti da calamità naturali) siffatto limite possa dirsi superato dalla normativa oggi in esame, considerata l'identità del «rilevante interesse pubblico» di cui risulta permeata anche la materia relativa alla realizzazione d'interventi connessi alle dichiarazioni di stato di emergenza, «in ragione dell'elevato valore delle relative controversie e della conseguente entità dei costi che il ricorso ad arbitrato comporterebbe per le pubbliche amministrazioni interessate» (ordinanza n. 162 del 2009);

che, pertanto – poiché «le scelte legislative in materia di arbitrato nei lavori pubblici necessariamente si giustificano in funzione delle specifiche contingenze che caratterizzano le singole iniziative della pubblica amministrazione (cfr. sentenza n. 152 del 1996)» – va ribadito, in termini generali, che la valutazione del legislatore di escludere la compromettibilità in arbitri delle controversie in questione, mediante la declaratoria di nullità delle relative clausole compromissorie, «deve essere apprezzata, sul piano della relativa non manifesta irragionevolezza, in funzione di tutte le singole componenti (siano esse di ordine economico, di ordine funzionale, o di opportunità) che concorrono ad orientare la scelta di riservarle al controllo giurisdizionale» (ordinanza n. 162 del 2009); mentre, la sottolineata rilevante entità dei costi degli arbitrati gravanti sulla P.A. conferma che la previsione di tale esclusione non appare certamente incongrua (e tantomeno manifestamente irragionevole) rispetto allo specifico fine del risparmio di spesa esplicitato dalla norma impugnata;

che, dunque, la conseguenza della perdita di un parte di attività concretamente espletata negli arbitrati in corso (che, pur sempre, traggono origine dalla libera scelta delle parti di rinunciare alla

giurisdizione, attraverso un atto di disposizione in senso negativo del diritto di azione: sentenza n. 221 del 2005), appare ampiamente giustificata nel contesto del bilanciamento con le esigenze, tanto più sentite in un contesto di crisi economica globale, di contenimento della spesa pubblica;

che, poi, con riguardo alla argomentazione riferita alla necessità (incidente in senso negativo sul principio di ragionevole durata del processo e su quello di cui all'art. 5 cod. proc. civ.) per i soggetti interessati di avviare ex novo l'azione davanti al giudice ordinario, senza potersi dar luogo alla translatio iudicii dal processo arbitrale a quello giurisdizionale (che per il Collegio non sarebbe consentita ex art. 819-ter, secondo comma, cod. proc. civ.), va ritenuto che – anche a voler ritenere rilevante una tale problematica per il giudice a quo, considerato che questa Corte ha affermato che «la conservazione degli effetti prodotti dalla domanda originaria discende non già da una dichiarazione del giudice che declina la propria giurisdizione, ma direttamente dall'ordinamento» (sentenza n. 77 del 2007) – il rimettente, in ragione della interpretazione ad essa data, avrebbe dovuto, semmai, censurare tale ultima previsione codicistica;

che – quanto alla denunciata violazione dell'art. 25 Cost., che, secondo il rimettente deriverebbe dalla previsione di una decadenza retroattiva di un giudizio regolarmente instaurato, quale quello a quo, profilandosi quindi «conseguenze che contrastano con l'applicazione della norma generale di cui all'art. 5 c.p.c.» – va innanzitutto ribadito che il testo dell'evocato parametro fa riferimento al giudice naturale precostituito per legge (ordinanze n. 162 del 2010 e n. 11 del 2003) e non a quello, derogatorio, previsto contrattualmente dalle parti;

che, peraltro, questa Corte ha ritenuto che – nel contesto della ricordata ampia discrezionalità di cui gode il legislatore in materia – gli interventi legislativi modificativi della competenza aventi incidenza anche sui processi in corso non sono necessariamente lesivi dell'art. 25 Cost. (sentenze n. 417 e n. 237 del 2007), e che «il principio costituzionale del giudice naturale viene rispettato allorché la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento – e, dunque, della designazione di un nuovo giudice naturale – che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente» (sentenza n. 237 del 2007);

che tale affermazione consente anche di superare il profilo riguardante l'asserita violazione dell'art. 5 cod. proc. civ., che, quale norma processuale avente lo scopo di favorire la perpetuatio iurisdictionis (ordinanza n. 363 del 2008), è servente alla realizzazione dei singoli principi costituzionali in materia, ma non può assurgere ad autonomo parametro di giudizio di costituzionalità;

che, il rimettente denuncia altresì la violazione dell'art. 3 Cost., in considerazione della asserita irragionevole contraddizione tra le finalità della normativa dell'emergenza richiamata dalla disposizione impugnata e l'obiettivo di contenimento della spesa perseguito dalla disposizione medesima, nonché della altrettanto illogica discriminazione tra le parti degli arbitrati in corso, giacché l'azzeramento di un giudizio già inoltrato sarebbe condizionato da un elemento (il «completamento» della fase istruttoria) non uniformemente disciplinato dalla legge;

che, in proposito, va rimarcato che – ritenuta congrua l'esclusione del ricorso ad arbitri rispetto al fine del risparmio di spesa, esplicitato dalla norma in esame (in un contesto in cui necessita di affermazione l'esigenza, globalmente sentita, di contenimento della spesa pubblica) – viene meno qualsiasi dubbio di irragionevolezza della norma censurata; laddove, peraltro, non appare possibile

operare una comparazione (onde evincerne una contraddizione, come asserito dal rimettente) tra lo scopo perseguito (con misure ritenute adeguate) dalla disposizione in esame e la teleologicamente del tutto eterogenea ratio della legislazione riguardante gli interventi connessi alle dichiarazioni di stato di emergenza (di cui all'art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992), che la norma impugnata richiama solo al fine di delimitare l'ambito di operatività della nullità delle clausole compromissorie de quibus;

che, d'altra parte, questa Corte ha già chiarito che nessuna lesione del principio di eguaglianza può ravvisarsi nel fatto che controversie di uguale natura ed oggetto siano assoggettate o meno al divieto di arbitrato a seconda della fase in cui si trova il giudizio al momento dell'intervento del legislatore; infatti, il naturale fluire del tempo costituisce idoneo elemento di differenziazione delle situazioni soggettive, cosicché non sussiste alcuna ingiustificata disparità di trattamento per il solo fatto che situazioni pur identiche siano soggette a diversa disciplina razione temporis (sentenza n. 376 del 2001 ed ordinanza n. 162 del 2009), mentre costituisce esercizio della discrezionalità del legislatore la scelta (in sé non arbitraria) di collegare l'operatività della clausola di salvezza all'intervenuto completamento della fase istruttoria (regolamentata dall'art. 816-ter cod. proc. civ.) e quindi ad un determinato formale stato di avanzamento del giudizio arbitrale;

che altra censura è sollevata in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. ed al «principio comunitario di legittimo affidamento», in quanto l'applicazione della norma vanificherebbe retroattivamente un processo ritualmente avviato da mesi e legittimamente coltivato, sacrificando in termini irragionevoli il diritto di difesa dell'attore;

che – premessa la assoluta genericità del riferimento al «principio comunitario di legittimo affidamento», che il rimettente si limita ad associare in combinato disposto con gli altri due evocati principi costituzionali – la giurisprudenza costante di questa Corte ritiene che «nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti (salvo, ovviamente, in caso di norme retroattive, il limite imposto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione)»; unica condizione essendo «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello stato di diritto» (sentenze a n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009);

che, invero, come già ritenuto, l'intervento sugli arbitrati, in quanto finalizzato al risparmio di spesa, non può dirsi irragionevole, giacché tra l'altro «l'assetto recato dalla norma denunciata riguarda anche il complessivo riequilibrio delle risorse e non può, pertanto, [essa] non essere attenta alle esigenze di bilancio» (sentenza n. 228 del 2010); ed, inoltre, la non configurabilità di una regolamentazione irrazionale determina l'infondatezza anche dell'ulteriore profilo di censura riferito alla asserita violazione del diritto di difesa dell'attore, che – al pari della controparte – è libero di proporre in ogni tempo il processo davanti all'autorità giudiziaria;

che il rimettente denuncia, inoltre, la violazione degli artt. 24, 25 e 41 Cost., in quanto la previsione della decadenza di giudizi ritualmente instaurati comporterebbe anche un'irragionevole lesione dell'autonomia privata;

che, tuttavia, questa Corte ha già sottolineato che la riconosciuta sussistenza del «rilevante interesse pubblico, di cui risulta permeata la materia relativa alle opere di ricostruzione dei territori colpiti da calamità naturali» (considerazione che si deve estendere alla analoga materia afferente la realizzazione d'interventi connessi alle dichiarazioni di stato di emergenza), consente di

disattendere anche la censura riguardante una asserita irragionevole limitazione della autonomia privata derivante dal contestato divieto di devoluzione ad arbitri delle controversie de quibus (ordinanza n. 162 del 2009), poiché l'art. 41 Cost. espressamente «tutela l'autonomia contrattuale in quanto strumento della libertà di iniziativa economica, il cui esercizio può tuttavia essere limitato per ragioni di utilità economico-sociale, che assumono anch'esse rilievo a livello costituzionale (sentenze n. 279 del 2006 e n. 264 del 2005)» e coerentemente anche l'art. 806 cod. proc. civ. prevede la possibilità di devoluzione ad arbitri delle controversie «salvo espresso divieto di legge»;

che, per i vari motivi espressi, tutte le censure finora esaminate sono manifestamente infondate;

che, infine – quanto alla questione riferita all'art. 117, primo comma, Cost., per violazione del principio del giudice precostituito per legge e di quello di ragionevole durata del processo sanciti, oltre che direttamente dalla Carta Costituzionale, anche dall'art. 6 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nonché dall'**art. 47 della Carta Europea dei diritti fondamentali** – va rilevato che la prospettazione di tale ultima censura appare basata apoditticamente sulla mera affermazione che tali principî risultino «sostanzialmente corrispondenti» a quelli «espressi dalla Costituzione italiana»;

che così argomentando il Collegio rimettente – che, quanto al richiamo alla **Carta di Nizza**, neppure si pone il problema pregiudiziale dell'applicabilità della normativa comunitaria alla controversia in esame – non dà, altresì, contezza alcuna né dell'esistenza di specifiche interpretazioni nel senso auspicato da parte della Corte di Strasburgo dell'evocato principio della CEDU, né di una valenza della norma della Carta recepita nel Trattato di Lisbona che consentano di configurare (almeno in tesi) la eventuale operatività di un plus di tutela convenzionale o comunitaria rispetto a quella interna (sentenza n. 317 del 2009);

che, pertanto, tale ultima censura è manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2010, n. 26, sollevata – in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione – dal Collegio arbitrale di Roma, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale del citato art. 15, comma 3, del decreto-legge n. 195 del 2009, sollevate – in riferimento agli articoli 2, 3, 24, 25, 41, 111, primo e secondo comma, Cost. – dal medesimo Collegio arbitrale con la stessa ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2011.

F.to:
Ugo DE SIERVO, Presidente
Paolo GROSSI, Redattore
Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 27 gennaio 2011.
Il Cancelliere
F.to: FRUSCELLA

Sent. n. 271/2010 (red. Cassese)

SENTENZA N. 271

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, n. 2 e n. 3, della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), promossi dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con ordinanze dell'11 (nn. 3 ordinanze), del 14, del 15 dicembre 2009, dell'11 (nn. 2 ordinanze) e del 14 dicembre 2009 rispettivamente iscritte ai nn. 22, 23, 28, 29, 30, 31, 32 e 33 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 6 e 7, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti gli atti di costituzione di Giuseppe Gargani, Pasquale Sommese, Maddalena Calia, Nicola Vendola ed altri, Oliviero Diliberto ed altri, Felice Carlo Besostri ed altri, Salvatore Caronna ed altri, Roberto Gualtieri, Giovanni Collino, Oreste Rossi, Iva Zanichchi, Sonia Viale, del PD – Partito Democratico, della Regione Sardegna, di Sebastiano Sanzarello, della Regione Siciliana, di Gino Trematerra, Giommara Uggias, dell'IDV – Italia dei Valori, di Giuseppe Arlacchi ed altro nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 luglio 2010 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Mario Sanino e Lorenzo Lentini per Giuseppe Gargani e Pasquale Sommese, Federico Sorrentino e Antonello Rossi per Maddalena Calia, Oreste Morcavallo per Gino Trematerra, Giampaolo Parodi e Luigi Manzi per Sonia Viale, Vincenzo Cerulli Irelli per il PD – Partito Democratico e Roberto Gualtieri, Stelio Mangiameli per Giovanni Collino, Oreste Rossi e Iva Zanichchi, Giuseppe Morbidelli e Paolo Trombetti per Salvatore Caronna, Alessandra Camba per la Regione Sardegna, Giovanni Pitruzzella per la Regione Siciliana, Luca Di Raimondo per Nicola Vendola ed altri, Silvio Crapolichio per Oliviero Diliberto ed altri, Felice Carlo Besostri per Felice Carlo Besostri, Sergio Scicchitano e Giommara Uggias per Giommara Uggias, Sergio Scicchitano per l'IDV – Italia dei Valori e Giuseppe Arlacchi ed altro e l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

omissis

Considerato in diritto

1. – Con otto ordinanze, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, n. 2 e n. 3, della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), in riferimento agli artt. 1, 3, 48, 49, 51, 56, 57 e 97 della Costituzione, nonché agli artt. 10, 11 e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 10 del Trattato sull'Unione europea, agli artt. 1, 2 e 7 dell'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla Decisione del Consiglio del 20 settembre 1976, n. 76/787/CECA/CEE/Euratom, come modificato dalla Decisione del Consiglio 25 giugno 2002, n. 2002/772/CE/Euratom (d'ora in avanti «Atto di Bruxelles») e agli **artt. 10, 11, 39 e 40 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 (d'ora in avanti «CEDU») [recte: **della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**].

All'art. 21, comma 1, n. 2, della legge n. 18 del 1979 si riferiscono, in particolare, le censure contenute in tre ordinanze di rimessione del Tar del Lazio (r.o. nn. 29, 30 e 31 del 2010), di identico tenore, le quali riguardano l'accesso al riparto dei seggi, in base ai resti, delle liste che non abbiano superato la soglia di sbarramento del 4%.

All'art. 21, comma 1, n. 3, si riferiscono, invece, le censure proposte dal Tar del Lazio con cinque ordinanze di rimessione (r.o. nn. 22, 23, 28, 32 e 33 del 2010), anch'esse di identico tenore, le quali attengono alle modalità di ripartizione dei seggi fra le diverse circoscrizioni elettorali.

2. – In ragione della loro connessione oggettiva, i giudizi possono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

3. – Preliminarmente, vanno esposte le principali caratteristiche della disciplina per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, nel cui contesto si collocano le disposizioni oggetto di censura.

3.1. – L'ordinamento comunitario, nell'attesa dell'introduzione di una procedura uniforme per l'elezione dei rappresentanti al Parlamento europeo, ha demandato agli Stati membri la definizione di tale disciplina, fissando tuttavia alcuni principi comuni. Tali principi sono contenuti nell'Atto di Bruxelles, che esprime una scelta di fondo a favore di sistemi elettorali di tipo proporzionale. Esso stabilisce, infatti, che «in ciascuno Stato membro, i membri del Parlamento europeo sono eletti a scrutinio di lista o uninominale preferenziale con riporto di voti di tipo proporzionale» (art. 1), secondo disposizioni nazionali che «non devono nel complesso pregiudicare il carattere proporzionale del voto» (art. 7); permette agli Stati membri di costituire circoscrizioni elettorali, ma «senza pregiudicare complessivamente il carattere proporzionale del voto» (art. 2); consente ai legislatori nazionali di prevedere una soglia minima per l'attribuzione dei seggi, purché essa non sia «fissata a livello nazionale oltre il 5% dei suffragi espressi» (art. 2-bis). La disciplina europea, dunque, è ispirata al principio di proporzionalità politica: consente l'istituzione di circoscrizioni interne, purché non pregiudichino tale principio.

3.2. – In attuazione della disciplina europea, l'Italia, con la legge n. 18 del 1979, ha scelto un sistema elettorale proporzionale c.d. «puro», con assegnazione dei seggi nell'ambito di un collegio nazionale unico. Il collegio è tuttavia articolato in cinque circoscrizioni elettorali (Italia nord occidentale; Italia nord orientale; Italia centrale; Italia meridionale; Italia insulare), in cui devono essere presentate le liste e alle quali, in virtù di una previsione introdotta con la legge 9 aprile 1984, n. 61 (Disposizioni tecniche concernenti la elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo), è assegnato preventivamente un numero di seggi, in proporzione alla popolazione residente. Inoltre, con la legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), è stata introdotta una soglia di sbarramento del 4% dei voti validi espressi.

3.3. – Le modalità di assegnazione dei seggi sono definite dall'art. 21 della legge n. 18 del 1979, che prevede le seguenti fasi.

Innanzitutto, è determinata la «cifra elettorale nazionale» di ciascuna lista, data dalla «somma dei voti riportati nelle singole circoscrizioni dalle liste aventi il medesimo contrassegno» (art. 21, comma 1, n. 1), e sono individuate «le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi» (art. 21, comma 1, n. 1-bis).

Successivamente, si procede al riparto proporzionale dei seggi tra le diverse liste che hanno superato la soglia di sbarramento, in base alla cifra elettorale nazionale di ciascuna lista e secondo la formula dei quozienti interi e dei più alti resti. In particolare, la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista è divisa per il «quoziente elettorale nazionale» (dato dal totale delle cifre elettorali nazionali delle liste ammesse alla ripartizione dei seggi diviso per il numero dei seggi da attribuire) e si assegnano ad ogni lista tanti seggi quante volte il quoziente elettorale nazionale risulti contenuto nella rispettiva cifra elettorale nazionale. I seggi residui sono poi attribuiti alle liste per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti, considerandosi resti anche «le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale» (art. 21, comma 1, n. 2).

Infine, si procede alla distribuzione, nelle singole circoscrizioni, dei seggi assegnati alle varie liste. A tal fine, la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista viene divisa per il «quoziente elettorale di lista» (che è dato dalla cifra elettorale nazionale di lista diviso per il numero di seggi assegnati alla lista stessa). Si attribuiscono, poi, ad ogni lista, nelle varie circoscrizioni, tanti seggi quante volte il rispettivo quoziente elettorale di lista risulti contenuto nella cifra elettorale circoscrizionale della lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono assegnati nelle circoscrizioni per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti (art. 21, comma 1, n. 3).

4. – Con le ordinanze di cui al r.o. nn. 29, 30 e 31, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, n. 2, della legge n. 18 del 1979, in riferimento agli artt. 1, 3, 48, 49, 51 e 97 Cost., nonché all'art. 11 Cost., in relazione all'art. 10 del Trattato sull'Unione europea e agli **artt. 10, 11, 39 e 40 della CEDU [recte: della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea]**. La disposizione è censurata nella parte in cui prevede «la soglia nazionale di sbarramento [...] senza stabilire alcun correttivo, anche in sede di riparto dei resti», in particolare «non consentendo anche alle liste escluse dalla soglia di sbarramento di partecipare all'assegnazione dei seggi attribuiti con il meccanismo dei resti».

4.1. – Il Collegio rimettente, pur riconoscendo la legittimità costituzionale della soglia di sbarramento in sé considerata, osserva che, secondo la disposizione censurata, ai fini del riparto dei seggi non attribuiti in base ai quozienti interi, «si considerano resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto il quoziente elettorale nazionale». Ad avviso del giudice a quo,

tale disciplina sarebbe illegittima nella parte in cui essa non prevede che si considerino resti anche le cifre elettorali nazionali delle liste che non hanno raggiunto la soglia di sbarramento del 4%, negando, in tal modo, a tali liste il c.d. «diritto di tribuna».

