

DISPENSE DI DIRITTO COSTITUZIONALE


*a cura del prof. Roberto Cherchi
e del prof. Andrea Deffenu*



Sommario: la suddivisione delle sentenze tra pre-esame ed esame finale è precisata a pag. 3.

1. La sentenza n. 1/1956: competenza della Corte sulle leggi anteriori alla Costituzione, norme programmatiche e precettive, libertà di manifestazione del pensiero – ESAME FINALE	4
2. La sent. n. 127/2022: libertà personale e quarantena domiciliare nella pandemia covid-19 – ESAME FINALE	10
3. La sent. n. 30/1962: libertà personale e rilievi fotodattiloscopici – ESAME FINALE	19
4. La sent. n. 85/2013: il caso ILVA, il diritto alla salute e il bilanciamento – ESAME FINALE	23
5. La sent. n. 105/2024: il caso Priolo, ancora su diritto alla salute e bilanciamento – ESAME FINALE	27
6. La sent. n. 427/2000: regolamenti di delegificazione e principio di legalità – PRE-ESAME	34
7. La sent. n. 115/2011: ordinanze del sindaco e principio di legalità – PRE-ESAME	36
8. La sent. n. 198/2021: le fonti dell'emergenza sanitaria e la natura giuridica dei DPCM – PRE-ESAME	42
9. La sent. n. 170/1984: la sentenza Granital tra fonti europee e diritto nazionale – PRE-ESAME	49
10. La sent. n. 269/2017: Carta dei diritti dell'Unione europea, diritto nazionale e ruolo della Corte costituzionale – PRE-ESAME	53
11. La sent. n. 62/2022: parità di genere, discrezionalità del legislatore e tramonto delle "rime obbligate" – ESAME FINALE	57
12. La sent. n. 7/1996: la sfiducia individuale e il caso Mancuso – PRE-ESAME	63
13. La sent. n. 200/1996: la concessione della grazia e l'istituto della controfirma ministeriale – PRE-ESAME (in alternativa alla sent. contenuta nel punto 14).....	72
14. La sent. n. 1/2013: la posizione del Presidente della Repubblica nella forma di governo e le intercettazioni – PRE-ESAME (in alternativa alla sent. contenuta nel punto 13).....	82
15. La sent. n. 15/2023: obbligo vaccinale e bilanciamento dei diritti – ESAME FINALE	91

ATTENZIONE: per chi sostiene l'esame in due parti (sulla base delle regole indicate nel programma) dovranno essere studiate: **per il pre-esame** le sentenze riportate nei punti 6, 7, 8, 9, 10, 12 e, a scelta, una tra quelle indicate nei punti 13 e 14; **per l'esame finale** le sentenze riportate nei punti 1, 2, 3, 4, 5, 11, 15. Chi sostiene l'esame per intero dovrà portare tutte le sentenze delle dispense e, a scelta, una tra quelle indicate nei punti 13 e 14.



1. La sentenza n. 1/1956: competenza della Corte sulle leggi anteriori alla Costituzione, norme programmatiche e precettive, libertà di manifestazione del pensiero – ESAME FINALE

Confronta nel Manuale: Cap. I, § 4; Cap. III, § 2.2.; Cap. IV, § 4; Cap. X, § 1.

Introduzione: La sent. n. 1/1956 è la prima, storica, decisione della Corte costituzionale. Sono affrontate, con chiarezza argomentativa e nitore stilistico, numerose questioni di interesse per il diritto costituzionale e pubblico. Possiamo considerare questa sentenza la “nostra” *Marbury Vs. Madison*, fondamentale decisione della Corte Suprema degli Stati Uniti che affermò il principio di superiorità gerarchica della Costituzione americana sulle leggi. Anche nella sent. n. 1/1956, infatti, sono contenute grandi affermazioni di principio che consentono alla Corte costituzionale di legittimare sé stessa nel rapporto con gli altri organi costituzionali e di ricomporre, in sostanza, «l’unità formale della Costituzione» (C. Mezzanotte).