Secondo il Tribunale rimettente, la norma censurata, in primo luogo, sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto diversi profili: essa irragionevolmente consentirebbe alle liste che hanno superato la soglia di ottenere seggi, in sede di computo dei resti, sulla base di cifre elettorali più modeste di quelle delle liste che, non avendo superato la soglia, risultano invece escluse anche dal riparto dei seggi in base ai resti; la norma oggetto di censura sarebbe, poi, non proporzionata rispetto al fine di favorire le aggregazioni politiche, già sufficientemente assicurato dalla esclusione delle liste minori dal riparto dei seggi a quoziente intero; infine, un ulteriore profilo di irragionevolezza viene individuato dal Collegio rimettente nella circostanza che le liste le quali, per mancato superamento della soglia, non ottengono alcun seggio, si vedono private (in base peraltro a diversa disciplina non censurata dal rimettente) del rimborso delle spese elettorali. In secondo luogo, il Tribunale amministrativo rimettente lamenta la violazione degli artt. 1, 48, 49, 51 e 97 Cost., in quanto la disposizione censurata «porrebbe radicalmente nel nulla la volontà popolare di una più o meno ampia platea di elettori». Infine, il Collegio rimettente deduce la violazione dell'art. 11 Cost, in relazione sia all'art. 10 del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona, secondo cui «il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa» e «ogni cittadino ha diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione», sia agli **artt. 10, 11, 39 e 40 della CEDU [recte: della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea]**, che sanciscono «il diritto di ciascun individuo di manifestare le proprie convinzioni e di godere dell'elettorato attivo e passivo per il Parlamento europeo».

4.2. – La questione è inammissibile.

In primo luogo, essa è prospettata in modo contraddittorio. Il Collegio rimettente, infatti, da un lato, giudica manifestamente infondata una ipotetica questione di legittimità costituzionale riferita alla introduzione della soglia di sbarramento, per effetto della quale le liste che non raggiungono il 4% dei voti validi sono escluse dal riparto dei seggi; dall'altro lato, censura la disciplina relativa all'attribuzione dei seggi in base ai resti in quanto, in applicazione della previsione della soglia di sbarramento, esclude da tale attribuzione le liste che non l'abbiano superata. Di qui la contraddizione: se la soglia di sbarramento è legittima – come il giudice rimettente riconosce – allora non può censurarsi la conseguente scelta del legislatore di escludere dall'attribuzione dei seggi in base ai resti le liste che non l'abbiano superata; se, invece, la disciplina sul riparto dei seggi in base ai resti è illegittima, nella parte in cui esclude le liste che non abbiano superato la soglia di sbarramento – come il giudice rimettente lamenta – allora non può sostenersi che il legislatore possa legittimamente introdurre tale soglia.

In ogni caso, ove pure si ammettesse che una clausola di sbarramento, che estrometta del tutto dall'attribuzione dei seggi le liste sotto il 4%, senza alcun correttivo, sia in contrasto con i parametri costituzionali indicati dal Collegio rimettente, va osservato che quest'ultimo domanda una pronuncia additiva. Il giudice a quo, infatti, chiede a questa Corte di introdurre un meccanismo diretto ad attenuare gli effetti della soglia di sbarramento, consistente nel concedere alle liste che non l'abbiano superata la possibilità di partecipare, con le rispettive cifre elettorali, alla aggiudicazione dei seggi distribuiti in base ai resti. Ma tale attenuazione non ha una soluzione costituzionalmente obbligata, potendosi immaginare numerosi correttivi volti a temperare gli effetti della soglia di sbarramento, a partire dalla riduzione della soglia stessa.

Ne deriva, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, che la questione sollevata, sollecitando un intervento additivo in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, deve

ritenersi inammissibile (fra le più recenti, sentenza n. 58 del 2010; ordinanze n. 59 e n. 22 del 2010).

5. – Con le ordinanze di rimessione di cui al r.o. nn. 22, 23, 28, 32 e 33 del 2010, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, n. 3, della legge n. 18 del 1979, in riferimento agli artt. 1, 3, 48, 49, 51, 56, 57 e 97 Cost., nonché in riferimento agli artt. 10, 11 e 117 Cost., in relazione agli artt. 1, 2 e 7 dell'Atto di Bruxelles e agli **artt. 10, 11, 39 e 40 della CEDU [recte: della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea]**. La disposizione è censurata nella parte in cui regola la distribuzione nelle varie circoscrizioni dei seggi attribuiti a ciascuna lista sul piano nazionale, «senza rispettare il numero dei seggi preventivamente attribuito alle singole circoscrizioni, in relazione alla popolazione residente, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 18 del 1979».

5.1. – Ad avviso del Tribunale rimettente, l'applicazione della norma censurata darebbe luogo ad un effetto distorsivo, consistente nella «traslazione» di seggi da una circoscrizione all'altra: alcuni seggi, assegnati ad una determinata circoscrizione in base al criterio della popolazione, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 18 del 1979, si trasferirebbero, invece, ad altra circoscrizione, in virtù del diverso criterio di riparto previsto dalla norma censurata, fondato sui voti validi espressi. Più precisamente, tale «traslazione», essendo conseguenza del differente rapporto, nelle varie circoscrizioni, fra numero di abitanti e numero di voti validi espressi, penalizzerebbe le circoscrizioni nelle quali è più bassa l'affluenza alle urne. In particolare, il Collegio rimettente rileva come i risultati elettorali del 2009 avrebbero determinato «un deficit di rappresentanza [...] per i cittadini delle circoscrizioni del Sud e delle Isole, che hanno visto la diminuzione di 3 e 2 rappresentanti rispettivamente, con la conseguente mancata elezione dei ricorrenti nei giudizi principali».

Sotto tale profilo, secondo il giudice a quo, la disposizione censurata contrasterebbe con diversi parametri costituzionali. Sarebbe violato, innanzitutto, l'art. 3 Cost., sia sotto il profilo dell'eguaglianza, con riferimento al diritto di elettorato attivo e passivo, sia sotto il profilo della «intrinseca irragionevolezza» della norma censurata, che sarebbe contraddittoria rispetto alla «intenzione del legislatore, quale risultante dai lavori parlamentari preparatori e dal tenore dell'[...] art. 2» della legge n. 18 del 1979, secondo il quale i seggi devono essere distribuiti in proporzione della popolazione residente in ogni circoscrizione. Sarebbe lesa, poi, il «principio di rappresentanza territoriale», che il collegio rimettente ritiene imposto sia da principî della Costituzione italiana (artt. 1, 48, 49, 51, 56 e 57 Cost.), nel presupposto che essi si applichino anche alle modalità di elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, sia, per il tramite degli artt. 10, 11 e 117 Cost., dal diritto europeo e, segnatamente, dagli artt. 1, 2 e 7 dell'Atto di Bruxelles, nonché dagli **artt. 10, 11, 39 e 40 della CEDU [recte: della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea]**.

5.2. – La questione è inammissibile.

Il legislatore italiano, cui, come chiarito, spetta disciplinare la materia in attesa che l'Unione europea introduca una procedura uniforme, ha optato per un sistema elettorale proporzionale a collegio unico nazionale, articolato in circoscrizioni, nell'ambito delle quali devono essere presentate le liste. Peraltro, la legge n. 18 del 1979, nella sua versione originaria, non assegnava a ciascuna circoscrizione un determinato numero di seggi in base alla popolazione residente, limitandosi ad indicare il numero minimo e massimo di candidati per lista. Nelle elezioni del 1979, quindi, la distribuzione dei seggi fra le circoscrizioni avvenne in ragione dei voti espressi in ciascuna di esse, secondo la disciplina oggi censurata. Le liste presentate nelle circoscrizioni meridionali e insulari, a causa anche della minore partecipazione alla votazione, ottennero un

numero di seggi inferiore a quello che ad esse sarebbe spettato in proporzione alla popolazione residente nelle medesime circoscrizioni. Per tentare di rimediare a questo inconveniente, con la legge n. 61 del 1984, il legislatore ha modificato l'art. 2 della legge n. 18 del 1979, prevedendo espressamente che a ciascuna circoscrizione venga assegnato un numero di seggi proporzionale alla popolazione in essa residente. La legge n. 61 del 1984, però, non ha tratto tutte le conseguenze dalla assegnazione dei seggi alle circoscrizioni in base alla popolazione. Essa, infatti, ha lasciato inalterata la disciplina censurata, che, ai fini della distribuzione dei seggi fra le circoscrizioni, considera il rapporto fra la cifra elettorale circoscrizionale della lista e il quoziente elettorale nazionale di lista, anziché il quoziente circoscrizionale.

Dal 1984 in poi, pertanto, nella disciplina elettorale italiana per il Parlamento europeo, convivono due ordini di esigenze: da un lato, l'assegnazione dei seggi nel collegio unico nazionale in proporzione ai voti validamente espressi; dall'altro, la distribuzione dei seggi fra le circoscrizioni in proporzione alla popolazione. Il primo riflette il criterio della proporzionalità politica e premia la partecipazione alle consultazioni elettorali e l'esercizio del diritto di voto. Il secondo riflette il principio della rappresentanza c.d. territoriale, determinata in base alla popolazione (ma astrattamente determinabile anche in base ai cittadini, o agli elettori, o in base a una combinazione di tali criteri).

Tali ordini di esigenze, però, sono difficilmente armonizzabili e, anzi, non possono essere fra loro perfettamente conciliati. Esistono, tuttavia, diversi possibili meccanismi correttivi che, senza modificare la ripartizione proporzionale dei seggi in sede di collegio unico nazionale, riducono l'effetto traslativo lamentato dal rimettente, cioè lo scarto fra seggi conseguiti nelle circoscrizioni in base ai voti validamente espressi e seggi ad esse spettanti in base alla popolazione. Questi meccanismi, peraltro, conseguono tale obiettivo al prezzo di alterare, in maggiore o minore misura, il rapporto proporzionale fra voti conseguiti e seggi attribuiti a ciascuna lista nell'ambito della singola circoscrizione. Ma il legislatore, sia nel 1984 che nelle successive occasioni in cui ha riesaminato la disciplina elettorale in questione, non ha introdotto un meccanismo correttivo, con la conseguenza che, nonostante il disposto dell'art. 2 della legge n. 18 del 1979, come modificato nel 1984, il riparto dei seggi fra le circoscrizioni ha continuato ad avvenire, come in precedenza, in proporzione ai voti validi, a prescindere dalla previa assegnazione in ragione della popolazione. Anche dai lavori preparatori della legge n. 61 del 1984 emerge la consapevolezza, da parte del legislatore, che la finalità di rispettare la previa assegnazione dei seggi in proporzione alla popolazione avrebbe richiesto una più ampia revisione della disciplina contenuta negli artt. 21 e 22 della legge n. 18 del 1979. Ciò non è però avvenuto, né allora, né successivamente, quando, con la legge n. 10 del 2009, il legislatore si è limitato ad introdurre la soglia di sbarramento, oltretutto calcolandola «sul piano nazionale».

Tutto ciò premesso, deve osservarsi che il Collegio rimettente sollecita una pronuncia che abbia come effetto l'introduzione, ad opera di questa Corte, di un sistema di distribuzione dei seggi fra le circoscrizioni che, a differenza di quello previsto dalla disposizione censurata, sia rispettoso del riparto previamente effettuato in base alla popolazione ai sensi dell'art. 2 della legge n. 18 del 1979. Ma il giudice a quo non precisa quale dei possibili sistemi dovrebbe essere introdotto per temperare il principio della proporzionalità politica con quello della rappresentanza territoriale. Alla disciplina prevista, per la Camera dei deputati, dall'art. 83, comma 1, n. 8, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), che secondo alcune parti private intervenute nel giudizio costituzionale potrebbe applicarsi in virtù del rinvio di cui all'art. 51 della legge n. 18 del 1979, il Collegio rimettente, in realtà, riserva solo un breve cenno, in quella parte dell'ordinanza di rimessione in cui riferisce le tesi dei ricorrenti nei giudizi principali. In ogni caso, va detto che tale disciplina rappresenta soltanto uno dei diversi possibili meccanismi in grado di ridurre l'effetto di slittamento di seggi da

una circoscrizione all'altra. Ma non può che spettare al legislatore individuare, con specifico riferimento all'organo rappresentativo preso in considerazione, la soluzione più idonea a porre rimedio alla lamentata incongruenza della disciplina censurata. In presenza di una pluralità di soluzioni, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata, questa Corte non potrebbe sostituirsi al legislatore in una scelta ad esso riservata (fra le più recenti, sentenza n. 58 del 2010; ordinanze n. 59 e n. 22 del 2010).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, n. 2 e n. 3, della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), sollevate, in riferimento agli artt. 1, 3, 48, 49, 51, 56, 57 e 97 della Costituzione, nonché agli artt. 10, 11 e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 10 del Trattato sull'Unione europea, agli artt. 1, 2 e 7 dell'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla Decisione del Consiglio del 20 settembre 1976, n. 76/787/CECA/CEE/Euratom, come modificato dalla Decisione del Consiglio 25 giugno 2002, n. 2002/772/CE/Euratom e agli artt. 10, 11, 39 e 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2010.

F.to:
Francesco AMIRANTE, Presidente
Sabino CASSESE, Redattore
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2010.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: DI PAOLA

Sent. n. 138/2010 (red. Criscuolo)

SENTENZA N. 138

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-bis e 156-bis del codice civile, promossi dal Tribunale di Venezia con ordinanza del 3 aprile 2009 e dalla Corte d'appello di Trento con ordinanza del 29 luglio 2009, iscritte ai nn. 177 e 248 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 26 e 41, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visti gli atti di costituzione di G. M. ed altro, di E. O. ed altri nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, dell'Associazione radicale Certi Diritti, e di C. M. ed altri (fuori termine);

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2010 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Alessandro Giadrossi per l'Associazione radicale Certi Diritti e per M. G. ed altro, Ileana Alesso e Massimo Clara per l'Associazione radicale Certi Diritti, per G. M. ed altro e per C. M. ed altri, Vittorio Angiolini, Vincenzo Zeno-Zencovich e Marilisa D'Amico per l'Associazione radicale Certi Diritti, per G. M. ed altro e per E. O. ed altri e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

omissis

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale di Venezia, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 29 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli articoli 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-bis, 156-bis del codice civile, «nella parte in cui, sistematicamente interpretati, non consentono che le persone di orientamento omosessuale possano contrarre matrimonio con persone dello stesso sesso».

Il giudice a quo premette di essere chiamato a pronunciare in un giudizio promosso da due persone di sesso maschile, in opposizione, ai sensi dell'art. 98 di detto codice, avverso l'atto col quale l'ufficiale di stato civile del Comune di Venezia ha rifiutato di procedere alla pubblicazione di matrimonio dagli stessi richiesta, ritenendola in contrasto con la normativa vigente, costituzionale e ordinaria, in quanto l'istituto del matrimonio, nell'ordinamento giuridico italiano, sarebbe incentrato sulla diversità di sesso tra i coniugi.

Il Tribunale veneziano riferisce gli argomenti svolti dai ricorrenti, i quali hanno rilevato che, nel vigente ordinamento, non esisterebbe una nozione di matrimonio, né un suo divieto espresso tra persone dello stesso sesso. Essi si richiamano alla Costituzione e alla Carta di Nizza, rimarcando che l'interpretazione letterale delle norme del codice civile, posta a fondamento del diniego delle pubblicazioni, sarebbe costituzionalmente illegittima con particolare riguardo agli artt. 2, 3, 10, secondo comma, e 29 Cost.

Tanto premesso, il rimettente rileva che, nell'ordinamento italiano, il matrimonio tra persone dello stesso sesso non è previsto né vietato in modo espresso. Peraltro, pure in assenza di una norma definitoria, «l'istituto del matrimonio, così come previsto nell'attuale ordinamento italiano, si riferisce indiscutibilmente solo al matrimonio tra persone di sesso diverso». Ad avviso del Tribunale, il chiaro tenore delle disposizioni del codice, regolatrici dell'istituto in questione, non consentirebbe di estenderlo anche a persone dello stesso sesso. Si tratterebbe di una forzatura non consentita ai giudici (diversi da quello costituzionale), «a fronte di una consolidata e ultramillenaria nozione di matrimonio come unione di un uomo e di una donna».

D'altra parte, secondo il Tribunale non si possono ignorare le rapide trasformazioni della società e dei costumi, il superamento del monopolio detenuto dal modello di famiglia tradizionale, la nascita spontanea di forme diverse (seppur minoritarie) di convivenza, che chiedono protezione, si ispirano al modello tradizionale e, come quello, mirano ad essere considerate e disciplinate. Nuovi bisogni, legati anche all'evoluzione della cultura e della civiltà, chiedono tutela, imponendo un'attenta meditazione sulla persistente compatibilità dell'interpretazione tradizionale con i principi costituzionali.

Ciò posto, il Tribunale di Venezia, prendendo le mosse dal rilievo che il diritto di sposarsi costituisce un diritto fondamentale della persona, riconosciuto a livello sopranazionale ed in ambito nazionale (art. 2 Cost.), illustra le censure riferite ai diversi parametri costituzionali evocati, pervenendo al convincimento sulla non manifesta infondatezza della questione promossa, che inoltre giudica rilevante perché l'applicazione delle norme censurate non è superabile nel percorso logico-giuridico da compiere al fine di pervenire alla decisione della causa.

2. - La Corte di appello di Trento, con l'altra ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 29 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-bis, 156-bis cod. civ., nella parte in cui, complessivamente valutati, non consentono agli individui di contrarre matrimonio con persone dello stesso sesso.

La Corte territoriale premette di essere stata adita in sede di reclamo, ai sensi dell'articolo 739 del codice di procedura civile, proposto da due coppie (ciascuna formata da persone dello stesso sesso) avverso il decreto del Tribunale di Trento, che aveva respinto l'opposizione formulata dai reclamanti nei confronti di un provvedimento dell'ufficiale di stato civile del Comune di Trento. Con tale provvedimento il detto funzionario aveva rifiutato di procedere alle pubblicazioni di matrimonio richieste dagli oppositori, non ritenendo ammissibile nell'ordinamento italiano il matrimonio tra persone del medesimo sesso; ed il rifiuto era stato giudicato legittimo dal Tribunale.

La Corte rimettente, dopo aver ritenuto infondata la domanda principale diretta ad ottenere l'ordine all'ufficiale di stato civile di procedere alle pubblicazioni, passa all'esame della questione di legittimità costituzionale, in via subordinata proposta dai reclamanti, svolgendo, in relazione alle censure prospettate, considerazioni analoghe a quelle esposte dal Tribunale di Venezia.

3. - I due giudizi di legittimità costituzionale, avendo ad oggetto la medesima questione, vanno riuniti per essere decisi con unica sentenza.

4. - In via preliminare, deve essere confermata l'ordinanza, adottata nel corso dell'udienza pubblica ed allegata alla presente sentenza, con la quale sono stati dichiarati inammissibili gli interventi dell'Associazione radicale Certi Diritti e dei signori C. M. e G. V., P. G. B. e C. G. R., R. F. R. P. C. e R. Z. Ciò in applicazione del consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, richiamato nell'ordinanza, secondo cui non sono ammissibili gli interventi, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, di soggetti che non siano parti nel giudizio a quo, né siano titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in causa e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura, avuto altresì riguardo al rilievo che l'ammissibilità dell'intervento ad opera di un terzo, titolare di un interesse soltanto analogo a quello dedotto nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del detto giudizio di legittimità.

5. - La questione, sollevata dalle due ordinanze di rimessione, in riferimento all'art. 2 Cost., deve essere dichiarata inammissibile, perché diretta ad ottenere una pronunzia additiva non costituzionalmente obbligata (ex plurimis: ordinanze n. 243 del 2009, n. 316 del 2008, n. 185 del 2007, n. 463 del 2002).

6. - Le dette ordinanze muovono entrambe dal presupposto che l'istituto del matrimonio civile, come previsto nel vigente ordinamento italiano, si riferisce soltanto all'unione stabile tra un uomo e una donna. Questo dato emerge non soltanto dalle norme censurate, ma anche dalla disciplina della filiazione legittima (artt. 231 e ss. cod. civ. e, con particolare riguardo all'azione di disconoscimento, artt. 235, 244 e ss. dello stesso codice), e da altre norme, tra le quali, a titolo di esempio, si può menzionare l'art. 5, primo e secondo comma, della legge 1 dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), nonché dalla normativa in materia di ordinamento dello stato civile.

In sostanza, l'intera disciplina dell'istituto, contenuta nel codice civile e nella legislazione speciale, postula la diversità di sesso dei coniugi, nel quadro di «una consolidata ed ultramillenaria nozione di matrimonio», come rileva l'ordinanza del Tribunale veneziano.

Nello stesso senso è la dottrina, in maggioranza orientata a ritenere che l'identità di sesso sia causa d'inesistenza del matrimonio, anche se una parte parla di invalidità. La rara giurisprudenza di legittimità, che (peraltro, come obiter dicta) si è occupata della questione, ha considerato la diversità di sesso dei coniugi tra i requisiti minimi indispensabili per ravvisare l'esistenza del matrimonio (Corte di cassazione, sentenze n. 7877 del 2000, n. 1304 del 1990 e n. 1808 del 1976).

7. - Ferme le considerazioni che precedono, si deve dunque stabilire se il parametro costituzionale evocato dai rimettenti imponga di pervenire ad una declaratoria d'illegittimità della normativa censurata (con eventuale applicazione dell'art. 27, ultima parte, della legge 11 marzo 1953, n. 87 – Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), estendendo alle unioni omosessuali la disciplina del matrimonio civile, in guisa da colmare il vuoto conseguente al fatto che il legislatore non si è posto il problema del matrimonio omosessuale.

8. - L'art. 2 Cost. dispone che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Orbene, per formazione sociale deve intendersi ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico. In tale nozione è da annoverare anche l'unione omosessuale, intesa come stabile convivenza tra due persone dello stesso sesso, cui spetta il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia, ottenendone – nei tempi, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge – il riconoscimento giuridico con i connessi diritti e doveri.

Si deve escludere, tuttavia, che l'aspirazione a tale riconoscimento – che necessariamente postula una disciplina di carattere generale, finalizzata a regolare diritti e doveri dei componenti della coppia – possa essere realizzata soltanto attraverso una equiparazione delle unioni omosessuali al matrimonio. È sufficiente l'esame, anche non esaustivo, delle legislazioni dei Paesi che finora hanno riconosciuto le unioni suddette per verificare la diversità delle scelte operate.

Ne deriva, dunque, che, nell'ambito applicativo dell'art. 2 Cost., spetta al Parlamento, nell'esercizio della sua piena discrezionalità, individuare le forme di garanzia e di riconoscimento per le unioni suddette, restando riservata alla Corte costituzionale la possibilità d'intervenire a tutela di specifiche situazioni (come è avvenuto per le convivenze more uxorio: sentenze n. 559 del 1989 e n. 404 del 1988). Può accadere, infatti, che, in relazione ad ipotesi particolari, sia riscontrabile la necessità di un trattamento omogeneo tra la condizione della coppia coniugata e quella della coppia omosessuale, trattamento che questa Corte può garantire con il controllo di ragionevolezza.

9. - La questione sollevata con riferimento ai parametri individuati negli artt. 3 e 29 Cost. non è fondata.

Occorre prendere le mosse, per ragioni di ordine logico, da quest'ultima disposizione. Essa stabilisce, nel primo comma, che «La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio», e nel secondo comma aggiunge che «Il matrimonio è ordinato sulla eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare».

La norma, che ha dato luogo ad un vivace confronto dottrinale tuttora aperto, pone il matrimonio a fondamento della famiglia legittima, definita “società naturale” (con tale espressione, come si desume dai lavori preparatori dell'Assemblea costituente, si volle sottolineare che la famiglia contemplata dalla norma aveva dei diritti originari e preesistenti allo Stato, che questo doveva riconoscere).

Ciò posto, è vero che i concetti di famiglia e di matrimonio non si possono ritenere “cristallizzati” con riferimento all'epoca in cui la Costituzione entrò in vigore, perché sono dotati della duttilità propria dei principi costituzionali e, quindi, vanno interpretati tenendo conto non soltanto delle trasformazioni dell'ordinamento, ma anche dell'evoluzione della società e dei costumi. Detta interpretazione, però, non può spingersi fino al punto d'incidere sul nucleo della norma, modificandola in modo tale da includere in essa fenomeni e problematiche non considerati in alcun modo quando fu emanata.

Infatti, come risulta dai citati lavori preparatori, la questione delle unioni omosessuali rimase del tutto estranea al dibattito svoltosi in sede di Assemblea, benché la condizione omosessuale non fosse certo sconosciuta. I costituenti, elaborando l'art. 29 Cost., discussero di un istituto che aveva

una precisa conformazione ed un'articolata disciplina nell'ordinamento civile. Pertanto, in assenza di diversi riferimenti, è inevitabile concludere che essi tennero presente la nozione di matrimonio definita dal codice civile entrato in vigore nel 1942, che, come sopra si è visto, stabiliva (e tuttora stabilisce) che i coniugi dovessero essere persone di sesso diverso. In tal senso orienta anche il secondo comma della disposizione che, affermando il principio dell'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, ebbe riguardo proprio alla posizione della donna cui intendeva attribuire pari dignità e diritti nel rapporto coniugale.

Questo significato del precetto costituzionale non può essere superato per via ermeneutica, perché non si tratterebbe di una semplice rilettura del sistema o di abbandonare una mera prassi interpretativa, bensì di procedere ad un'interpretazione creativa.

Si deve ribadire, dunque, che la norma non prese in considerazione le unioni omosessuali, bensì intese riferirsi al matrimonio nel significato tradizionale di detto istituto.

Non è casuale, del resto, che la Carta costituzionale, dopo aver trattato del matrimonio, abbia ritenuto necessario occuparsi della tutela dei figli (art. 30), assicurando parità di trattamento anche a quelli nati fuori dal matrimonio, sia pur compatibilmente con i membri della famiglia legittima. La giusta e doverosa tutela, garantita ai figli naturali, nulla toglie al rilievo costituzionale attribuito alla famiglia legittima ed alla (potenziale) finalità procreativa del matrimonio che vale a differenziarlo dall'unione omosessuale.

In questo quadro, con riferimento all'art. 3 Cost., la censurata normativa del codice civile che, per quanto sopra detto, contempla esclusivamente il matrimonio tra uomo e donna, non può considerarsi illegittima sul piano costituzionale. Ciò sia perché essa trova fondamento nel citato art. 29 Cost., sia perché la normativa medesima non dà luogo ad una irragionevole discriminazione, in quanto le unioni omosessuali non possono essere ritenute omogenee al matrimonio.

Il richiamo, contenuto nell'ordinanza di rimessione del Tribunale di Venezia, alla legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), non è pertinente.

La normativa ora citata – sottoposta a scrutinio da questa Corte che, con sentenza n. 161 del 1985, dichiarò inammissibili o non fondate le questioni di legittimità costituzionale all'epoca promosse – prevede la rettificazione dell'attribuzione di sesso in forza di sentenza del tribunale, passata in giudicato, che attribuisca ad una persona un sesso diverso da quello enunciato dall'atto di nascita, a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali (art. 1).

Come si vede, si tratta di una condizione del tutto differente da quella omosessuale e, perciò, inidonea a fungere da tertium comparationis. Nel transessuale, infatti, l'esigenza fondamentale da soddisfare è quella di far coincidere il soma con la psiche ed a questo effetto è indispensabile, di regola, l'intervento chirurgico che, con la conseguente rettificazione anagrafica, riesce in genere a realizzare tale coincidenza (sentenza n. 161 del 1985, punto tre del Considerato in diritto). La persona è ammessa al matrimonio per l'avvenuto intervento di modificazione del sesso, autorizzato dal tribunale. Il riconoscimento del diritto di sposarsi a coloro che hanno cambiato sesso, quindi, costituisce semmai un argomento per confermare il carattere eterosessuale del matrimonio, quale previsto nel vigente ordinamento.

10. - Resta da esaminare il parametro riferito all'art. 117, primo comma, Cost. (prospettato soltanto nell'ordinanza del Tribunale di Venezia).

Il rimettente in primo luogo evoca, quali norme interposte, gli artt. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), 12 (diritto al matrimonio) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952); pone l'accento su una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (in causa C. Goodwin c. Regno Unito, 11 luglio 2002), che dichiarò contrario alla Convenzione il divieto di matrimonio del transessuale (dopo l'operazione) con persona del suo stesso sesso originario, sostenendo l'analogia della fattispecie con quella del matrimonio omosessuale; evoca altresì la **Carta di Nizza (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea)** e, in particolare, l'**art. 7 (diritto al rispetto della vita privata e familiare)**, l'**art. 9 (diritto a sposarsi ed a costituire una famiglia)**, l'**art. 21 (diritto a non essere discriminati)**; menziona varie risoluzioni delle Istituzioni europee, «che da tempo invitano gli Stati a rimuovere gli ostacoli che si frappongono al matrimonio di coppie omosessuali ovvero al riconoscimento di istituti giuridici equivalenti»; infine, segnala che nell'ordinamento di molti Stati, aventi civiltà giuridica affine a quella italiana, si sta delineando una nozione di relazioni familiari tale da includere le coppie omosessuali.

Ciò posto, si deve osservare che: a) il richiamo alla citata sentenza della Corte europea non è pertinente, perché essa riguarda una fattispecie, disciplinata dal diritto inglese, concernente il caso di un transessuale che, dopo l'operazione, avendo acquisito caratteri femminili (sentenza cit., punti 12-13) aveva avviato una relazione con un uomo, col quale però non poteva sposarsi «perché la legge l'ha considerata come uomo» (punto 95). Tale fattispecie, nel diritto italiano, avrebbe trovato disciplina e soluzione nell'ambito della legge n. 164 del 1982. E, comunque, già si è notato che le posizioni dei transessuali e degli omosessuali non sono omogenee (v. precedente paragrafo 9); b) sia gli artt. 8 e 14 della CEDU, sia gli **artt. 7 e 21 della Carta di Nizza** contengono disposizioni a carattere generale in ordine al diritto al rispetto della vita privata e familiare e al divieto di discriminazione, peraltro in larga parte analoghe. Invece gli articoli 12 della CEDU e **9 della Carta di Nizza** prevedono specificamente il diritto di sposarsi e di costituire una famiglia. Per il principio di specialità, dunque, sono queste ultime le norme cui occorre fare riferimento nel caso in esame.

Orbene, l'art. 12 dispone che «Uomini e donne in età maritale hanno diritto di sposarsi e di formare una famiglia secondo le leggi nazionali regolanti l'esercizio di tale diritto».

A sua volta l'**art. 9** stabilisce che «Il diritto di sposarsi e il diritto di costituire una famiglia sono garantiti secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio».

In ordine a quest'ultima disposizione va premesso che la **Carta di Nizza** è stata recepita dal Trattato di Lisbona, modificativo del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea, entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Infatti, il nuovo testo dell'art. 6, comma 1, del Trattato sull'Unione europea, introdotto dal Trattato di Lisbona, prevede che «1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati».

Non occorre, ai fini del presente giudizio, affrontare i problemi che l'entrata in vigore del Trattato pone nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione e degli ordinamenti nazionali, specialmente con riguardo all'**art. 51 della Carta**, che ne disciplina l'ambito di applicazione. Ai fini della presente pronuncia si deve rilevare che l'**art. 9 della Carta** (come, del resto, l'art. 12 della CEDU), nell'affermare il diritto di sposarsi rinvia alle leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio. Si deve aggiungere che le spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali, elaborate sotto l'autorità

del praesidium della Convenzione che l'aveva redatta (e che, pur non avendo status di legge, rappresentano un indubbio strumento di interpretazione), con riferimento al detto art. 9 chiariscono (tra l'altro) che «L'articolo non vieta né impone la concessione dello status matrimoniale a unioni tra persone dello stesso sesso».

Pertanto, a parte il riferimento esplicito agli uomini ed alle donne, è comunque decisivo il rilievo che anche la citata normativa non impone la piena equiparazione alle unioni omosessuali delle regole previste per le unioni matrimoniali tra uomo e donna.

Ancora una volta, con il rinvio alle leggi nazionali, si ha la conferma che la materia è affidata alla discrezionalità del Parlamento.

Ulteriore riscontro di ciò si desume, come già si è accennato, dall'esame delle scelte e delle soluzioni adottate da numerosi Paesi che hanno introdotto, in alcuni casi, una vera e propria estensione alle unioni omosessuali della disciplina prevista per il matrimonio civile oppure, più frequentemente, forme di tutela molto differenziate e che vanno, dalla tendenziale assimilabilità al matrimonio delle dette unioni, fino alla chiara distinzione, sul piano degli effetti, rispetto allo stesso.

Sulla base delle suddette considerazioni si deve pervenire ad una declaratoria d'inammissibilità della questione proposta dai rimettenti, con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi:

a) dichiara inammissibile, in riferimento agli articoli 2 e 117, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 93, 96, 98, 107, 108, 143, 143-bis, 156-bis del codice civile, sollevata dal Tribunale di Venezia e dalla Corte di appello di Trento con le ordinanze indicate in epigrafe;

b) dichiara non fondata, in riferimento agli articoli 3 e 29 della Costituzione la questione di legittimità costituzionale degli articoli sopra indicati del codice civile sollevata dal Tribunale di Venezia e dalla Corte di appello di Trento con le medesime ordinanze.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2010.

F.to:
Francesco AMIRANTE, Presidente
Alessandro CRISCUOLO, Redattore
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 15 aprile 2010.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: DI PAOLA

Sent. n. 93/2010 (red. Frigo)

SENTENZA N. 93

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), promosso dal Tribunale di S. Maria Capua Vetere nel procedimento di prevenzione relativo a S.V. con ordinanza del 18 dicembre 2008, iscritta al n. 176 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visti l'atto di costituzione di S.V. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2010 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato Andrea R. Castaldo per S.V. e l'avvocato dello Stato Massimo Bachetti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

omissis

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di S. Maria Capua Vetere dubita della legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), nella parte in cui «non consentono che la procedura per l'applicazione di una misura di prevenzione si svolga, su istanza degli interessati, nelle forme dell'udienza pubblica».

Ad avviso del giudice a quo, le norme censurate – prevedendo che le procedure per l'applicazione di misure di prevenzione personali e patrimoniali si svolgano, senza alcuna eccezione, in camera di

consiglio e, dunque, senza la partecipazione del pubblico – violerebbero l’art. 117, primo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancito dall’art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo proprio con specifico riferimento ai procedimenti in esame. Secondo la Corte di Strasburgo, infatti – pur a fronte dell’elevato grado di tecnicismo proprio di tali procedimenti e delle esigenze, in esse sovente presenti, di protezione della vita privata di terzi indirettamente interessati da controlli finanziari – l’entità della «posta in gioco» e gli effetti che le procedure stesse possono produrre impongono di ritenere che il controllo del pubblico sull’esercizio della giurisdizione rappresenti una condizione necessaria ai fini del rispetto dei diritti dei soggetti coinvolti, onde dovrebbe essere offerta ai medesimi «almeno la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d’appello» competenti.

Le norme sottoposte a scrutinio lederebbero, altresì, l’art. 111, primo comma, Cost., in quanto – a causa della gravità delle misure adottabili dall’autorità giudiziaria a seguito delle procedure considerate – l’attribuzione agli interessati della facoltà di richiederne la trattazione in udienza pubblica risulterebbe indispensabile ai fini dell’attuazione di un «equo processo».

2. – In via preliminare, va rilevato che, malgrado la generica formulazione del quesito, il dubbio di costituzionalità sottoposto all’esame della Corte deve ritenersi circoscritto alla mancata previsione della possibilità di trattazione in udienza pubblica dei procedimenti di prevenzione nei gradi di merito (prima istanza ed appello).

A questi soltanto risulta, infatti, riferito il principio affermato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo nelle decisioni poste a fondamento delle censure; né, d’altro canto, si rinviene nell’ordinanza di remissione alcuna argomentazione a sostegno di una loro eventuale estensione al giudizio di cassazione (aspetto che resterebbe, peraltro, irrilevante nel procedimento a quo).

3. – Così definita, la questione, in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., è fondata.

4. – A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell’uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) – integrano, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall’art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali» (sentenze n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008).

Nel caso in cui si profili un eventuale contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice nazionale comune deve, quindi, preventivamente verificare la praticabilità di una interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica (sentenza n. 239 del 2009), e, ove tale soluzione risulti impercorribile (non potendo egli disapplicare la norma interna contrastante), deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al parametro dianzi indicato.

A sua volta, nel procedere al relativo scrutinio, la Corte costituzionale, pur non potendo sindacare l’interpretazione della CEDU data dalla Corte di Strasburgo, resta legittimata a verificare se la norma della Convenzione, come da quella Corte interpretata – norma che si colloca pur sempre ad un livello sub-costituzionale – si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: ipotesi eccezionale nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma

convenzionale a integrare il parametro considerato (sentenze n. 311 del 2009, n. 349 e n. 348 del 2007).

5. – Nella specie, il giudice rimettente muove da una lettura della disciplina censurata adeguata al vigente quadro normativo, dal quale emerge con chiarezza che il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione, personali e patrimoniali – del quale questa Corte ha avuto modo di rimarcare il carattere giurisdizionale (tra le altre, sentenza n. 77 del 1995) – si svolge in camera di consiglio, senza la partecipazione del pubblico.

La trattazione della procedura in camera di consiglio è, infatti, espressamente prevista – con riguardo, rispettivamente, al primo grado e al giudizio di impugnazione davanti alla corte d'appello – dal sesto e dall'undicesimo comma dell'art. 4 della legge n. 1423 del 1956. Tale disciplina, relativa all'applicazione delle misure di prevenzione personali, opera, d'altronde, anche in rapporto a quelle patrimoniali nei confronti degli indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso previste dalla legge n. 575 del 1965, il cui art. 2-ter richiama specificamente, al primo comma, il procedimento previsto dalla legge del 1956 e, al quinto comma, fa ulteriore riferimento alla trattazione in camera di consiglio, nel regolare il diritto di intervento riconosciuto ai terzi cui eventualmente appartengano i beni sequestrati.

La previsione per cui la procedura si svolge «in camera consiglio» comporta, per altro verso – in conformità ad un indirizzo interpretativo avallato anche dalle sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza 28 maggio 2003-18 giugno 2003, n. 26156) – l'operatività, ove non diversamente disposto, della disciplina generale in materia di «procedimento in camera di consiglio» dettata dall'art. 127 cod. proc. pen.: e, dunque – in mancanza di previsioni derogatorie sul punto – anche della disposizione del comma 6 di tale articolo, in forza della quale «l'udienza si svolge senza la presenza del pubblico».