Cosa fare: Leggete con attenzione la sentenza e studiate nel Manuale, di volta in volta, le spiegazioni relative alle principali questioni affrontate dalla Corte. Alla fine, dovrete essere in grado di rispondere alle seguenti domande:

1) La Corte costituzionale è competente a decidere sulle leggi anteriori all’entrata in vigore della Costituzione italiana o può pronunciarsi solamente sulle leggi posteriori? Quali sono gli argomenti utilizzati per sostenere sia la tesi per cui la Corte è competente, sia la tesi per cui la Corte è incompetente?

2) Quali sono le differenze tra norme precettive e norme programmatiche? In questa sentenza cosa afferma la Corte costituzionale in relazione a queste due categorie di norme costituzionali?

3) La libertà di manifestazione del pensiero può essere sottoposta a limiti da parte del legislatore? Posto che possano essere previsti limiti all’esercizio del diritto di manifestare il pensiero, come prevede l’art. 113 del TULPS, come mai la Corte costituzionale dichiara comunque incostituzionale questa disposizione legislativa?

SENTENZA N. 1
ANNO 1956
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici: ...
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 113 T.U. delle leggi di p.s. approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza 27 dicembre 1955 del Pretore di Prato nel procedimento penale a carico di Catani Enzo, rappresentato e difeso nel presente giudizio dagli avv. Vezio Crisafulli e Giuliano Vassalli, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 23 del 28 gennaio 1956 ed iscritta al n. 2 Registro ordinanze 1956; ...

Viste le dichiarazioni di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udita nell'udienza pubblica del 23 aprile 1956 la relazione del Giudice dott. Gaetano Azzariti;

Uditi gli avvocati Costantino Mortati, Francesco Mazzei, Massimo Severo Giannini, Vezio Crisafulli, Giuliano Vassalli, Achille Battaglia, Federico Comandini, Piero Calamandrei ed infine il vice avvocato generale dello Stato Marcello Frattini.

Ritenuto in fatto

La questione di legittimità costituzionale, che forma oggetto dei trenta giudizi promossi con le ordinanze sopra elencate, è unica e fu sollevata nel corso di vari procedimenti penali ... che si svolgevano a carico di persone alle quali erano imputate trasgressioni al precetto dell'art. 113 del T.U. delle leggi di p.s. per avere o distribuito avvisi o stampati nella pubblica strada, o affisso manifesti o giornali, ovvero usato alto parlanti per comunicazioni al pubblico, senza autorizzazione dell'autorità di pubblica sicurezza, com'è prescritto nel detto articolo, o anche, nonostante il divieto espresso di tale autorità. A tutti, perciò, era contestata contravvenzione punibile a norma dell'articolo 663 Cod. pen. modificato con D.L. 8 novembre 1947, n. 1382.

...

In questi procedimenti penali il difensore dell'imputato o il Pubblico Ministero o entrambi sollevarono la questione sulla legittimità costituzionale dell'art. 113 della legge di p.s. in quanto l'autorizzazione ivi prescritta contrasterebbe con l'art. 21 della Costituzione, il quale dichiara che "tutti hanno il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto ed ogni altro mezzo di diffusione" (primo comma) e che "la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure" (secondo comma). In conseguenza chiedevano e il giudice disponeva la sospensione del procedimento penale e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione di legittimità. ...

In tutte le ordinanze è osservato sostanzialmente che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 113 della legge di p.s. non può dirsi

manifestamente infondata perché, nonostante il prevalente indirizzo della giurisprudenza della Corte di cassazione a favore della perdurante efficacia del menzionato art. 113, le decisioni non di rado contrastanti delle magistrature di merito e le discussioni in dottrina dimostrano che si verte in materia quanto meno controversa.

In una delle ordinanze si aggiunge ancora, riportando i motivi esposti nella istanza di difesa, che il contrasto dell'art. 113 della legge di p.s. con i principi espressi nella Costituzione renderebbe illegittima la disposizione legislativa, anche se fosse ammessa la natura meramente programmatica e non precettiva dell'art. 21 della Costituzione. ...

I loro difensori, nelle deduzioni depositate nella cancelleria, chiedono tutti che la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 113 della legge di p.s. e di quelle altre disposizioni legislative la cui illegittimità, a giudizio della Corte, debba derivare come conseguenza dell'adottanda decisione.