6. – Tale assetto ha indotto, tuttavia, a dubitare della compatibilità della disciplina italiana del procedimento applicativo delle misure di prevenzione con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, il quale stabilisce – per la parte conferente – che «ogni persona ha diritto che la sua causa sia esaminata [...], pubblicamente e in un tempo ragionevole, da parte di un tribunale indipendente e imparziale [...]», soggiungendo, altresì, che «il giudizio deve essere pubblico, ma l'ingresso nella sala di udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità può pregiudicare gli interessi della giustizia».

Sullo specifico tema, la Corte europea dei diritti dell'uomo si è espressa in maniera uniforme – tanto da potersi parlare di indirizzo consolidato – oltre che nelle due pronunce diffusamente richiamate nell'ordinanza di rimessione (la sentenza 13 novembre 2007, nella causa Bocellari e Rizza contro Italia, e la sentenza 8 luglio 2008, nella causa Pierre ed altri contro Italia), anche nella successiva sentenza 5 gennaio 2010, nella causa Bongiorno contro Italia.

Ravvisando una violazione della citata norma della Convenzione, la Corte di Strasburgo ha ritenuto, in specie, «essenziale», ai fini della realizzazione della garanzia prefigurata dalla norma stessa, «che le persone [...] coinvolte in un procedimento di applicazione delle misure di prevenzione si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello».

A tale conclusione la Corte europea è pervenuta richiamando, in via preliminare, la propria giurisprudenza, in forza della quale la pubblicità delle procedure giudiziarie tutela le persone soggette alla giurisdizione contro una giustizia segreta, che sfugge al controllo del pubblico e costituisce anche uno strumento per preservare la fiducia nei giudici (tra le altre, sentenza 14 novembre 2000, nella causa Riepan contro Austria). Con la trasparenza che essa conferisce all'amministrazione della giustizia, contribuisce, quindi, a realizzare lo scopo dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU: ossia l'equo processo (ex plurimis, sentenza 25 luglio 2000, nella causa Tierce e altri contro San Marino).

Come attestano le eccezioni previste dalla seconda parte della norma, questa non impedisce, in assoluto, alle autorità giudiziarie di derogare al principio di pubblicità dell'udienza, in rapporto alle particolarità della vicenda sottoposta al loro esame: ma l'udienza a porte chiuse, per tutta o parte della durata, deve essere comunque «strettamente imposta dalle circostanze della causa». La stessa Corte europea ha ritenuto, in effetti, che alcune circostanze eccezionali, attinenti alla natura delle questioni da trattare – quale, ad esempio, il carattere «altamente tecnico» del contenzioso – possano giustificare che si faccia a meno di un'udienza pubblica. Ma nella maggior parte dei casi in cui la Corte è pervenuta a tale conclusione in rapporto a procedimenti davanti ad autorità giudiziarie «civili» chiamate a decidere nel merito, il ricorrente aveva avuto, comunque, la possibilità di sollecitare che la causa fosse trattata in udienza pubblica.

La situazione – ha osservato la Corte di Strasburgo – è, tuttavia, diversa quando, sia in primo grado che in appello, una procedura «sul merito» si svolge a porte chiuse in virtù di una norma generale ed assoluta, senza che la persona soggetta alla giurisdizione fruisca di quella facoltà. Una procedura siffatta non può essere, invero, considerata conforme all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, giacché, salvi casi del tutto eccezionali, l'interessato deve avere almeno la possibilità di chiedere un dibattimento pubblico; richiesta che potrà essere eventualmente disattesa, qualora lo svolgimento a porte chiuse risulti giustificato «dalle circostanze della causa e per i motivi sopra richiamati» (al riguardo, sentenza 12 aprile 2006, nella causa Martinie contro Francia).

Con particolare riguardo alla fattispecie sottoposta al suo esame, la Corte europea non ha contestato che il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione – di cui, come detto, è previsto lo svolgimento in camera di consiglio tanto in primo grado che in appello (art. 4 della legge n. 1423 del 1956), senza che alle parti sia riconosciuta la facoltà di chiedere l'udienza pubblica – possa presentare «un elevato grado di tecnicità», in quanto tendente (nel caso di misure patrimoniali) al controllo «delle finanze e dei movimenti di capitali»; ovvero possa coinvolgere «interessi superiori, quali la protezione della vita privata di minori o di terze persone indirettamente interessate dal controllo finanziario».

Non è, tuttavia, possibile – secondo la Corte europea – non considerare l'entità della «posta in gioco» nelle procedure di prevenzione, le quali mirano alla confisca di «beni e capitali», coinvolgendo così direttamente la situazione patrimoniale della persona soggetta a giurisdizione, nonché gli effetti che esse possono produrre sulle persone: situazione, questa, a fronte della quale «non si può affermare che il controllo del pubblico» – almeno su sollecitazione del soggetto coinvolto – «non sia una condizione necessaria alla garanzia del rispetto dei diritti dell'interessato».

7. – Da quanto precede si deve trarre la necessaria conseguenza che le norme censurate violano, in parte qua, l'art. 117, primo comma, Cost.

Al riguardo, va senz'altro escluso che la norma internazionale convenzionale, così come interpretata dalla Corte europea, contrasti con le conferenti tutele offerte dalla nostra Costituzione.

L'assenza di un esplicito richiamo in Costituzione non scalfisce, in effetti, il valore costituzionale del principio di pubblicità delle udienze giudiziarie: principio che – consacrato anche in altri strumenti internazionali, quale, in particolare, il Patto internazionale di New York relativo ai diritti civili e politici, adottato il 16 dicembre 1966 e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881 (art. 14) – trova oggi ulteriore conferma nell'**art. 47, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cosiddetta Carta di Nizza)**, recepita dall'art. 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea, nella versione consolidata derivante dalle modifiche ad esso apportate dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 ed entrata in vigore il 1° dicembre 2009.

Questa Corte ha avuto modo, in effetti, di affermare in più occasioni che la pubblicità del giudizio, specie di quello penale, costituisce principio connaturato ad un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, cui deve conformarsi l'amministrazione della giustizia, la quale – in forza dell'art. 101, primo comma, Cost. – trova in quella sovranità la sua legittimazione (sentenze n. 373 del 1992; n. 69 del 1991; n. 50 del 1989; n. 212 del 1986; n. 17 e 16 del 1981; n. 12 del 1971 e n. 65 del 1965). Il principio non ha valore assoluto, potendo cedere in presenza di particolari ragioni giustificative, purché, tuttavia, obiettive e razionali (sentenza n. 212 del 1986), e, nel caso del dibattimento penale, collegate ad esigenze di tutela di beni a rilevanza costituzionale (sentenza n. 12 del 1971).

Le osservazioni della Corte di Strasburgo colgono, d'altro canto, le specifiche peculiarità del procedimento di prevenzione, che valgono a differenziarlo da un complesso di altre procedure camerali. Si tratta, cioè, di un procedimento all'esito del quale il giudice è chiamato ad esprimere un giudizio di merito, idoneo ad incidere in modo diretto, definitivo e sostanziale su beni dell'individuo costituzionalmente tutelati, quali la libertà personale (art. 13, primo comma, Cost.) e il patrimonio (quest'ultimo, tra l'altro, aggredito in modo normalmente "massiccio" e in componenti di particolare rilievo, come del resto nel procedimento a quo), nonché la stessa libertà di iniziativa economica, incisa dalle misure anche gravemente "inabilitanti" previste a carico del soggetto cui è applicata la misura di prevenzione (in particolare, dall'art. 10 della legge n. 575 del 1965). Il che conferisce specifico risalto alle esigenze alla cui soddisfazione il principio di pubblicità delle udienze è preordinato.

8. – Sotto diverso profilo, il giudice a quo ha correttamente escluso che sia possibile allineare la disciplina censurata alle pronunce della Corte europea per via d'interpretazione. In particolare, ha escluso che a tale risultato si possa pervenire per il tramite dell'applicazione analogica – al procedimento di prevenzione – dell'art. 441, comma 3, cod. proc. pen., il quale prevede che il giudizio abbreviato – normalmente trattato in camera di consiglio – si svolga in udienza pubblica quando ne fanno richiesta tutti gli imputati.

Il rimettente ha rilevato, infatti, che difettano le condizioni legittimanti tale operazione ermeneutica, sia perché il ricorso all'analogia presuppone il riconoscimento di un vuoto normativo, qui non ravvisabile in presenza di una specifica disposizione contraria (il citato art. 127, comma 6, cod. proc. pen.); sia a fronte delle marcate differenze strutturali e funzionali dei procedimenti in questione (giudizio abbreviato e procedimento di prevenzione).

9. – Le censure relative all'art. 111, primo comma, Cost. restano assorbite.

10. – Gli artt. 4 della legge n. 1423 del 1956 e 2-ter della legge n. 575 del 1965 devono essere, pertanto, dichiarati costituzionalmente illegittimi per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al tribunale e alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica.

In conformità alle indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, resta fermo il potere del giudice di disporre che si proceda in tutto o in parte senza la presenza del pubblico in rapporto a particolarità del caso concreto, che facciano emergere esigenze di tutela di valori contrapposti, nei limiti in cui, a norma dell'art. 472 cod. proc. pen., è legittimato lo svolgimento del dibattimento penale a porte chiuse.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al tribunale e alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2010.

F.to:
Francesco AMIRANTE, Presidente
Giuseppe FRIGO, Redattore
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 12 marzo 2010.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: DI PAOLA

Sent. n. 28/2010 (red. Silvestri)

SENTENZA N. 28

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lettera n), quarto periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia di ambiente) - nel testo antecedente alle modifiche introdotte con l'art. 2, comma 20, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale) - promossi dal Tribunale ordinario di Venezia, sezione distaccata di Dolo, con ordinanze del 29 settembre e del 13 ottobre 2008, iscritte, rispettivamente, ai nn. 2 e 140 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 4 e 20, prima serie speciale, dell'anno 2009.

Visti l'atto di costituzione di P. S., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2010 e nella camera di consiglio del 13 gennaio 2010 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi l'avvocato Giampaolo Maria Cogo per P.S. e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

omissis

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale ordinario di Venezia, sezione distaccata di Dolo, con due ordinanze di analogo tenore, ha sollevato, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lettera n), quarto periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia di ambiente), nel testo antecedente alle modifiche introdotte con l'art. 2, comma 20, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), nella

parte in cui prevede che le ceneri di pirite rientrano tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni contenute nella parte quarta del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006.

2. - Preliminarmente, in ragione della identità della questione, i giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3. - La questione di legittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lettera n), quarto periodo, del d.lgs. n. 152 del 2006, nel testo antecedente alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 4 del 2008, è fondata.

3.1. - L'oggetto del giudizio principale - l'asserita violazione delle norme che disciplinano l'attività di gestione di rifiuti pericolosi in assenza di autorizzazione o con autorizzazione scaduta - dipende strettamente dalla definizione di rifiuto e dalla differenza tra tale nozione e quella di sottoprodotto, secondo la normativa comunitaria e nazionale.

3.2. - La direttiva 15 luglio 1975, n. 75/442/CEE (Direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti), come modificata dalla direttiva 18 marzo 1991, n. 91/156/CEE (Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti), definisce "rifiuto" «qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi» (art. 1, lettera a).

Sulla base di tale normativa (confermata sostanzialmente dalla direttiva 5 aprile 2006, n. 2006/12/CE - Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti - che l'ha abrogata), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito alcuni punti fermi interpretativi: a) la nozione di rifiuto deve essere intesa in senso estensivo ed in tal modo devono essere interpretate le norme che contengono riferimenti alla stessa; b) dalla suddetta nozione sono escluse le sostanze suscettibili di utilizzazione economica, nel caso in cui non si tratta di prodotti di cui il detentore si disfa; c) in tale nozione non sono compresi i sottoprodotti, intesi come beni, materiali o materie prime, che derivano da un processo di estrazione o fabbricazione, che non è destinato principalmente a produrli, a condizione che la loro utilizzazione sia certa e non eventuale, avvenga senza trasformazioni preliminari ed al fine di commercializzare il materiale, anche eventualmente per destinarlo a soggetti diversi dal produttore (ex plurimis, sentenze 18 aprile 2002, in causa C-9/00, Palin Granit Oy, e 11 settembre 2003, in causa C-114/01, Avesta Polarit Chrome Oy).

Successivamente, nella medesima materia, è stata emanata la direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), il cui termine di recepimento scadrà il 12 dicembre 2010.

3.3. - In attuazione delle citate direttive, il legislatore italiano ha proceduto, in un primo tempo, ad emanare il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), che riproduceva quasi testualmente la definizione comunitaria e prevedeva sanzioni penali per le attività poste in essere in violazione della disciplina sul trattamento dei rifiuti.

Il successivo d.lgs. n. 152 del 2006 ("Codice dell'ambiente") ha disciplinato ex novo l'intera materia con una serie di norme contenute nell'art. 183, che, da una parte, riproponevano la definizione comunitaria e, dall'altra, definivano i sottoprodotti come quei «prodotti dell'attività dell'impresa che, pur non costituendo l'oggetto dell'attività principale, scaturiscono in via continuativa dal processo industriale dell'impresa stessa e sono destinati ad un ulteriore impiego o al consumo». I sottoprodotti vengono sottratti alla disciplina dei rifiuti, a condizione che di essi l'impresa non si

disfi, né intenda o abbia l'obbligo di disfarsi, che siano impiegati direttamente dall'impresa che li produce ovvero commercializzati a condizioni economicamente favorevoli per l'impresa stessa, che siano riutilizzati senza operare trasformazioni preliminari del materiale e che il riutilizzo sia certo e non eventuale e non comporti condizioni peggiorative per l'ambiente o per la salute, rispetto a quelle delle normali attività produttive (art. 183, comma 1, lettera n).

La disposizione da ultimo citata contiene anche la norma censurata nel presente giudizio, secondo cui: «Rientrano altresì tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto le ceneri di pirite, polveri di ossido di ferro, provenienti dal processo di arrostitimento del minerale noto come pirite o solfuro di ferro per la produzione di acido solforico e ossido di ferro, depositate presso stabilimenti di produzione dismessi, aree industriali e non, anche se sottoposte a procedimenti di bonifica o di ripristino ambientale».

Infine, con il d.lgs. n. 4 del 2008 è stato eliminato il riferimento alle ceneri di pirite ed è stata introdotta una definizione più restrittiva di sottoprodotto (art. 183, comma 1, lettera p, del d.lgs. n. 152 del 2006, nel testo attualmente vigente).

4. - La norma censurata - in contrasto con la definizione comunitaria sopra richiamata, che qualifica rifiuto ogni sostanza di cui il produttore si disfi - esclude dalla categoria dei rifiuti un materiale, le ceneri di pirite, indipendentemente dal fatto che l'impresa produttrice se ne sia disfatta. Nel caso specifico, oggetto del processo principale, le suddette ceneri, al momento del sequestro, si trovavano in un sito da circa trent'anni. Il lungo tempo trascorso fa venir meno uno dei requisiti richiesti dalle direttive e dalla giurisprudenza comunitaria per l'identificazione del sottoprodotto, che cioè il riutilizzo del materiale sia certo ed effettivo e non solo eventuale.

Si deve porre in rilievo, ai fini del presente giudizio, che la norma censurata introduce una presunzione assoluta, in base alla quale le ceneri di pirite, quale che sia la loro provenienza e il trattamento ricevuto da parte del produttore, sono sempre e comunque da qualificare "sottoprodotto". Al contrario, la normativa comunitaria fa leva anche su fatti estrinseci e sui comportamenti dei soggetti produttori ed utilizzatori e non si arresta pertanto alla mera indicazione della natura intrinseca del materiale. Per effetto della presunzione assoluta, al giudice è inibito l'accertamento in fatto delle circostanze in cui si è formato il materiale e che hanno caratterizzato la gestione dello stesso, una volta prodotto. Tale preclusione si pone in contrasto con l'esigenza, derivante dalla disciplina comunitaria, di verificare in concreto l'esistenza di un rifiuto o di un sottoprodotto. In questo senso si è espressa la Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale ha sottolineato come l'effettiva esistenza di un rifiuto debba essere accertata «alla luce del complesso delle circostanze, tenuto conto della finalità della direttiva e in modo da non pregiudicarne l'efficacia» (sentenza 18 dicembre 2007, in causa C-194/05, Commissione c. Repubblica italiana).

Lo stesso legislatore nazionale ha recepito le direttive comunitarie sul punto, sia con il d.lgs. n. 22 del 1997, sia con il d.lgs. n. 4 del 2008. Solo per un periodo di circa due anni è rimasta in vigore la norma censurata, che ha espunto ope legis le ceneri di pirite dalla categoria dei rifiuti, con l'indiretta conseguenza di rendere penalmente irrilevante la loro gestione al di fuori delle regole stabilite dalla legge.

La parte privata costituita ha proposto una interpretazione della norma censurata, dalla quale si evincerebbe l'inesistenza di una presunzione assoluta di non appartenenza del materiale in questione alla categoria dei rifiuti, e quindi l'esperibilità dell'accertamento, caso per caso, della natura di rifiuto o di sottoprodotto. Tale interpretazione porterebbe alla naturale conclusione dell'inaammissibilità della questione di legittimità costituzionale, per non avere il giudice rimettente valutato la possibilità di una interpretazione della disposizione censurata conforme al parametro di

costituzionalità, che, nel caso di specie, è rappresentato dalle direttive in tema di rifiuti, per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

L'interpretazione conforme proposta non è però plausibile, in quanto contraddice ciò che chiaramente emerge dal testo della disposizione censurata. Nella stessa infatti, dopo l'enunciazione delle condizioni di fatto che devono sussistere perché un determinato materiale possa qualificarsi sottoprodotto, si aggiunge che rientrano «altresì» tra i sottoprodotti le ceneri di pirite. Si tratta quindi di una previsione, diversa da quella che precede, volta ad assoggettare il materiale in questione ad una disciplina differenziata. Se si fosse trattato di una mera esemplificazione, il legislatore non avrebbe usato l'avverbio «altresì», che vale invece ad identificare un'ipotesi ulteriore, rispetto alla quale la norma opera una inclusione autoritativa - fatta palese dal valore imperativo del predicato verbale «rientrano» - nella categoria dei sottoprodotti. Il contrasto con la normativa comunitaria di riferimento è pertanto evidente.

5. - Non è implausibile la motivazione con cui il giudice rimettente esclude di poter fare diretta applicazione delle direttive comunitarie, disapplicando di conseguenza la norma censurata, in quanto ritenuta in conflitto con le prime. La prevalente giurisprudenza di legittimità nega, infatti, il carattere "autoapplicativo" delle direttive de quibus, con la conseguenza che le disposizioni nazionali, ancorché ritenute in contrasto con le stesse, hanno efficacia vincolante per il giudice (ex plurimis, Corte di cassazione, ordinanza n. 1414 del 2006). Più in generale, l'efficacia diretta di una direttiva è ammessa - secondo la giurisprudenza comunitaria e italiana - solo se dalla stessa derivi un diritto riconosciuto al cittadino, azionabile nei confronti dello Stato inadempiente. Gli effetti diretti devono invece ritenersi esclusi se dall'applicazione della direttiva deriva una responsabilità penale (ex plurimis, Corte di giustizia, ordinanza 24 ottobre 2002, in causa C-233/01, RAS; sentenza 29 aprile 2004, in causa C-102/02, Beuttenmüller; sentenza 3 maggio 2005, in cause C-387, 391, 403/02, Berlusconi e altri; Corte di cassazione, sentenza n. 41839 del 2008).

L'impossibilità di non applicare la legge interna in contrasto con una direttiva comunitaria non munita di efficacia diretta non significa tuttavia che la prima sia immune dal controllo di conformità al diritto comunitario, che spetta a questa Corte, davanti alla quale il giudice può sollevare questione di legittimità costituzionale, per asserita violazione dell'art. 11 ed oggi anche dell'art. 117, primo comma, Cost. (ex plurimis, sentenze n. 170 del 1984, n. 317 del 1996, n. 284 del 2007).

6. - Da escludere altresì è il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, come richiesto dall'Avvocatura dello Stato e dalla parte privata costituita. Il rinvio pregiudiziale non è necessario quando il significato della norma comunitaria sia evidente, anche per essere stato chiarito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, e si impone soltanto quando occorra risolvere un dubbio interpretativo (ex plurimis, Corte di giustizia, sentenza 27 marzo 1963, in causa C-28-30/62, Da Costa; Corte costituzionale, ordinanza n. 103 del 2008). Nella specie, dalle norme e dalla giurisprudenza comunitarie emergono con chiarezza le nozioni di "rifiuto" e di "sottoprodotto", sulle quali non residuano margini di incertezza. Pertanto, il parametro interposto, rispetto agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., può considerarsi sufficientemente definito nei suoi contenuti, ai fini del controllo di costituzionalità.

7. - Rilevato il contrasto tra la norma censurata e le direttive comunitarie sui rifiuti, nonché l'impossibilità di disapplicare la stessa da parte del giudice rimettente e la non necessità del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, resta da risolvere il problema degli effetti della declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma extrapenale, che, sottraendo temporaneamente le ceneri di pirite dalla categoria dei rifiuti, ha escluso, durante il periodo della sua vigenza, precedente all'abrogazione ad opera del d.lgs n. 4 del 2008, l'applicabilità delle

sanzioni penali previste per la gestione illegale dei rifiuti alla fattispecie oggetto del giudizio principale.

Nella verifica della successione delle leggi nel tempo, si deve notare che quando furono commessi i fatti per cui si procede nel giudizio a quo la norma di esclusione non esisteva, ed era pertanto pacifico che si applicassero le sanzioni penali previste dal legislatore italiano per l'inosservanza delle norme introdotte in ossequio alle direttive comunitarie sui rifiuti. Durante lo svolgimento del processo è entrata in vigore la norma di esclusione, di cui s'è detto nei precedenti paragrafi, che è stata successivamente abrogata nelle more del giudizio incidentale davanti a questa Corte.

Secondo il disposto dell'art. 2, quarto comma, del codice penale, se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile. La legge più mite pertanto retroagisce, secondo il principio del favor rei, che caratterizza l'ordinamento italiano e che oggi trova conferma e copertura europea nell'**art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** (cosiddetta Carta di Nizza), recepita dal Trattato di Lisbona, modificativo del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea, entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Il citato art. 49 stabilisce: «Se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima».

Questa Corte ha già chiarito, tuttavia, che la retroattività della legge più favorevole non esclude l'assoggettamento di tutte le norme giuridiche di rango primario allo scrutinio di legittimità costituzionale: «Altro [...] è la garanzia che i principi del diritto penale-costituzionale possono offrire agli imputati, circoscrivendo l'efficacia spettante alle dichiarazioni d'illegittimità delle norme penali di favore; altro è il sindacato cui le norme stesse devono pur sempre sottostare, a pena di istituire zone franche del tutto imprevedute dalla Costituzione, all'interno delle quali la legislazione ordinaria diverrebbe incontrollabile» (sentenza n. 148 del 1983 e sul punto, sostanzialmente nello stesso senso, sentenza n. 394 del 2006).

Nel caso di specie, se si stabilisse che il possibile effetto in malam partem della sentenza di questa Corte inibisce la verifica di conformità delle norme legislative interne rispetto alle norme comunitarie - che sono cogenti e sovraordinate alle leggi ordinarie nell'ordinamento italiano per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. - non si arriverebbe soltanto alla conclusione del carattere non autoapplicativo delle direttive comunitarie sui rifiuti, ma si toglierebbe a queste ultime ogni efficacia vincolante per il legislatore italiano, come effetto del semplice susseguirsi di norme interne diverse, che diverrebbero insindacabili a seguito della previsione, da parte del medesimo legislatore italiano, di sanzioni penali.

La responsabilità penale, che la legge italiana prevede per l'inosservanza delle fattispecie penali connesse alle direttive comunitarie, per dare alle stesse maggior forza, diverrebbe paradossalmente una barriera insuperabile per l'accertamento della loro violazione.

Per superare il paradosso sopra segnalato, occorre quindi distinguere tra controllo di legittimità costituzionale, che non può soffrire limitazioni, se ritualmente attivato secondo le norme vigenti, ed effetti delle sentenze di accoglimento nel processo principale, che devono essere valutati dal giudice rimettente secondo i principi generali che reggono la successione nel tempo delle leggi penali.

Questa Corte ha già chiarito che l'eventuale accoglimento delle questioni relative a norme più favorevoli «verrebbe ad incidere sulle formule di proscioglimento o, quanto meno, sui dispositivi delle sentenze penali»; peraltro, «la pronuncia della Corte non potrebbe non riflettersi sullo schema argomentativo della sentenza penale assolutoria, modificandone la ratio decidendi: poiché in tal

caso ne risulterebbe alterato [...] il fondamento normativo della decisione, pur fermi restando i pratici effetti di essa» (sentenza n. 148 del 1983).

Occorre precisare inoltre che, nel caso di specie, il giudice rimettente ha posto un problema di conformità di una norma legislativa italiana ad una direttiva comunitaria, evocando i parametri di cui agli artt. 11 e 117 Cost., senza denunciare, né nel dispositivo né nella motivazione dell'atto introduttivo del presente giudizio, la violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di ragionevolezza intrinseca delle leggi. Ciò esclude che la questione oggi all'esame di questa Corte comprenda la problematica delle norme penali di favore, quale affrontata dalla sentenza n. 394 del 2006.

Infine va ricordato che, posti i principi di cui all'**art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, all'art. 25, secondo comma, Cost. ed all'art. 2, quarto comma, del codice penale, la valutazione del modo in cui il sistema normativo reagisce ad una sentenza costituzionale di accoglimento non è compito di questa Corte, in quanto la stessa spetta al giudice del processo principale, unico competente a definire il giudizio da cui prende le mosse l'incidente di costituzionalità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), nel testo antecedente alle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 20, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), nella parte in cui prevede: «rientrano altresì tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto le ceneri di pirite, polveri di ossido di ferro, provenienti dal processo di arrostitimento del minerale noto come pirite o solfuro di ferro per la produzione di acido solforico e ossido di ferro, depositate presso stabilimenti di produzione dismessi, aree industriali e non, anche se sottoposte a procedimento di bonifica o di ripristino ambientale».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 2010.

F.to:
Francesco AMIRANTE, Presidente
Gaetano SILVESTRI, Redattore
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 28 gennaio 2010.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: DI PAOLA

CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'U.E.

IV

(Informazioni)

INFORMAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI E DAGLI ORGANI
DELL'UNIONE EUROPEA

PARLAMENTO EUROPEO

CONSIGLIO

COMMISSIONE

CARTE DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

(2007/C 303/01)

Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione proclamano solennemente quale Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea il testo riportato in appresso

CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

Preambolo

I popoli d'Europa, nel creare tra loro un'unione sempre più stretta, hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni.

Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto. Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

L'Unione contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo di questi valori comuni nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa, nonché dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa si sforza di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile e assicura la libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali, nonché la libertà di stabilimento.

A tal fine è necessario rafforzare la tutela dei diritti fondamentali, alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici, rendendo tali diritti più visibili in una Carta.

La presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo. In tale contesto, la Carta sarà interpretata dai giudici dell'Unione e degli Stati membri tenendo in debito conto le spiegazioni elaborate sotto l'autorità del praesidium della Convenzione che ha redatto la Carta e aggiornate sotto la responsabilità del praesidium della Convenzione europea.

Il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future.

Pertanto, l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi enunciati in appresso.

TITOLO I**DIGNITÀ***Articolo 1***Dignità umana**

La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata.

*Articolo 2***Diritto alla vita**

1. Ogni persona ha diritto alla vita.
2. Nessuno può essere condannato alla pena di morte, né giustiziato.

*Articolo 3***Diritto all'integrità della persona**

1. Ogni persona ha diritto alla propria integrità fisica e psichica.
2. Nell'ambito della medicina e della biologia devono essere in particolare rispettati:
 - a) il consenso libero e informato della persona interessata, secondo le modalità definite dalla legge,
 - b) il divieto delle pratiche eugenetiche, in particolare di quelle aventi come scopo la selezione delle persone,
 - c) il divieto di fare del corpo umano e delle sue parti in quanto tali una fonte di lucro,
 - d) il divieto della clonazione riproduttiva degli esseri umani.

*Articolo 4***Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti**

Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

*Articolo 5***Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato**

1. Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù.
2. Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio.
3. È proibita la tratta degli esseri umani.

TITOLO II**LIBERTÀ***Articolo 6***Diritto alla libertà e alla sicurezza**

Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza.

*Articolo 7***Rispetto della vita privata e della vita familiare**

Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni.

*Articolo 8***Protezione dei dati di carattere personale**

1. Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano.
2. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni persona ha il diritto di accedere ai dati raccolti che la riguardano e di ottenerne la rettifica.
3. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente.

*Articolo 9***Diritto di sposarsi e di costituire una famiglia**

Il diritto di sposarsi e il diritto di costituire una famiglia sono garantiti secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio.

*Articolo 10***Libertà di pensiero, di coscienza e di religione**

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti.
2. Il diritto all'obiezione di coscienza è riconosciuto secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio.

Articolo 11

Libertà di espressione e d'informazione

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera.
2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati.

Articolo 12

Libertà di riunione e di associazione

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni persona di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi.
2. I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione.

Articolo 13

Libertà delle arti e delle scienze

Le arti e la ricerca scientifica sono libere. La libertà accademica è rispettata.

Articolo 14

Diritto all'istruzione

1. Ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua.
2. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria.
3. La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio.

Articolo 15

Libertà professionale e diritto di lavorare

1. Ogni persona ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata.
2. Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro.
3. I cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione.

Articolo 16

Libertà d'impresa

È riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.

Articolo 17

Diritto di proprietà

1. Ogni persona ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquisito legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuna persona può essere privata della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale.

2. La proprietà intellettuale è protetta.

Articolo 18

Diritto di asilo

Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso denominati «i trattati»).

Articolo 19

Protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione

1. Le espulsioni collettive sono vietate.

2. Nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti.

TITOLO III

UGUAGLIANZA

Articolo 20

Uguaglianza davanti alla legge

Tutte le persone sono uguali davanti alla legge.

Articolo 21

Non discriminazione

1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.
2. Nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità.

Articolo 22

Diversità culturale, religiosa e linguistica

L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica.

Articolo 23

Parità tra donne e uomini

La parità tra donne e uomini deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione.

Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.

Articolo 24

Diritti del minore

1. I minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione. Questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità.
2. In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente.
3. Il minore ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse.

Articolo 25

Diritti degli anziani

L'Unione riconosce e rispetta il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale.

*Articolo 26***Inserimento delle persone con disabilità**

L'Unione riconosce e rispetta il diritto delle persone con disabilità di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità.

TITOLO IV

SOLIDARIETÀ*Articolo 27***Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa**

Ai lavoratori o ai loro rappresentanti devono essere garantite, ai livelli appropriati, l'informazione e la consultazione in tempo utile nei casi e alle condizioni previsti dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali.

*Articolo 28***Diritto di negoziazione e di azioni collettive**

I lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero.

*Articolo 29***Diritto di accesso ai servizi di collocamento**

Ogni persona ha il diritto di accedere a un servizio di collocamento gratuito.

*Articolo 30***Tutela in caso di licenziamento ingiustificato**

Ogni lavoratore ha il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.

*Articolo 31***Condizioni di lavoro giuste ed eque**

1. Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose.
2. Ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro, a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite.

Articolo 32

Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro

Il lavoro minorile è vietato. L'età minima per l'ammissione al lavoro non può essere inferiore all'età in cui termina la scuola dell'obbligo, fatte salve le norme più favorevoli ai giovani ed eccettuate deroghe limitate.

I giovani ammessi al lavoro devono beneficiare di condizioni di lavoro appropriate alla loro età ed essere protetti contro lo sfruttamento economico o contro ogni lavoro che possa minarne la sicurezza, la salute, lo sviluppo fisico, psichico, morale o sociale o che possa mettere a rischio la loro istruzione.

Articolo 33

Vita familiare e vita professionale

1. È garantita la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale.
2. Al fine di poter conciliare vita familiare e vita professionale, ogni persona ha il diritto di essere tutelata contro il licenziamento per un motivo legato alla maternità e il diritto a un congedo di maternità retribuito e a un congedo parentale dopo la nascita o l'adozione di un figlio.

Articolo 34

Sicurezza sociale e assistenza sociale

1. L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali.
2. Ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.
3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali.

Articolo 35

Protezione della salute

Ogni persona ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana.

Articolo 36

Accesso ai servizi d'interesse economico generale

Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente ai trattati.

Articolo 37

Tutela dell'ambiente

Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile.

Articolo 38

Protezione dei consumatori

Nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori.

TITOLO V

CITTADINANZA

Articolo 39

Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo

1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.
2. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto.

Articolo 40

Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali

Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

Articolo 41

Diritto ad una buona amministrazione

1. Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

2. Tale diritto comprende in particolare:
 - a) il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio;
 - b) il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale;
 - c) l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.
3. Ogni persona ha diritto al risarcimento da parte dell'Unione dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni, conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri.
4. Ogni persona può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue dei trattati e deve ricevere una risposta nella stessa lingua.

Articolo 42

Diritto d'accesso ai documenti

Ogni cittadino dell'Unione nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto.

Articolo 43

Mediatore europeo

Ogni cittadino dell'Unione nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di sottoporre al mediatore europeo casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, organi o organismi dell'Unione, salvo la Corte di giustizia dell'Unione europea nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali.

Articolo 44

Diritto di petizione

Ogni cittadino dell'Unione nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo.

Articolo 45

Libertà di circolazione e di soggiorno

1. Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.
2. La libertà di circolazione e di soggiorno può essere accordata, conformemente ai trattati, ai cittadini dei paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro.

*Articolo 46***Tutela diplomatica e consolare**

Ogni cittadino dell'Unione gode, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato.

TITOLO VI

GIUSTIZIA

*Articolo 47***Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale**

Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.

A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.

*Articolo 48***Presunzione di innocenza e diritti della difesa**

1. Ogni imputato è considerato innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata.
2. Il rispetto dei diritti della difesa è garantito ad ogni imputato.

*Articolo 49***Principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene**

1. Nessuno può essere condannato per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima.
2. Il presente articolo non osta al giudizio e alla condanna di una persona colpevole di un'azione o di un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, costituiva un crimine secondo i principi generali riconosciuti da tutte le nazioni.
3. Le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato.

Articolo 50

Diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato

Nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge.

TITOLO VII

DISPOSIZIONI GENERALI CHE DISCIPLINANO L'INTERPRETAZIONE E L'APPLICAZIONE DELLA CARTA

Articolo 51

Ambito di applicazione

1. Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati.
2. La presente Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati.

Articolo 52

Portata e interpretazione dei diritti e dei principi

1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.
2. I diritti riconosciuti dalla presente Carta per i quali i trattati prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti.
3. Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa.
4. Laddove la presente Carta riconosca i diritti fondamentali quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, tali diritti sono interpretati in armonia con dette tradizioni.

5. Le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni, organi e organismi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti.

6. Si tiene pienamente conto delle legislazioni e prassi nazionali, come specificato nella presente Carta.

7. I giudici dell'Unione e degli Stati membri tengono nel debito conto le spiegazioni elaborate al fine di fornire orientamenti per l'interpretazione della presente Carta.

Articolo 53

Livello di protezione

Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri.

Articolo 54

Divieto dell'abuso di diritto

Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata nel senso di comportare il diritto di esercitare un'attività o compiere un atto che miri a distruggere diritti o libertà riconosciuti nella presente Carta o a imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla presente Carta.

o
o o

Il testo di cui sopra riprende, adattandola, la Carta proclamata il 7 dicembre 2000 e la sostituirà a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

Съставено в Страсбург на дванадесети декември две хиляди и седма година.

Hecho en Estrasburgo, el doce de diciembre de dos mil siete.

Ve Štrasburku dne dvanáctého prosince dva tisíce sedm.

Udfærdiget i Strasbourg den tolvte december to tusind og syv.

Geschehen zu Strassburg am zwölften Dezember zweitausendsieben.

Kahe tuhanda seitsmenda aasta detsembrikuu kaheteistkümnendal päeval Strasbourgis.

Έγινε στο Στρασβούργο, στις δώδεκα Δεκεμβρίου δύο χιλιάδες επτά.

Done at Strasbourg on the twelfth day of December in the year two thousand and seven.

Fait à Strasbourg, le douze décembre deux mille sept.

Arna dhéanamh in Strasbourg an dara lá déag de Nollaig sa bhliain dhá mhíle a seacht.

Fatto a Strasburgo, addì dodici dicembre duemilasette.

Strasbūrā, divtūkstoš septītā gada divpadsmitajā decembrī.

Priimta du tūkstančiai septintųjų metų gruodžio dvyliktą dieną Strasbūre.

Kelt Strasbourgban, a kétézer-hetedik év december tizenkettedik napján.

Magħmul fi Strasburgu, fit-tnax-il jum ta' Dicembru tas-sena elfejn u sebgha.

Gedaan te Straatsburg, de twaalfde december tweeduizend zeven.

Sporządzono w Strasburgu dnia dwunastego grudnia roku dwa tysiące siódmego.

Feito em Estrasburgo, em doze de Dezembro de dois mil e sete.

Întocmit la Strasbourg, la doisprezece decembrie două mii șapte.

V Štrasburgu dňa dvanásteho decembra dvetisícšedem.

V Strasbourgü, dne dvanajstega decembra leta dva tisoč sedem.

Tehty Strasbourgissa kahdentenatoista päivänä joulukuuta vuonna kaksituhattaseitsemän.

Som skedde i Strasbourg den tolfte december tjugohundrasju.