In tutti i giudizi vi è stato poi intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri rappresentato e difeso, come per legge (articoli 20 e 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87), dall'avvocato generale dello Stato, il quale, in via principale, sostiene che nei riguardi della legislazione anteriore alla Costituzione non v'ha luogo a giudizio di legittimità costituzionale, perché le norme precettive della Costituzione importano abrogazione delle leggi anteriori che siano con essa incompatibili e la relativa dichiarazione è di competenza esclusiva del giudice ordinario; mentre le norme costituzionali di carattere programmatico non importano difetto di legittimità di nessuna delle leggi vigenti anteriori alla Costituzione.

In via subordinata, chiede poi che sia dichiarato non sussistere incompatibilità tra l'art. 21 della Costituzione e l'art. 113 T.U. delle leggi di p.s. e 663 del Cod. pen., con conseguente affermazione di legittimità costituzionale di queste disposizioni.

Queste due tesi sono poi svolte e riaffermate energicamente nella successiva memoria dell'Avvocatura dello Stato; ma con pari vigore sono combattute nelle memorie avversarie, dove, specialmente in ordine alla tesi principale, si sostiene che l'art. 21 della Costituzione ha carattere spiccatamente precettivo e non programmatico e che, in ogni caso, non bisogna fare confusione tra il problema dell'abrogazione delle leggi e quello della illegittimità costituzionale, il quale secondo problema sorge proprio quando l'abrogazione della legge sia stata esclusa e renda così necessaria la pronuncia della Corte Costituzionale.

In ordine poi al contrasto tra l'art. 113 della legge di p.s. e l'art. 21 della Costituzione, i difensori delle parti assumono che tale contrasto è evidente e perciò l'illegittimità costituzionale dell'art. 113 deve essere dichiarata dalla Corte costituzionale. ...

Considerato in diritto

Poiché, come si è detto, unica è la questione di legittimità costituzionale che forma oggetto dei trenta giudizi proposti con altrettante ordinanze, la

Corte ravvisa opportuno che la decisione nei giudizi riuniti abbia luogo con unica sentenza. ...

In ordine alla questione di competenza sollevata dall'Avvocatura dello Stato, é innanzi tutto da considerare fuori di discussione la competenza esclusiva della Corte costituzionale a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, come é stabilito nell'art. 134 della Costituzione. La dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge non può essere fatta che dalla Corte costituzionale in conformità dell'art. 136 della stessa Costituzione.

L'assunto che il nuovo istituto della "illegittimità costituzionale" si riferisca solo alle leggi posteriori alla Costituzione e non anche a quelle anteriori non può essere accolto, sia perché, dal lato testuale, tanto l'art. 134 della Costituzione quanto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, parlano di questioni di legittimità costituzionale delle leggi, senza fare alcuna distinzione, sia perché, dal lato logico, é innegabile che il rapporto tra leggi ordinarie e leggi costituzionali e il grado che ad esse rispettivamente spetta nella gerarchia delle fonti non mutano affatto, siano le leggi ordinarie anteriori, siano posteriori a quelle costituzionali. Tanto nell'uno quanto nell'altro caso la legge costituzionale, per la sua intrinseca natura nel sistema di Costituzione rigida, deve prevalere sulla legge ordinaria.

Non occorre poi fermarsi ad esaminare se e in quali casi, per le leggi anteriori, il contrasto con norme della Costituzione sopravvenuta possa configurare un problema di abrogazione da risolvere alla stregua dei principi generali fermati nell'art. 15 delle Disp. prel. al Cod. civ. I due istituti giuridici dell'abrogazione e della illegittimità costituzionale delle leggi non sono identici fra loro, si muovono su piani diversi, con effetti diversi e con competenze diverse. Il campo dell'abrogazione inoltre é più ristretto, in confronto di quello della illegittimità costituzionale, e i requisiti richiesti perché si abbia abrogazione per incompatibilità secondo i principi generali sono assai più limitati di quelli che possano consentire la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge.

Affermata la competenza di questa Corte, si può passare all'esame della questione di legittimità costituzionale proposta con le ordinanze sopra indicate.

Se le disposizioni dell'art. 113 della legge di p.s. possano coesistere con le dichiarazioni dell'art. 21 della Costituzione é questione che ha già formato oggetto di moltissime pronunce della Magistratura ordinaria e di numerosi scritti di studiosi.

Ma la questione é stata posta, quasi esclusivamente, sotto il profilo della abrogazione dell'art. 113 per incompatibilità con l'articolo 21 della Costituzione e le discussioni si sono svolte principalmente sul punto se le norme dettate in questo ultimo articolo fossero da ritenere precettive di immediata attuazione o programmatiche.

Anche nel presente giudizio queste discussioni sono state riprese dalle parti. Ma non occorre fermarsi su di esse né ricordare la giurisprudenza formatasi in proposito, perché la nota distinzione fra norme precettive e norme programmatiche può essere bensì determinante per decidere della abrogazione o meno di una legge, ma non è decisiva nei giudizi di legittimità costituzionale, potendo la illegittimità costituzionale di una legge derivare, in determinati casi, anche dalla sua non conciliabilità con norme che si dicono programmatiche, tanto più che in questa categoria vogliono essere comprese norme costituzionali di contenuto diverso: da quelle che si limitano a tracciare programmi generici di futura ed incerta attuazione, perché subordinata al verificarsi di situazioni che la consentano, a norme dove il programma, se così si voglia denominarlo, ha concretezza che non può non vincolare immediatamente il legislatore, ripercuotersi sulla interpretazione della legislazione precedente e sulla perdurante efficacia di alcune parti di questa; vi sono pure norme le quali fissano principi fondamentali, che anche essi si riverberano sull'intera legislazione.

Pertanto è il contenuto concreto delle norme dettate nell'articolo 21 della Costituzione e il loro rapporto con le disposizioni dell'art. 113 della legge di p.s. che dovranno essere presi direttamente in esame, per accertare se vi sia contrasto dal quale derivi la illegittimità costituzionale di queste ultime disposizioni.

Per escludere che contrasto vi sia, è stato da qualcuno asserito che bisogna distinguere tra manifestazione del pensiero, la quale deve essere libera, e la divulgazione del pensiero dichiarato, della quale non è menzione nella Costituzione. Ma tale distinzione non è consentita da alcuna norma costituzionale.

Tuttavia è da rilevare, in via generale, che la norma la quale attribuisce un diritto non escluda il regolamento dell'esercizio di esso.

Una disciplina delle modalità di esercizio di un diritto, in modo che l'attività di un individuo rivolta al perseguimento dei propri fini si concili con il perseguimento dei fini degli altri, non sarebbe perciò da considerare di per sé violazione o negazione del diritto. E se pure si pensasse che dalla disciplina dell'esercizio può anche derivare indirettamente un certo limite al diritto stesso, bisognerebbe ricordare che il concetto di limite è insito nel concetto di diritto e che nell'ambito dell'ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile.

È evidentemente da escludere che con la enunciazione del diritto di libera manifestazione del pensiero la Costituzione abbia consentite attività le quali turbino la tranquillità pubblica, ovvero abbia sottratta alla polizia di sicurezza la funzione di prevenzione dei reati.

Sotto questo aspetto bisognerebbe non dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 113, se il conferimento del potere ivi indicato all'Autorità di pubblica sicurezza risultasse vincolato al fine di impedire fatti

che siano costitutivi di reati o che, secondo ragionevoli previsioni, potrebbero provocarli.

Ma é innegabile che nessuna determinazione in tale senso vi é nel detto articolo, il quale, col prescrivere l'autorizzazione, sembra far dipendere quasi da una concessione dell'autorità di pubblica sicurezza il diritto, che l'art. 21 della Costituzione conferisce a tutti, attribuendo alla detta autorità poteri discrezionali illimitati, tali cioè che, indipendentemente dal fine specifico di tutela di tranquillità e di prevenzione di reati, il concedere o il negare l'autorizzazione può significare praticamente consentire o impedire caso per caso la manifestazione del pensiero. ...

La Corte costituzionale deve perciò dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 113 del T.U. delle leggi di p.s., ...