За Европейския парламент	За Съвета на Европейския съюз	За Комисията на Европейските общности
Por el Parlamento Europeo	Por el Consejo de la Unión Europea	Por la Comisión de las Comunidades Europeas
Za Evropský parlament	Za Radu Evropské unie	Za Komisi Evropských společenství
For Europa-Parlamentet	For Rådet for Den Europæiske Union	For Kommission for De Europæiske Fællesskaber
Im Namen des Europäischen Parlaments	Für den Rat der Europäischen Union	Für die Kommission der Europäischen Gemeinschaften
Euroopa Parlamendi nimel	Euroopa Liidu Nõukogu nimel	Euroopa Ühenduste Komisjoni nimel
Για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο	Για το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	Για την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
For the European Parliament	For the Council of the European Union	For the Commission of the European Communities
Pour le Parlement européen	Pour le Conseil de l'Union européenne	Pour la Commission des communautés européennes
Thar ceann Pharlaimint na hEorpa	Thar ceann Chomhairle an Aontais Eorpaigh	Thar ceann Choimisiún na gComhphobal Eorpach
Per il Parlamento europeo	Per il Consiglio dell'Unione europea	Per la Commissione delle Comunità europee
Eiroparlamenta vārdā	Eiropas Savienības Padomes vārdā	Eiropas Kopienų Komisijas vārdā
Europos Parlamento vardu	Europos Sąjungos Tarybos vardu	Europos Bendrijų Komisijos vardu
Az Európai Parlament részéről	Az Európai Unió Tanácsa részéről	Az Európai Közösségek Bizottsága részéről
Ghall-Parlament Ewropew	Ghall-Kunsill ta' l-Unjoni Ewropea	Ghall-Kummissjoni tal-Komunitajiet Ewropej
Voor het Europees Parlement	Voor de Raad van de Europese Unie	Voor de Commissie van de Europese Gemeenschappen
W imieniu Parlamentu Europejskiego	W imieniu Rady Unii Europejskiej	W imieniu Komisji Wspólnot Europejskich
Pelo Parlamento Europeu	Pelo Conselho da União Europeia	Pela Comissão das Comunidades Europeias
Pentru Parlamentul European	Pentru Consiliul Uniunii Europene	Pentru Comisia Comunităților Europene
za Európsky parlament	za Radu Európskej únie	Za Komisiu Európskych spoločenstiev
za Evropski parlament	za Svet Evropske unije	Za Komisijo Evropskih skupnosti
Euroopan parlamentin puolesta	Euroopan unionin neuvoston puolesta	Euroopan yhteisöjen komission puolesta
På Europaparlamentets vägnar	För Europeiska unionens råd	På Europeiska gemenskapernas kommissions vägnar

Председател
El Presidente
Předseda
Formand
Der Präsident
eesistuja
Ο Πρόεδρος
The President
Le Président
An tUachtarán
Il Presidente
Priekšsēdētājs
Pirmininkas
Az elnök
Il-President
de Voorzitter
Przewodniczący
O Presidente
Preşedintele
predseda
Predsednik
Puheenjohtaja
Ordförande

Председател
El Presidente
Předseda
Formand
Der Präsident
eesistuja
Ο Πρόεδρος
The President
Le Président
An tUachtarán
Il Presidente
Priekšsēdētājs
Pirmininkas
Az elnök
Il-President
de Voorzitter
Przewodniczący
O Presidente
Preşedintele
predseda
Predsednik
Puheenjohtaja
Ordförande

Председател
El Presidente
Předseda
Formand
Der Präsident
eesistuja
Ο Πρόεδρος
The President
Le Président
An tUachtarán
Il Presidente
Priekšsēdētājs
Pirmininkas
Az elnök
Il-President
de Voorzitter
Przewodniczący
O Presidente
Preşedintele
predseda
Predsednik
Puheenjohtaja
Ordförande

**SPIEGAZIONE RELATIVE ALLA CARTA DEI DIRITTI
FONDAMENTALI**

SPIEGAZIONI (*) RELATIVE ALLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI

(2007/C 303/02)

Le presenti spiegazioni erano state elaborate, nella versione iniziale, sotto l'autorità del praesidium della Convenzione che aveva redatto la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sono ora state aggiornate sotto la responsabilità del praesidium della Convenzione europea, sulla scorta degli adeguamenti redazionali che quest'ultima Convenzione ha apportato al testo della Carta (in particolare agli articoli 51 e 52) e dell'evoluzione del diritto dell'Unione. Benché non abbiano di per sé status di legge, esse rappresentano un prezioso strumento d'interpretazione destinato a chiarire le disposizioni della Carta.

TITOLO I — DIGNITÀ

Spiegazione relativa all'articolo 1 — Dignità umana

La dignità della persona umana non è soltanto un diritto fondamentale in sé, ma costituisce la base stessa dei diritti fondamentali. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 consacra la dignità umana nel preambolo: «Considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana, e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo». Nella sentenza del 9 ottobre 2001, causa C-377/98, Regno dei Paesi Bassi/Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea (Racc. 2001, pag. I-7079), ai punti 70-77 della motivazione la Corte di giustizia ha confermato che il diritto fondamentale alla dignità umana è parte integrante del diritto dell'Unione.

Ne consegue, in particolare, che nessuno dei diritti sanciti nella presente Carta può essere usato per recare pregiudizio alla dignità altrui e che la dignità della persona umana fa parte della sostanza stessa dei diritti sanciti nella Carta. Essa non può pertanto subire pregiudizio, neanche in caso di limitazione di un diritto.

Spiegazione relativa all'articolo 2 — Diritto alla vita

1. Il paragrafo 1 di questo articolo è basato sulla prima frase dell'articolo 2, paragrafo 1, della CEDU, che recita:

«1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge...»

2. La seconda frase di detta disposizione, che ha per oggetto la pena capitale, risulta superata in conseguenza dell'entrata in vigore del protocollo n. 6 della CEDU, il cui articolo 1 è così formulato:

«La pena di morte è abolita. Nessuno può essere condannato a tale pena né giustiziato.»

A tale disposizione si ispira l'articolo 2, paragrafo 2, della Carta.

3. Le disposizioni dell'articolo 2 della Carta corrispondono a quelle degli articoli summenzionati della CEDU e del protocollo addizionale e, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3 della Carta, hanno significato e portata identici. Pertanto le definizioni «negative» che figurano nella CEDU devono essere considerate come presenti anche nella Carta:

a) articolo 2, paragrafo 2 della CEDU:

«La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario:

a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale;

b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta;

(*) Nota dell'editore: i riferimenti ai numeri degli articoli dei trattati sono stati aggiornati. Sono inoltre stati corretti alcuni errori materiali.

- c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione.»;
- b) articolo 2 del protocollo n. 6 della CEDU:

«Uno Stato può prevedere nella propria legislazione la pena di morte per atti commessi in tempo di guerra o in caso di pericolo imminente di guerra; tale pena sarà applicata solo nei casi previsti da tale legislazione e conformemente alle sue disposizioni ...».

Spiegazione relativa all'articolo 3 — Diritto all'integrità della persona

1. Nella sentenza del 9 ottobre 2001, causa C-377/98, Regno dei Paesi Bassi/Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea (Racc. 2001, pag. I-7079), ai punti 70, 78, 79 e 80 della motivazione la Corte di giustizia ha confermato che il diritto fondamentale all'integrità della persona è parte integrante del diritto dell'Unione e comprende, nell'ambito della medicina e della biologia, il libero e consapevole consenso del donatore e del ricevente.
2. I principi enunciati nell'articolo 3 della Carta figurano già nella convenzione sui diritti dell'uomo e la biomedicina adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa (serie dei trattati europei n. 164 e protocollo addizionale n. 168). La Carta non intende derogare a tali disposizioni e proibisce solo la clonazione riproduttiva. Essa non autorizza né proibisce le altre forme di clonazione e non impedisce quindi in alcun modo al legislatore di vietarle.
3. Il riferimento alle pratiche eugeniche, segnatamente quelle che hanno come scopo la selezione delle persone, riguarda le ipotesi in cui siano organizzati e attuati programmi di selezione che comportino, per esempio, campagne di sterilizzazione, gravidanze forzate, matrimoni etnici obbligatori, ecc., atti considerati tutti crimini internazionali dallo statuto della Corte penale internazionale adottato a Roma il 17 luglio 1998 (cfr. articolo 7, paragrafo 1, lettera g)).

Spiegazione relativa all'articolo 4 — Proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti

Il diritto di cui all'articolo 4 corrisponde a quello garantito dall'articolo 3 della CEDU, la cui formulazione è identica: «Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti.». Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3 della Carta, esso ha pertanto significato e portata identici a quelli del suddetto articolo.

Spiegazione relativa all'articolo 5 — Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato

1. Il diritto di cui all'articolo 5, paragrafi 1 e 2, corrisponde a quello dell'articolo 4, paragrafi 1 e 2 della CEDU, dello stesso tenore. Il significato e la portata di questo diritto sono pertanto identici a quelli conferiti da detto articolo, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3 della Carta. Ne consegue che:

- nessuna restrizione può essere imposta legittimamente al diritto previsto dal paragrafo 1;
- nel paragrafo 2, le nozioni di «lavoro forzato o obbligatorio» devono essere interpretate alla luce delle definizioni «negative» contenute nell'articolo 4, paragrafo 3 della CEDU, che recita:

«Non è considerato “lavoro forzato o obbligatorio” ai sensi del presente articolo:

- a) il lavoro normalmente richiesto ad una persona detenuta alle condizioni previste dall'articolo 5 della presente Convenzione o durante il periodo di libertà condizionale;
- b) il servizio militare o, nel caso degli obiettori di coscienza nei paesi dove l'obiezione di coscienza è considerata legittima, qualunque altro servizio sostitutivo di quello militare obbligatorio;

- c) qualunque servizio richiesto in caso di crisi o di calamità che minacciano la vita o il benessere della comunità;
 - d) qualunque lavoro o servizio facente parte dei normali doveri civici.».
2. Il paragrafo 3 trae direttamente origine dalla dignità della persona umana e tiene conto degli ultimi sviluppi della criminalità organizzata, quali le organizzazioni che favoriscono, a scopo di lucro, l'immigrazione illegale o lo sfruttamento sessuale. L'allegato della convenzione Europol riporta la seguente definizione applicabile alla tratta a scopo di sfruttamento sessuale: «Tratta degli esseri umani: il fatto di sottoporre una persona al potere reale e illegale di altre persone ricorrendo a violenze o a minacce o abusando di un rapporto di autorità o mediante manovre, in particolare per dedicarsi allo sfruttamento della prostituzione altrui, a forme di sfruttamento e di violenza sessuale nei confronti di minorenni o al commercio connesso con l'abbandono dei figli». Il capitolo VI della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, che è stato integrato nell'acquis dell'Unione e al quale il Regno Unito e l'Irlanda partecipano, contiene, nell'articolo 27, paragrafo 1, la seguente disposizione in materia di organizzazioni di immigrazione clandestina: «Le Parti contraenti si impegnano a stabilire sanzioni appropriate nei confronti di chiunque aiuti o tenti di aiutare, a scopo di lucro, uno straniero ad entrare o a soggiornare nel territorio di una Parte contraente in violazione della legislazione di detta Parte contraente relativa all'ingresso ed al soggiorno degli stranieri.». Il 19 luglio 2002 il Consiglio ha adottato la decisione quadro sulla lotta alla tratta degli esseri umani (GU L 203 del 1.8.2002, pag. 1) il cui articolo 1 definisce in dettaglio i reati relativi alla tratta degli esseri umani a fini di sfruttamento di manodopera o di sfruttamento sessuale che la decisione quadro impone agli Stati membri di punire.

TITOLO II — LIBERTÀ

Spiegazione relativa all'articolo 6 — Diritto alla libertà e alla sicurezza

I diritti di cui all'articolo 6 corrispondono a quelli garantiti dall'articolo 5 della CEDU, del quale, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3 della Carta, hanno pari significato e portata. Ne consegue che le limitazioni che possono legittimamente essere apportate non possono andare oltre i limiti consentiti dall'articolo 5 della CEDU, che recita:

- «1. Ogni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge:
- a) se è detenuto regolarmente in seguito a condanna da parte di un tribunale competente;
 - b) se si trova in regolare stato di arresto o di detenzione per violazione di un provvedimento emesso, conformemente alla legge, da un tribunale o allo scopo di garantire l'esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge;
 - c) se è stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all'autorità giudiziaria competente, quando vi sono motivi plausibili di sospettare che egli abbia commesso un reato o vi sono motivi fondati di ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato o di darsi alla fuga dopo averlo commesso;
 - d) se si tratta della detenzione regolare di un minore, decisa per il suo inserimento in una struttura rieducativa, o della sua detenzione regolare in attesa di comparire dinanzi all'autorità competente;
 - e) se si tratta della detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa, di un alienato, di un alcolizzato, di un tossicomane o di un vagabondo;
 - f) se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'estradizione.

2. Ogni persona arrestata deve essere informata, al più presto e in una lingua a lei comprensibile, dei motivi dell'arresto e di ogni accusa formulata a suo carico.
3. Ogni persona arrestata o detenuta, conformemente alle condizioni previste dal paragrafo 1.c) del presente articolo, deve essere tradotta al più presto dinanzi ad un giudice o ad un altro magistrato autorizzato dalla legge ad esercitare funzioni giudiziarie e ha diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole o di essere messa in libertà durante la procedura. La scarcerazione può essere subordinata a garanzie che assicurino la comparizione dell'interessato all'udienza.
4. Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso ad un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima.
5. Ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione di una delle disposizioni del presente articolo ha diritto ad una riparazione.»

I diritti di cui all'articolo 6 devono essere in particolare rispettati quando il Parlamento europeo e il Consiglio adottano atti legislativi nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale in base agli articoli 82, 83 e 85 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, segnatamente per la definizione di disposizioni minime comuni in materia di qualificazione delle infrazioni e delle sanzioni e di taluni aspetti del diritto processuale.

Spiegazione relativa all'articolo 7 — Rispetto della vita privata e della vita familiare

I diritti di cui all'articolo 7 corrispondono a quelli garantiti dall'articolo 8 della CEDU. Per tener conto dell'evoluzione tecnica, il termine «comunicazioni» è stato sostituito a «corrispondenza».

Conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, il significato e la portata di questi diritti sono identici a quelli del corrispondente articolo della CEDU. Le limitazioni che vi possono legittimamente essere apportate sono pertanto quelle autorizzate ai sensi del suddetto articolo 8, che recita:

- «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.
2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.»

Spiegazione relativa all'articolo 8 — Protezione dei dati di carattere personale

Questo articolo è stato fondato sull'articolo 286 del trattato che istituisce la Comunità europea, sulla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31), nonché sull'articolo 8 della CEDU e sulla convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale del 28 gennaio 1981, ratificata da tutti gli Stati membri. L'articolo 286 del trattato CE è ora sostituito dall'articolo 16 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dall'articolo 39 del trattato sull'Unione europea. Ci si riferisce inoltre al regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 8 del 12.1.2001, pag. 1). La direttiva e il regolamento succitati definiscono le condizioni e i limiti applicabili all'esercizio del diritto alla protezione dei dati personali.

Spiegazione relativa all'articolo 9 — Diritto di sposarsi e di costituire una famiglia

Questo articolo si basa sull'articolo 12 della CEDU, che recita: «A partire dall'età minima per contrarre matrimonio, l'uomo e la donna hanno il diritto di sposarsi e di fondare una famiglia secondo le leggi nazionali che regolano l'esercizio di tale diritto». La formulazione di questo diritto è stata aggiornata al fine di disciplinare i casi in cui le legislazioni nazionali riconoscono modi diversi dal matrimonio per costituire una famiglia. L'articolo non vieta né impone la concessione dello status matrimoniale a unioni tra persone dello stesso sesso. Questo diritto è pertanto simile a quello previsto dalla CEDU, ma la sua portata può essere più estesa qualora la legislazione nazionale lo preveda.

Spiegazione relativa all'articolo 10 — Libertà di pensiero, di coscienza e di religione

Il diritto garantito al paragrafo 1 corrisponde a quello garantito dall'articolo 9 della CEDU e, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3 della Carta, ha significato e portata identici a detto articolo. Le limitazioni devono pertanto rispettare l'articolo 9, paragrafo 2, che recita: «La libertà di professare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che, stabilite dalla legge, costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui.».

Il diritto garantito al paragrafo 2 rispecchia le tradizioni costituzionali nazionali e all'evoluzione delle legislazioni nazionali a questo proposito.

Spiegazione relativa all'articolo 11 — Libertà di espressione e d'informazione

1. L'articolo 11 corrisponde all'articolo 10 della CEDU, che recita:

- «1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive.
2. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario.».

In applicazione dell'articolo 52, paragrafo 3 della Carta, questo diritto ha lo stesso significato e la stessa portata di quello garantito dalla CEDU. Le limitazioni che possono essere apportate non possono pertanto andare oltre quelle previste all'articolo 10, paragrafo 2, salve restando le restrizioni che il diritto dell'Unione in materia di concorrenza può apportare alla facoltà degli Stati membri di instaurare i regimi di autorizzazione di cui all'articolo 10, paragrafo 1, terza frase della CEDU.

2. Il paragrafo 2 di questo articolo esplicita le conseguenze del paragrafo 1 in relazione alla libertà dei media. Si basa segnatamente sulla giurisprudenza della Corte in materia di televisione, in particolare nella sentenza del 25 luglio 1991, causa C-288/89, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda e a. (Racc. pag. I-4007) e sul Protocollo sui sistemi di radiodiffusione pubblica negli Stati membri, allegato al trattato CE, ed ora ai trattati, nonché sulla direttiva 89/552/CEE del Consiglio (cfr. in particolare il diciassettesimo considerando).

Spiegazione relativa all'articolo 12 — Libertà di riunione e di associazione

1. Le disposizioni del paragrafo 1 di questo articolo corrispondono alle disposizioni dell'articolo 11 della CEDU, che recita:

- «1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi per la difesa dei propri interessi.
2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato.».

Le disposizioni dell'articolo 12, paragrafo 1, hanno lo stesso significato di quelle della CEDU, ma la loro portata è più estesa, dato che possono essere applicate a tutti i livelli, incluso quindi il livello europeo. Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3 della Carta, le limitazioni di questo diritto non possono pertanto andare oltre quelle considerate come legittime ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, della CEDU.

2. Tale diritto si fonda parimenti sul punto 11 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori.
3. Il paragrafo 2 di questo articolo corrisponde all'articolo 10, paragrafo 4 del trattato sull'Unione europea.

Spiegazione relativa all'articolo 13 — Libertà delle arti e delle scienze

Questo diritto è dedotto in primo luogo dalle libertà di pensiero e di espressione. Si esercita nel rispetto dell'articolo 1 e può essere soggetto alle limitazioni autorizzate dall'articolo 10 della CEDU.

Spiegazione relativa all'articolo 14 — Diritto all'istruzione

1. Questo articolo si ispira sia alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri sia all'articolo 2 del protocollo addizionale alla CEDU, che recita:

«Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno. Lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche.».

È stato giudicato utile estendere questo articolo all'accesso alla formazione professionale e continua (cfr. punto 15 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori e articolo 10 della Carta sociale) e aggiungere il principio della gratuità dell'istruzione obbligatoria. In base alla sua formulazione, quest'ultimo principio implica soltanto che per l'istruzione obbligatoria ogni bambino abbia la possibilità di accedere a un istituto che pratica la gratuità. Esso non impone che tutti gli istituti che dispensano tale istruzione, o una formazione professionale e continua, in particolare quelli privati, siano gratuiti. Non vieta nemmeno che alcune forme specifiche di istruzione possano essere a pagamento, a condizione che lo Stato prenda misure destinate a concedere una compensazione finanziaria. Poiché la Carta si applica all'Unione, ciò significa che, nel quadro delle sue politiche in materia di formazione, l'Unione deve rispettare la gratuità dell'istruzione obbligatoria, ma ciò non crea beninteso nuove competenze. Per quanto attiene al diritto dei genitori, lo si deve interpretare in relazione alle disposizioni dell'articolo 24.

2. La libertà di creare istituti di istruzione, pubblici o privati, è garantita come uno degli aspetti della libertà d'impresa, ma è limitata dal rispetto dei principi democratici e si esercita secondo le modalità stabilite dalle legislazioni nazionali.

Spiegazione relativa all'articolo 15 — Libertà professionale e diritto di lavorare

La libertà professionale, sancita nel paragrafo 1 dell'articolo 15, è riconosciuta nella giurisprudenza della Corte di giustizia (cfr., tra l'altro, le sentenze del 14 maggio 1974, causa 4-73, Nold, Racc. 1974, pag. 491, punti 12, 13 e 14; del 13 dicembre 1979, causa 44/79, Hauer, Racc. 1979 pag. 3727, e dell' 8 ottobre 1986, causa 234/85, Keller, Racc. 1986, pag. 2897, punto 8).