É, peraltro, chiarissimo che le disposizioni del detto art. 663 Cod. pen., in quanto sono riferibili al precetto dell'art. 113 della legge di p.s., non solo diventeranno inoperanti, ma dovranno essere considerate anche esse travolte dalla dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni del medesimo articolo, anche agli effetti particolari indicati nell'ultimo comma dell'art. 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunciando con unica sentenza nei giudizi riuniti indicati in epigrafe:

1. - Afferma la propria competenza a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge anche se anteriori alla entrata in vigore della Costituzione;

2. - Dichiarà l'illegittimità costituzionale delle norme contenute nei commi 1, 2, 3, 4, 6 e 7 dell'art. 113 del T.U. delle leggi di p.s. approvato con decreto 18 giugno 1931, n. 773 - per la violazione delle quali la sanzione penale é preveduta dall'art. 663 Cod. pen. modificato con l'art. 2 del decreto legislativo 8 novembre 1947, n. 1382 - e di conseguenza dell'art. 1 del decreto legislativo 8 novembre 1947, n. 1382, salva la ulteriore disciplina per l'esercizio del diritto riconosciuto dall'art. 21 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 1956.

Depositata in cancelleria il 14 giugno 1956.



2. La sent. n. 127/2022: libertà personale e quarantena domiciliare nella pandemia covid-19 – ESAME FINALE

Confronta nel Manuale: Cap. III, § 2 e § 2.1.

Introduzione: Nel corso della pandemia covid-19 iniziata nel 2020, il Governo, dopo aver dichiarato lo stato di emergenza sul territorio nazionale, ha adottato diversi decreti-legge, i primi dei quali sono i decreti-legge 6/2020 e 19/2020, con i quali ha autorizzato il Presidente del Consiglio dei Ministri ad adottare misure di contenimento della pandemia covid-19. Tra queste misure tipiche vi era anche la previsione della quarantena domiciliare per coloro che fossero risultati positivi al coronavirus.

L'art. 1, comma 2, lettera e, del d.l. 19/2020 prevede infatti, tra le possibili misure: "e) divieto assoluto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte alla misura della quarantena, applicata dal sindaco quale autorità sanitaria locale, perché risultate positive al virus". La violazione dell'obbligo di quarantena da parte di un soggetto di cui fosse stata accertata la positività al covid-19 e che fosse uscito dalla propria abitazione costituiva reato, in base a una norma disposizione contenuta nei decreti-legge.

Il giudice a quo nel giudizio, ritenendo che la misura della quarantena obbligatoria incida sulla libertà personale, dubita della legittimità delle norme in esame, per il mancato rispetto delle garanzie di cui all'art. 13 Cost. In base all'art. 13, c. 2 Cost., infatti, il provvedimento limitativo della libertà personale deve essere previsto dalla legge e adottato dalla competente autorità giudiziaria. In base all'art. 13, c. 3 Cost., in casi eccezionali di necessità e urgenza, tassativamente previsti dalla legge, l'autorità di sicurezza o l'autorità amministrativa, che la legge abbia individuato come competenti, possono adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati all'autorità giudiziaria entro 48 ore, la quale ha tempo 48 ore per decidere se convalidarli o meno. Se i termini non sono rispettati, il provvedimento si intende revocato e privo di ogni effetto.

È proprio questa la doglianza del giudice a quo: ritenendo che l'istituto della quarantena obbligatoria incida sulla libertà personale, questi dubita che le norme sulla quarantena siano illegittime, non prevedendo che il provvedimento del sindaco che dispone la quarantena obbligatoria sia comunicato alla competente autorità giudiziaria entro 48 ore e convalidato entro le successive 48 ore.

La sentenza spiega diffusamente i criteri, già enucleati nella precedente giurisprudenza, di demarcazione tra libertà personale e libertà di circolazione, e li applica nel giudizio per dirimere la controversia di legittimità costituzionale.

SENTENZA N. 127
ANNO 2022
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuliano AMATO;

Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, e 2, comma 3, del [decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 \(Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19\)](#), convertito, con modificazioni, nella [legge 14 luglio 2020, n. 74](#), promosso dal Tribunale ordinario di Reggio Calabria, sezione penale, nel procedimento penale a carico di M. A., con [ordinanza del 15 aprile 2021, iscritta al n. 141 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2021](#).

[...]

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 15 aprile 2021 (reg. ord. n. 141 del 2021) il Tribunale ordinario di Reggio Calabria, sezione penale, solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, e 2, comma 3, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74, in riferimento all'art. 13 della Costituzione.

Il rimettente giudica un imputato al quale è contestato, in concorso con altri reati, di essere uscito dalla propria abitazione, dopo che ne era stata accertata la positività al virus COVID-19.

Il giudice a quo reputa il combinato disposto delle norme censurate difforme dall'art. 13 Cost., perché esse non prevedono che il provvedimento dell'autorità sanitaria, con il quale il malato è sottoposto alla cosiddetta

quarantena obbligatoria, sia convalidato entro 48 ore dall'autorità giudiziaria.

[...]

3.– Nel merito, la questione non è fondata.

3.1.– Il dubbio del rimettente nasce dalla convinzione che una misura così limitativa della facoltà di libera locomozione, da impedire l'uscita dalla propria abitazione durante la malattia, non possa che ricadere nella sfera giuridica della libertà personale, al pari di misure che il giudice a quo reputa del tutto affini quanto al grado di afflittività, ovvero gli arresti domiciliari, che sono una misura cautelare (art. 284 del codice di procedura penale), e la detenzione domiciliare, ovvero una misura alternativa alla detenzione (art. 47-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante «Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà»).

È evidente che la facoltà di autodeterminarsi quanto alla mobilità della propria persona nello spazio, in linea di principio, costituisce una componente essenziale sia della libertà personale, sia della libertà di circolazione.

Tuttavia, i criteri che il rimettente suggerisce per qualificare la fattispecie ai sensi dell'art. 13 Cost., anziché in base all'art. 16 Cost., non hanno mai trovato corrispondenza nella ormai pluridecennale giurisprudenza maturata da questa Corte sul punto controverso.

Questa Corte, con la [sentenza n. 68 del 1964](#), ha già rilevato che i «motivi di sanità» che permettono alla legge, ai sensi dell'art. 16 Cost., di limitare in via generale la libertà di circolazione delle persone possono giungere fino alla «necessità di isolare individui affetti da malattie contagiose».

Perciò, in linea di principio, e impregiudicato ogni ulteriore profilo concernente la legittimità costituzionale di tali misure, non si può negare che un cordone sanitario volto a proteggere la salute nell'interesse della collettività (art. 32 Cost) possa stringersi di quanto è necessario, secondo un criterio di proporzionalità e di adeguatezza rispetto alle circostanze del caso concreto, per prevenire la diffusione di malattie contagiose di elevata gravità.

A seconda dei casi, in particolare, e sempre alla luce della evoluzione della pandemia, il legislatore potrà orientarsi, sia nel senso di prescrivere un divieto generalizzato a recarsi in determinati luoghi, per esempio quando il fattore di contagio alberghi solo in questi ultimi (ciò che il rimettente definisce «limitazioni negative» legate al luogo, attribuendole all'art. 16 Cost.), sia nel senso di imporre un divieto di spostarsi a determinate persone, specie quando queste ultime, in ragione della libertà di circolare, siano, a causa della contagiosità, un pericoloso vettore della malattia (ciò che il giudice a quo sostiene erroneamente comportare una «limitazione positiva» prescritta all'individuo, come tale in ogni caso presidiata dall'art. 13 Cost.).

3.2.– Si tratta di stabilire, anzitutto, se le modalità con le quali una simile, gravosa misura siano state adottate non trasmodino, in concreto, in restrizione della libertà personale.

3.3.– Inoltre, una volta che si sia giunti alla conclusione che la limitazione introdotta dal legislatore appartenga, a buon titolo, al campo governato dall'art. 16 Cost., e si sia quindi potuto escludere ogni rilievo all'art. 13 Cost., ugualmente occorrerebbe valutare la conformità della misura adottata ai limiti costituzionali che il legislatore incontra in tema di compressione della libertà di circolazione.