Questo paragrafo si ispira inoltre all'articolo 1, paragrafo 2 della Carta sociale europea firmata il 18 ottobre 1961 e ratificata da tutti gli Stati membri, e al punto 4 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 9 dicembre 1989. L'espressione «condizioni di lavoro» deve essere intesa nel senso dell'articolo 156 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il paragrafo 2 riprende le tre libertà garantite dagli articoli 26, 45, 49 e 56 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ossia libera circolazione dei lavoratori, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi.

Il paragrafo 3 è stato basato sull'articolo 153, paragrafo 1, lettera g) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e sull'articolo 19, punto 4 della Carta sociale europea, firmata il 18 ottobre 1961 e ratificata da tutti gli Stati membri. Si applica pertanto l'articolo 52, paragrafo 2 della Carta. La questione dell'ingaggio di marittimi aventi la cittadinanza di Stati terzi negli equipaggi di navi battenti bandiera di uno Stato membro dell'Unione è disciplinata dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali.

Spiegazione relativa all'articolo 16 — Libertà d'impresa

Questo articolo si basa sulla giurisprudenza della Corte di giustizia che ha riconosciuto la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale (cfr. sentenze del 14 maggio 1974, causa 4-73, Nold, Racc. 1974, pag. 491, punto 14, e del 27 settembre 1979, causa 230/78, SpA Eridania e a., Racc. 1979, pag. 2749, punti 20 e 31) e la libertà contrattuale (cfr., tra l'altro, sentenze *Sukkerfabriken Nykøbing*, causa 151/78, Racc. 1979, pag. 1, punto 19; del 5 ottobre 1999, causa C-240/97, Spagna/Commissione, Racc. 1999, pag. I-6571, punto 99) e sull'articolo 119, paragrafi 1 e 3 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea che riconosce la libera concorrenza. Beninteso, questo diritto si esercita nel rispetto del diritto dell'Unione e delle legislazioni nazionali. Esso può essere sottoposto alle limitazioni previste all'articolo 52, paragrafo 1 della Carta.

Spiegazione relativa all'articolo 17 — Diritto di proprietà

Questo articolo corrisponde all'articolo 1 del protocollo addizionale alla CEDU, che recita:

«Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.».

Si tratta di un diritto fondamentale comune a tutte le costituzioni nazionali. È stato sancito a più riprese dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e in primo luogo nella sentenza *Hauer* (13 dicembre 1979, Racc. 1979, pag. 3727). La stesura è stata aggiornata ma, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 3, questo diritto ha significato e portata identici al diritto garantito dalla CEDU e le limitazioni non possono andare oltre quelle previste da quest'ultima.

La protezione della proprietà intellettuale, che costituisce uno degli aspetti del diritto di proprietà, è esplicitamente menzionata al paragrafo 2, in virtù della sua crescente importanza e del diritto comunitario derivato. Oltre alla proprietà letteraria e artistica la proprietà intellettuale copre, tra l'altro, il diritto dei brevetti e dei marchi e i diritti analoghi. Le garanzie previste nel paragrafo 1 si applicano opportunamente alla proprietà intellettuale.

Spiegazione relativa all'articolo 18 — Diritto di asilo

Il testo dell'articolo è stato basato sull'articolo 63 del trattato CE, ora sostituito dall'articolo 78 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che impone all'Unione di rispettare la convenzione di Ginevra sui rifugiati. Occorre far riferimento alle disposizioni dei protocolli relativi al Regno Unito e all'Irlanda, allegati ai trattati, nonché di quello sulla Danimarca, per determinare in quale misura tali Stati membri applichino il diritto dell'Unione in materia e in quale misura il presente articolo sia loro applicabile. Tale articolo rispetta il protocollo sull'asilo allegato ai trattati.

Spiegazione relativa all'articolo 19 — Protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione

Il paragrafo 1 di questo articolo ha significato e portata identici a quelli dell'articolo 4 del protocollo n. 4 della CEDU per quanto attiene alle espulsioni collettive. Esso è volto a garantire che ogni decisione formi oggetto di un esame specifico e che non si possa decidere con un'unica misura l'espulsione di tutte le persone aventi la nazionalità di un determinato Stato (cfr. anche articolo 13 del Patto relativo ai diritti civili e politici).

Il paragrafo 2 incorpora la pertinente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'articolo 3 della CEDU (cfr. sentenza del 17 dicembre 1996, Ahmed/Austria, Racc. 1996-VI, pag. 2206, e sentenza del 7 luglio 1989, Soering).

TITOLO III — UGUAGLIANZA

Spiegazione relativa all'articolo 20 — Uguaglianza davanti alla legge

Questo articolo corrisponde al principio generale di diritto che figura in tutte le costituzioni europee ed è stato sancito dalla Corte come uno dei principi fondamentali del diritto comunitario (sentenza del 13 novembre 1984, Racke, causa 283/83, Racc. 1984, pag. 3791, sentenza del 17 aprile 1997, causa C-15/95, EARL, Racc. 1997, pag. I-1961 e sentenza del 13 aprile 2000, causa C-292/97, Karlsson, Racc. 2000, pag. 2737).

Spiegazione relativa all'articolo 21 — Non discriminazione

Il paragrafo 1 si ispira all'articolo 13 del trattato CE, ora sostituito dall'articolo 19 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e all'articolo 14 della CEDU, nonché all'articolo 11 della convenzione sui diritti dell'uomo e la biomedicina per quanto riguarda il patrimonio genetico. Nella misura in cui coincide con l'articolo 14 della CEDU, si applica in conformità dello stesso.

Non v'è contraddizione né incompatibilità fra il paragrafo 1 e l'articolo 19 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che ha campo d'applicazione e finalità diversi: l'articolo 19 conferisce all'Unione la facoltà di adottare atti legislativi, compresa l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, per combattere alcune forme di discriminazione di cui l'articolo stesso riporta un elenco completo. La normativa in questione può regolamentare gli interventi delle autorità degli Stati membri (come pure i rapporti fra i privati) in qualsiasi settore entro i limiti delle competenze dell'Unione. La disposizione dell'articolo 21, paragrafo 1, invece, non conferisce nessuna facoltà di emanare norme contro la discriminazione in questi settori d'intervento degli Stati membri o nei rapporti fra privati né sancisce nessun divieto assoluto di discriminazione in settori così ampi. Essa infatti tratta soltanto delle discriminazioni ad opera delle istituzioni e degli organi dell'Unione stessi nell'esercizio delle competenze conferite ai sensi dei trattati e ad opera degli Stati membri soltanto quando danno attuazione al diritto dell'Unione. Il paragrafo 1 non altera quindi l'ampiezza delle facoltà conferite a norma dell'articolo 19 né l'interpretazione data a tale articolo.

Il paragrafo 2 corrisponde all'articolo 18, primo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e va applicato in conformità di tale articolo.

Spiegazione relativa all'articolo 22 — Diversità culturale, religiosa e linguistica

Questo articolo è stato fondato sull'articolo 6 del trattato sull'Unione europea e sull'articolo 151, paragrafi 1 e 4 del trattato CE, ora sostituiti dall'articolo 167, paragrafi 1 e 4 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, relativi alla cultura. Il rispetto della diversità culturale e linguistica è ora sancito anche all'articolo 3, paragrafo 3 del trattato sull'Unione europea. L'articolo si ispira alla dichiarazione n. 11 allegata all'Atto finale del trattato di Amsterdam sullo status delle chiese e delle organizzazioni non confessionali, ripreso ora nell'articolo 17 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Spiegazione relativa all'articolo 23 — Parità tra donne e uomini

Il primo comma di questo articolo è stato basato sull'articolo 2 e sull'articolo 3, paragrafo 2 del trattato CE, ora sostituiti dall'articolo 3 del trattato sull'Unione europea e dall'articolo 8 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che impongono all'Unione di mirare a promuovere la parità tra uomini e donne, e sull'articolo 157, paragrafo 1 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Esso si ispira all'articolo 20 della Carta sociale europea riveduta del 3 maggio 1996 e al punto 16 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori.

Si basa anche sull'articolo 157, paragrafo 3 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e sull'articolo 2, paragrafo 4 della direttiva 76/207/CEE del Consiglio relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro.

Il secondo comma riprende, in una formula più breve, l'articolo 157, paragrafo 4 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, secondo cui il principio della parità di trattamento non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato o a prevenire o compensare determinati svantaggi nella carriera professionale. Conformemente all'articolo 52, paragrafo 2, questo secondo comma non modifica l'articolo 157, paragrafo 4.

Spiegazione relativa all'articolo 24 — Diritti del minore

Questo articolo si basa sulla convenzione di New York sui diritti del fanciullo, firmata il 20 novembre 1989 e ratificata da tutti gli Stati membri, e in particolare, sugli articoli 3, 9, 12 e 13 di detta convenzione.

Il paragrafo 3 tiene conto del fatto che, nell'ambito della creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la normativa dell'Unione nelle materie civili che presentano implicazioni transnazionali, per cui la competenza è conferita dall'articolo 81 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, può comprendere tra l'altro i diritti di visita che consentono ai figli di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con entrambi i genitori.

Spiegazione relativa all'articolo 25 — Diritti degli anziani

Questo articolo è ispirato all'articolo 23 della Carta sociale europea riveduta e ai punti 24 e 25 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. La partecipazione alla vita sociale e culturale comprende ovviamente la partecipazione alla vita politica.

Spiegazione relativa all'articolo 26 — Inserimento delle persone con disabilità

Il principio contenuto in questo articolo si basa sull'articolo 15 della Carta sociale europea e si ispira inoltre al punto 26 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori.

TITOLO IV — SOLIDARIETÀ

Spiegazione relativa all'articolo 27 — Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa

Questo articolo figura nella Carta sociale europea riveduta (articolo 21) e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (punti 17 e 18). Si applica alle condizioni previste dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni nazionali. Il riferimento ai livelli appropriati riguarda i livelli previsti dal diritto dell'Unione o dalle legislazioni e dalle prassi nazionali, il che può includere il livello europeo qualora la normativa dell'Unione lo preveda. L'acquis dell'Unione in questo campo è consistente: articoli 154 e 155 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e direttive 2002/14/CE (quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, nella Comunità europea), 98/59/CE (licenziamenti collettivi), 2001/23/CE (trasferimenti di imprese) e 94/45/CE (comitato aziendale europeo).

Spiegazione relativa all'articolo 28 — Diritto di negoziazione e di azioni collettive

Questo articolo si basa sull'articolo 6 della Carta sociale europea nonché sulla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (punti da 12 a 14). Il diritto di azione collettiva è stato riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo come uno degli elementi del diritto sindacale sancito dall'articolo 11 della CEDU. Per quanto riguarda i livelli appropriati ai quali può essere effettuata la negoziazione collettiva, si vedano le spiegazioni fornite per l'articolo precedente. Le modalità e i limiti per l'esercizio delle azioni collettive, ad esempio lo sciopero, sono disciplinate dalle legislazioni e dalle prassi nazionali, come pure il problema di stabilire se possano essere condotte parallelamente in vari Stati membri.

Spiegazione relativa all'articolo 29 — Diritto di accesso ai servizi di collocamento

Questo articolo si basa sull'articolo 1, paragrafo 3 della Carta sociale europea e sul punto 13 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori.

Spiegazione relativa all'articolo 30 — Tutela in caso di licenziamento ingiustificato

Questo articolo si ispira all'articolo 24 della Carta sociale riveduta. Cfr. anche la direttiva 2001/23/CE sul mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese e la direttiva 80/987/CEE sulla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, modificata dalla direttiva 2002/74/CE.

Spiegazione relativa all'articolo 31 — Condizioni di lavoro giuste ed eque

1. Il paragrafo 1 di questo articolo si basa sulla direttiva 89/391/CEE concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro. Si ispira anche all'articolo 3 della Carta sociale e al punto 19 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, nonché, per quanto riguarda il diritto alla dignità sul lavoro, all'articolo 26 della Carta sociale riveduta. L'espressione «condizioni di lavoro» deve essere intesa nel senso dell'articolo 156 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
2. Il paragrafo 2 si basa sulla direttiva 93/104/CE concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, nonché sull'articolo 2 della Carta sociale europea e sul punto 8 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori.

Spiegazione relativa all'articolo 32 — Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro

Questo articolo si basa sulla direttiva 94/33/CE relativa alla protezione dei giovani sul lavoro, nonché sull'articolo 7 della Carta sociale europea e sui punti da 20 a 23 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori.

Spiegazione relativa all'articolo 33 — Vita familiare e vita professionale

Il paragrafo 1 dell'articolo 33 si basa sull'articolo 16 della Carta sociale europea.

Il paragrafo 2 è ispirato alla direttiva 92/85/CEE del Consiglio concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento e alla direttiva 96/34/CE concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES. È basato altresì sull'articolo 8 (protezione della maternità) della Carta sociale europea ed è ispirato all'articolo 27 (diritto dei lavoratori aventi responsabilità familiari alla parità di opportunità e di trattamento) della Carta sociale riveduta. Il termine «maternità» copre il periodo che va dal concepimento all'allattamento.

Spiegazione relativa all'articolo 34 — Sicurezza sociale e assistenza sociale

Il principio enunciato nel paragrafo 1 dell'articolo 34 è basato sugli articoli 153 e 156 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché sull'articolo 12 della Carta sociale europea e sul punto 10 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. Esso deve essere rispettato dall'Unione quando questa si avvale dei poteri ad essa conferiti dagli articoli 153 e 156 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il riferimento ai servizi sociali riguarda i casi in cui siffatti servizi sono stati istituiti per garantire determinate prestazioni, ma non implica in alcun modo che essi debbano essere creati laddove non esistono. Il termine «maternità» deve essere inteso come nell'articolo precedente.

Il paragrafo 2 è basato sull'articolo 12, paragrafo 4 e sull'articolo 13, paragrafo 4 della Carta sociale europea nonché sul punto 2 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori e rispecchia le norme derivanti dal regolamento (CEE) n. 1408/71 e dal regolamento (CEE) n. 1612/68.

Il paragrafo 3 è ispirato all'articolo 13 della Carta sociale europea e agli articoli 30 e 31 della Carta sociale riveduta nonché al punto 10 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. Esso deve essere rispettato dall'Unione nel quadro delle politiche fondate sull'articolo 153 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Spiegazione relativa all'articolo 35 — Protezione della salute

I principi enunciati in questo articolo si basano sull'articolo 152 del trattato CE, ora sostituito dall'articolo 168 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché sugli articoli 11 e 13 della Carta sociale europea. La seconda frase dell'articolo riproduce l'articolo 168, paragrafo 1.

Spiegazione relativa all'articolo 36 — Accesso ai servizi d'interesse economico generale

Questo articolo è perfettamente in linea con l'articolo 14 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e non crea nessun nuovo diritto. Esso si limita a sancire il principio del rispetto da parte dell'Unione dell'accesso ai servizi d'interesse economico generale previsto dalle disposizioni nazionali, a condizione che ciò sia compatibile con il diritto dell'Unione.

Spiegazione relativa all'articolo 37 — Tutela dell'ambiente

I principi contenuti in questo articolo sono stati basati sugli articoli 2, 6 e 174 del trattato CE, che sono stati ora sostituiti dall'articolo 3, paragrafo 3 del trattato sull'Unione europea e dagli articoli 11 e 191 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Esso si ispira inoltre alle disposizioni di alcune costituzioni nazionali.

Spiegazione relativa all'articolo 38 — Protezione dei consumatori

Il principio contenuto in questo articolo è stato basato sull'articolo 169 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

TITOLO V — CITTADINANZA

Spiegazione relativa all'articolo 39 — Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo

L'articolo 39 si applica alle condizioni previste nei trattati, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 2 della Carta. In effetti, il paragrafo 1 dell'articolo 39 corrisponde al diritto garantito all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (cfr. anche la base giuridica all'articolo 22 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea per l'adozione delle modalità di esercizio di tale diritto) e il paragrafo 2 di questo articolo all'articolo 14, paragrafo 3 del trattato sull'Unione europea. L'articolo 39, paragrafo 2, riprende i principi di base del sistema elettorale in uno Stato democratico.

Spiegazione relativa all'articolo 40 — Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali

Questo articolo corrisponde al diritto garantito all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (cfr. anche la base giuridica all'articolo 22 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea per l'adozione delle modalità di esercizio di tale diritto). Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 2, esso si esercita alle condizioni previste nei trattati.

Spiegazione relativa all'articolo 41 — Diritto ad una buona amministrazione

L'articolo 41 è basato sull'esistenza dell'Unione in quanto comunità di diritto, le cui caratteristiche sono state sviluppate dalla giurisprudenza che ha consacrato segnatamente la buona amministrazione come principio generale di diritto (cfr. tra l'altro, la sentenza della Corte del 31 marzo 1992, causa C-255/90 P, Burban, Racc. 1992, pag. I-2253, e le sentenze del Tribunale di primo grado del 18 settembre 1995, causa T-167/94, Nölle, Racc. 1995, pag. II-2589; del 9 luglio 1999, causa T-231/97, New Europe Consulting e altri, Racc. 1999, pag. II-2403). Le espressioni di questo diritto enunciate nei primi due paragrafi derivano dalla giurisprudenza (cfr. le sentenze della Corte del 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens, Racc. 1987, pag. 4097, punto 15; del 18 ottobre 1989, causa 374/87, Orkem, Racc. 1989, pag. 3283; del 21 novembre 1991, causa C-269/90, TU München, Racc. 1991, pag. I-5469, e le sentenze del Tribunale di primo grado del 6 dicembre 1994, causa T-450/93, Lisrestal, Racc. 1994, pag. II-1177; del 18 settembre 1995, causa T-167/94, Nölle, Racc. 1995, pag. II-2589) e, per quanto attiene all'obbligo di motivare, dall'articolo 296 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (cfr. anche la base giuridica all'articolo 298 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea per l'adozione di norme volte a garantire un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente).

Il paragrafo 3 riprende il diritto ora garantito all'articolo 340 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il paragrafo 4 riprende il diritto ora garantito all'articolo 20, paragrafo 2, lettera d) e all'articolo 25 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 2, questi diritti si applicano alle condizioni e nei limiti definiti dai trattati.

Il diritto a un ricorso effettivo, che costituisce un aspetto importante della questione, è garantito all'articolo 47 della presente Carta.

Spiegazione relativa all'articolo 42 — Diritto d'accesso ai documenti

Il diritto sancito da questo articolo è stato ripreso dall'articolo 255 del trattato CE, in applicazione del quale è stato adottato il regolamento (CE) n. 1049/2001. La Convenzione europea ha esteso tale diritto ai documenti delle istituzioni, degli organi e delle agenzie in generale, indipendentemente dalla forma in cui sono prodotti (v. articolo 15, paragrafo 3 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea). Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 2 della Carta, il diritto di accesso ai documenti si esercita alle condizioni e nei limiti definiti all'articolo 15, paragrafo 3 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Spiegazione relativa all'articolo 43 — Mediatore europeo

Il diritto sancito da questo articolo è quello garantito agli articoli 20 e 228 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 2 della Carta, esso si esercita alle condizioni previste nei due articoli menzionati.

Spiegazione relativa all'articolo 44 — Diritto di petizione

Il diritto sancito da questo articolo è quello garantito agli articoli 20 e 227 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 2, esso si esercita alle condizioni stabilite nei due articoli menzionati.

Spiegazione relativa all'articolo 45 — Libertà di circolazione e di soggiorno

Il diritto sancito dal paragrafo 1 è quello garantito all'articolo 20, paragrafo 2, lettera a) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (cfr. anche la base giuridica all'articolo 21 e la sentenza della Corte di giustizia, del 17 settembre 2002, causa C-413/99 Baumbast — Racc. 2002, pag. 709). Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 2, esso si esercita alle condizioni e nei limiti definiti nei trattati.

Il paragrafo 2 richiama la competenza attribuita all'Unione dagli articoli 77, 78 e 79 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Ne consegue che la concessione di questo diritto dipende dall'esercizio di detta competenza da parte delle istituzioni.

Spiegazione relativa all'articolo 46 — Tutela diplomatica e consolare

Il diritto sancito da questo articolo è quello garantito dall'articolo 20 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (cfr. anche la base giuridica all'articolo 23). Conformemente all'articolo 52, paragrafo 2, esso si esercita alle condizioni stabilite in detti articoli.

TITOLO VI — GIUSTIZIA

Spiegazione relativa all'articolo 47 — Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale

Il primo comma si basa sull'articolo 13 della CEDU:

«Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.».

Tuttavia, nel diritto dell'Unione, la tutela è più estesa in quanto essa garantisce il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice. La Corte di giustizia ha sancito questo diritto, nella sentenza del 15 maggio 1986, quale principio generale del diritto dell'Unione (causa 222/84, Johnston, Racc. 1986, pag. 1651; cfr. inoltre le sentenze del 15 ottobre 1987, causa 222/86, Heylens, Racc. 1987, pag. 4097 e del 3 dicembre 1992, causa C-97/91, Borelli, Racc. 1992, pag. I-6313). Secondo la Corte, tale principio generale del diritto dell'Unione si applica anche agli Stati membri quando essi applicano il diritto dell'Unione. L'inserimento di questa giurisprudenza nella Carta non era inteso a modificare il sistema di controllo giurisdizionale previsto dai trattati e, in particolare, le norme in materia di ricevibilità per i ricorsi diretti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. La Convenzione europea ha esaminato il sistema di controllo giurisdizionale dell'Unione, comprese le norme in materia di ricevibilità che ha confermato pur modificandole sotto taluni aspetti (cfr. articoli da 251 a 281 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare articolo 263, quarto comma). L'articolo 47 si applica nei confronti delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri allorché questi attuano il diritto dell'Unione e ciò vale per tutti i diritti garantiti dal diritto dell'Unione.

Il secondo comma corrisponde all'articolo 6, paragrafo 1 della CEDU che recita:

«Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia.».

Nel diritto dell'Unione il diritto a un giudice non si applica solo a controversie relative a diritti e obblighi di carattere civile. È una delle conseguenze del fatto che l'Unione è una comunità di diritto come la Corte ha constatato nella causa 294/83, Parti ecologiste «Les Verts» contro Parlamento europeo (sentenza del 23 aprile 1986, Racc. 1986, pag. 1339). Tuttavia, fatta eccezione per l'ambito di applicazione, le garanzie offerte dalla CEDU si applicano in modo analogo nell'Unione.

Riguardo al terzo comma va rilevato che, in base alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, deve essere accordata un'assistenza legale allorché la mancanza di tale assistenza renderebbe inefficace la garanzia di ricorso effettivo (sentenza CEDH del 9.10.1979, Airey, Serie A, Volume 32, pag. 11). Esiste inoltre un sistema di assistenza legale dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Spiegazione relativa all'articolo 48 — Presunzione di innocenza e diritti della difesa

L'articolo 48 corrisponde all'articolo 6, paragrafi 2 e 3 della CEDU che recita:

- «2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata.
3. In particolare, ogni accusato ha diritto di:
 - a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico;
 - b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa;
 - c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia;
 - d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico ed ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico;
 - e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza.».

Conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, questo diritto ha significato e portata identici al diritto garantito dalla CEDU.

Spiegazione relativa all'articolo 49 — Principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene

Questo articolo riprende la regola classica della irretroattività delle leggi e delle pene in materia penale. Vi è stata aggiunta la regola della retroattività della legge penale più mite, esistente in vari Stati membri e che figura nell'articolo 15 del Patto relativo ai diritti civili e politici.

L'articolo 7 della CEDU è redatto come segue:

- «1. Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso.
2. Il presente articolo non ostacolerà il giudizio e la condanna di una persona colpevole di una azione o di una omissione che, al momento in cui è stata commessa, costituiva un crimine secondo i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili.».

Si è semplicemente soppresso al paragrafo 2 il termine «civili»; la soppressione non implica nessun cambiamento del senso del paragrafo, che contempla in particolare i crimini contro l'umanità. Conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, questo diritto ha significato e portata identici al diritto garantito dalla CEDU.

Il paragrafo 3 riprende il principio generale della proporzionalità dei reati e delle pene sancito dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità.

Spiegazione relativa all'articolo 50 — Diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato

L'articolo 4 del protocollo n. 7 della CEDU recita:

- «1. Nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge ed alla procedura penale di tale Stato.
2. Le disposizioni del paragrafo precedente non impediscono la riapertura del processo, conformemente alla legge ed alla procedura penale dello Stato interessato, se fatti sopravvenuti o nuove rivelazioni o un vizio fondamentale nella procedura antecedente sono in grado di inficiare la sentenza intervenuta.
3. Non è autorizzata alcuna deroga al presente articolo ai sensi dell'articolo 15 della convenzione.».

La regola «ne bis in idem» si applica nel diritto dell'Unione (cfr., in una vasta giurisprudenza, la sentenza del 5 maggio 1966, Gutmann/Commissione, cause 18/65 e 35/65, Racc. 1966, pag. 150 e, per una causa recente, la sentenza del Tribunale di primo grado del 20 aprile 1999, cause riunite T-305/94 e altre, Limburgse Vinyl Maatschappij NV e a./Commissione, Racc. 1999, pag. II-931). Va precisato che la regola che vieta il cumulo si riferisce al cumulo di due sanzioni della stessa natura, nella fattispecie penali.

Ai sensi dell'articolo 50, la regola «ne bis in idem» non si applica solo all'interno della giurisdizione di uno stesso Stato, ma anche tra giurisdizioni di più Stati membri. Ciò corrisponde all'acquis del diritto dell'Unione; cfr. articoli da 54 a 58 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, sentenza della Corte di giustizia, dell'11 febbraio 2003, causa C-187/01 Gözütok (Racc. 2003, pag. I-1345), articolo 7 della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee e articolo 10 della convenzione relativa alla lotta contro la corruzione. Le eccezioni, molto limitate, per le quali dette convenzioni consentono agli Stati membri di derogare alla regola «ne bis in idem» sono disciplinate dalla clausola orizzontale dell'articolo 52, paragrafo 1, sulle limitazioni. Per quanto riguarda le situazioni contemplate dall'articolo 4 del protocollo 7, vale a dire l'applicazione del principio all'interno di uno Stato membro, il diritto garantito ha lo stesso significato e la stessa portata del corrispondente diritto sancito dalla CEDU.

TITOLO VII — DISPOSIZIONI GENERALI CHE DISCIPLINANO L'INTERPRETAZIONE E L'APPLICAZIONE DELLA CARTA

Spiegazione relativa all'articolo 51 — Ambito di applicazione

L'articolo 51 è inteso a determinare il campo di applicazione della Carta. Esso mira a stabilire chiaramente che la Carta si applica innanzitutto alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà. Questa disposizione è stata formulata fedelmente all'articolo 6, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea, che impone all'Unione di rispettare i diritti fondamentali, nonché al mandato impartito dal Consiglio europeo di Colonia. Il termine «istituzioni» è consacrato nei trattati. L'espressione «organi e agenzie» è abitualmente utilizzata nei trattati per designare tutte le istanze istituite dai trattati o da atti di diritto derivato (cfr., ad es., l'articolo 15 o 16 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Per quanto riguarda gli Stati membri, la giurisprudenza della Corte sancisce senza ambiguità che l'obbligo di rispettare i diritti fondamentali definiti nell'ambito dell'Unione vale per gli Stati membri soltanto quando agiscono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (sentenza del 13 luglio 1989, Wachauf, causa 5/88, Racc. 1989, pag. 2609; sentenza del 18 giugno 1991, ERT, Racc. 1991, pag. I-2925; sentenza del 18 dicembre 1997, Annibaldi, causa C-309/96, Racc. 1997, pag. I-7493). La Corte di giustizia ha confermato questa giurisprudenza nei termini seguenti: «Per giunta, occorre ricordare che le esigenze inerenti alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario vincolano parimenti gli Stati membri quando essi danno esecuzione alle discipline comunitarie...» (sentenza del 13 aprile 2000, causa C-292/97, Racc. 2000, pag. I-2737, punto 37). Ovviamente questa regola, quale sancita nella presente Carta, si applica sia alle autorità centrali sia alle autorità regionali e locali nonché agli enti pubblici quando attuano il diritto dell'Unione.

Il paragrafo 2, assieme alla seconda frase del paragrafo 1, ribadiscono che la Carta non può avere l'effetto di ampliare le competenze e i compiti assegnati all'Unione dai trattati. Lo scopo è quello di citare in modo esplicito quanto deriva logicamente dal principio di sussidiarietà e dal fatto che l'Unione dispone solo di competenze di attribuzione. I diritti fondamentali garantiti nell'Unione producono effetti solo nell'ambito delle competenze determinate dai trattati. Di conseguenza, alle istituzioni dell'Unione può essere imposto l'obbligo, a norma della seconda frase del paragrafo 1, di promuovere i principi sanciti nella Carta soltanto nei limiti di queste stesse competenze.

Anche il paragrafo 2 conferma che la Carta non può avere l'effetto di estendere l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione stabilite nei trattati. Si tratta di un principio già affermato dalla Corte di giustizia relativamente ai diritti fondamentali riconosciuti come parte integrante del diritto dell'Unione (sentenza del 17 febbraio 1998, C-249/96 Grant, Racc. 1998, pag. I-621, punto 45 della motivazione). Secondo tale principio va da sé che il rinvio alla Carta nell'articolo 6 del trattato sull'Unione europea non può essere inteso come un'estensione automatica della gamma degli interventi degli Stati membri che vanno considerati «attuazione del diritto dell'Unione» (ai sensi del paragrafo 1 e della giurisprudenza citata).

Spiegazione relativa all'articolo 52 — Portata e interpretazione dei diritti e dei principi

L'articolo 52 mira a fissare la portata dei diritti e dei principi della Carta e a definire norme per la loro interpretazione. Il paragrafo 1 tratta del sistema delle limitazioni. La formula usata si ispira alla giurisprudenza della Corte di giustizia: «... secondo una giurisprudenza costante, restrizioni all'esercizio dei diritti fondamentali possono essere operate, in particolare nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, purché tali restrizioni rispondano effettivamente a finalità di interesse generale perseguite dalla Comunità e non si risolvano, considerato lo scopo perseguito, in un intervento sproporzionato ed inammissibile che pregiudicherebbe la stessa sostanza di tali diritti» (sentenza del 13 aprile 2000, causa C-292/97, punto 45 della motivazione). Il riferimento agli interessi generali riconosciuti dall'Unione comprende sia gli obiettivi citati nell'articolo 3 del trattato sull'Unione europea sia altri interessi tutelati da disposizioni specifiche dei trattati come l'articolo 4, paragrafo 1 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 35, paragrafo 3, 36 e 346 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il paragrafo 2 fa riferimento a diritti che erano già espressamente garantiti nel trattato che istituisce la Comunità europea e sono stati riconosciuti nella Carta, e che ora figurano nei trattati (segnatamente, i diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione). Esso chiarisce che tali diritti restano soggetti alle condizioni e ai limiti applicabili al diritto dell'Unione su cui si fondano e che sono fissati nei trattati. La Carta non modifica il sistema dei diritti accordati dal trattato CE e ripresi nei trattati.

Il paragrafo 3 intende assicurare la necessaria coerenza tra la Carta e la CEDU affermando la regola secondo cui, qualora i diritti della presente Carta corrispondano ai diritti garantiti anche dalla CEDU, il loro significato e la loro portata, comprese le limitazioni ammesse, sono identici a quelli della CEDU. Ne consegue in particolare che il legislatore, nel fissare le suddette limitazioni, deve rispettare gli standard stabiliti dal regime particolareggiato delle limitazioni previsto nella CEDU, che è quindi applicabile anche ai diritti contemplati in questo paragrafo, senza che ciò pregiudichi l'autonomia del diritto dell'Unione e della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Il riferimento alla CEDU riguarda sia la convenzione che i relativi protocolli. Il significato e la portata dei diritti garantiti sono determinati non solo dal testo di questi strumenti, ma anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. L'ultima frase del paragrafo è intesa a consentire all'Unione di garantire una protezione più ampia. La protezione accordata dalla Carta non può comunque in nessun caso situarsi ad un livello inferiore a quello garantito dalla CEDU.

La Carta lascia impregiudicata la possibilità degli Stati membri di ricorrere all'articolo 15 della CEDU, che permette di derogare ai diritti sanciti dalla convenzione in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, quando agiscono nell'ambito della difesa in caso di guerra o nell'ambito del mantenimento dell'ordine pubblico, conformemente alle responsabilità loro riconosciute all'articolo 4, paragrafo 1 del trattato sull'Unione europea e agli articoli 72 e 347 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

In appresso è riportato l'elenco dei diritti che, in questa fase e senza che ciò escluda l'evoluzione del diritto, della legislazione e dei trattati, possono essere considerati corrispondenti a quelli della CEDU ai sensi del presente paragrafo. Non sono riportati i diritti che si aggiungono a quelli della CEDU.

1. Articoli della Carta che hanno significato e portata identici agli articoli corrispondenti della CEDU:

- l'articolo 2 corrisponde all'articolo 2 della CEDU
- l'articolo 4 corrisponde all'articolo 3 della CEDU
- l'articolo 5 , paragrafi 1 e 2, corrisponde all'articolo 4 della CEDU
- l'articolo 6 corrisponde all'articolo 5 della CEDU
- l'articolo 7 corrisponde all'articolo 8 della CEDU
- l'articolo 10, paragrafo 1, corrisponde all'articolo 9 della CEDU
- l'articolo 11 corrisponde all'articolo 10 della CEDU, fatte salve le restrizioni che il diritto dell'Unione può apportare alla facoltà degli Stati membri di instaurare i regimi di autorizzazione di cui all'articolo 10, paragrafo 1, terza frase della CEDU

- l'articolo 17 corrisponde all'articolo 1 del protocollo addizionale alla CEDU
 - l'articolo 19, paragrafo 1, corrisponde all'articolo 4 del protocollo n. 4
 - l'articolo 19, paragrafo 2, corrisponde all'articolo 3 della CEDU nell'interpretazione datagli dalla Corte europea dei diritti dell'uomo
 - l'articolo 48 corrisponde all'articolo 6, paragrafi 2 e 3 della CEDU
 - l'articolo 49, paragrafi 1 (eccettuata l'ultima frase) e 2 corrisponde all'articolo 7 della CEDU.
2. Articoli della Carta che hanno significato identico agli articoli corrispondenti della CEDU ma la cui portata è più ampia:
- l'articolo 9 copre la sfera dell'articolo 12 della CEDU, ma il suo campo d'applicazione può essere esteso ad altre forme di matrimonio eventualmente istituite dalla legislazione nazionale
 - l'articolo 12, paragrafo 1 corrisponde all'articolo 11 della CEDU, ma il suo campo d'applicazione è esteso al livello dell'Unione europea
 - l'articolo 14, paragrafo 1, corrisponde all'articolo 2 del protocollo addizionale alla CEDU, ma il suo campo d'applicazione è esteso all'accesso alla formazione professionale e continua
 - l'articolo 14, paragrafo 3, corrisponde all'articolo 2 del protocollo addizionale alla CEDU relativamente ai diritti dei genitori
 - l'articolo 47, paragrafi 2 e 3, corrisponde all'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU, ma la limitazione alle controversie su diritti e obblighi di carattere civile o su accuse in materia penale non si applica al diritto dell'Unione e alla sua attuazione
 - l'articolo 50 corrisponde all'articolo 4 del protocollo n. 7 della CEDU, ma la sua portata è estesa al livello dell'Unione europea tra le giurisdizioni degli Stati membri
 - infine, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, i cittadini dell'Unione europea non possono essere considerati stranieri in forza del divieto di qualsiasi discriminazione basata sulla nazionalità. Pertanto, le limitazioni previste dall'articolo 16 della CEDU riguardo al diritto degli stranieri non sono loro applicabili in questo contesto.

La regola d'interpretazione contenuta nel paragrafo 4 è stata basata sulla formulazione dell'articolo 6, paragrafo 3 del trattato sull'Unione europea e tiene nel debito conto l'approccio alle tradizioni costituzionali comuni seguito dalla Corte di giustizia (ad es., sentenza del 13 dicembre 1979, causa 44/79 Hauer, Racc. 1979, pag. 3727; sentenza del 18 maggio 1982, causa 155/79, AM&S, Racc. 1982, pag. 1575). Secondo tale regola, piuttosto che in un'impostazione rigida basata sul «minimo comun denominatore», i diritti in questione sanciti dalla Carta dovrebbero essere interpretati in modo da offrire un elevato livello di tutela che sia consono al diritto dell'Unione e in armonia con le tradizioni costituzionali comuni.

Il paragrafo 5 chiarisce la distinzione fra «diritti» e «principi» sancita nella Carta. In base a tale distinzione, i diritti soggettivi sono rispettati, mentre i principi sono osservati (articolo 51, paragrafo 1). Ai principi può essere data attuazione tramite atti legislativi o esecutivi (adottati dall'Unione conformemente alle sue competenze e dagli Stati membri unicamente nell'ambito dell'attuazione del diritto dell'Unione); di conseguenza, essi assumono rilevanza per il giudice solo quando tali atti sono interpretati o sottoposti a controllo. Essi non danno tuttavia adito a pretese dirette per azioni positive da parte delle istituzioni dell'Unione o delle autorità degli Stati membri. Ciò è in linea sia con la giurisprudenza della Corte di giustizia (cfr. in particolare la giurisprudenza sul «principio di precauzione» di cui all'articolo 191, paragrafo 2 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea: sentenza del TPG dell'11 settembre 2002, causa T-13/99 Pfizer c. Consiglio, con numerosi rinvii ai precedenti giurisprudenziali e una serie di sentenze sull'articolo 33 (già 39) in merito ai principi della normativa agricola, ad es. sentenza della Corte di giustizia, causa 265/85 Van den Berg, Racc. 1987, pag. 1155: analisi del principio della stabilizzazione del mercato e delle aspettative ragionevoli), sia con l'approccio ai «principi» negli ordinamenti costituzionali degli Stati membri, specialmente nella normativa sociale. A titolo illustrativo si citano come esempi di principi riconosciuti nella Carta gli articoli 25, 26 e 37. In alcuni casi è possibile che un articolo della Carta contenga elementi sia di un diritto sia di un principio, ad es. gli articoli 23, 33 e 34.

Il paragrafo 6 fa riferimento ai diversi articoli della Carta che, nell'ottica della sussidiarietà, rimandano alle legislazioni e prassi nazionali.

Spiegazione relativa all'articolo 53 — Livello di protezione

Questa disposizione mira a salvaguardare il livello di protezione attualmente offerto, nei rispettivi campi d'applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto degli Stati membri e dal diritto internazionale. Data la sua importanza, viene citata la CEDU.

Spiegazione relativa all'articolo 54 — Divieto dell'abuso di diritto

Questo articolo ricalca l'articolo 17 della CEDU, che recita:

«Nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione.».