[...] [Il giudice rimettente ha però] circoscritto il dubbio di costituzionalità alla violazione dell'art. 13 Cost., sicché è solo a quest'ultima che deve riservarsi ora l'attenzione, restando invece impregiudicato ogni profilo afferente all'osservanza dell'art. 16 Cost.

4.– Nella giurisprudenza costituzionale, il nucleo irriducibile dell'habeas corpus, tutelato dall'art. 13 Cost. e ricavabile per induzione dal novero di atti espressamente menzionati dallo stesso articolo (detenzione, ispezione, perquisizione personale), comporta che il legislatore non possa assoggettare a coercizione fisica una persona, se non in forza di atto motivato dell'autorità giudiziaria, o convalidato da quest'ultima entro quarantotto ore, qualora alla coercizione abbia invece provveduto l'autorità di pubblica sicurezza.

L'impiego della forza per restringere la capacità di disporre del proprio corpo, purché ciò avvenga in misura non del tutto trascurabile e momentanea (sentenze [n. 30 del 1962](#) e [n. 13 del 1972](#)), è quindi precluso alla legge dalla lettera stessa dell'art. 13 Cost., se non interviene il giudice, la cui posizione di indipendenza e imparzialità assicura che non siano commessi arbitri in danno delle persone.

Qualora, pertanto, il legislatore intervenga sulla libertà di locomozione, indice certo per assegnare tale misura all'ambito applicativo dell'art. 13 Cost. (e non dell'art. 16 Cost.) è che essa sia non soltanto obbligatoria (tale, vale a dire, da comportare una sanzione per chi vi si sottragga), ma anche tale da richiedere una coercizione fisica.

Per detta ragione, questa Corte ha ritenuto che un mero ordine di rimpatrio con foglio di via obbligatorio, la cui esecuzione sia affidata alla collaborazione spontanea di chi lo riceve, afferisca alla libertà di circolazione, ma che, diversamente, ove l'ordine comporti la traduzione fisica della persona, esso debba essere assistito dalle garanzie di cui all'art. 13 Cost. (sentenze [n. 2 del 1956](#) e [n. 45 del 1960](#)). Parimenti, il respingimento dello straniero con accompagnamento coattivo alla frontiera, a differenza dell'ordine di espulsione, restringe la libertà personale in ragione di tale «modalità esecutiva» ([sentenza n. 275 del 2017](#); in precedenza, [sentenza n. 222 del 2004](#)).

L'«assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale» contraddistingue anche il trattenimento dello straniero presso centri di

permanenza e assistenza, in quanto l'autorità competente, «avvalendosi della forza pubblica» adotta misure che impediscono di abbandonare il luogo (sentenze [n. 105 del 2001](#); si veda, inoltre, la [sentenza n. 23 del 1975](#)).

Sempre in osservanza del fondamentale criterio che attiene alla coercizione fisica, questa Corte ha ricondotto all'art. 13 Cost. l'esecuzione di un prelievo ematico nel corso di un procedimento penale «quando se ne renda necessaria la esecuzione coattiva» ([sentenza n. 238 del 1996](#)), ma ha invece escluso l'applicabilità di tale disposizione costituzionale al test alcolemico, ove proposto a chi sia sospettato di aver guidato in stato di ebbrezza, considerato che la persona, pur commettendo reato in caso di rifiuto ingiustificato, «non subisce coartazione alcuna, potendosi rifiutare in caso di ritenuto abuso di potere da parte dell'agente» di pubblica sicurezza ([sentenza n. 194 del 1996](#)).

Ed è bene precisare che qualora sia previsto il ricorso alla forza fisica al fine di instaurare o mantenere in essere, con apprezzabile durata, una misura restrittiva della facoltà di libera locomozione, allora la circostanza che la legge abbia introdotto tale misura in via generale per motivi di sanità non comporta che essa vada assegnata alla garanzia costituzionale offerta dall'art. 16 Cost., e sfugga così alla riserva di giurisdizione, posto che detto elemento coercitivo implica necessariamente che sia l'autorità giudiziaria ad applicare la restrizione, o a convalidarne l'esecuzione provvisoria.

Così, in particolare, la garanzia di cui all'art. 13 Cost. raggiunge certamente misure disposte o protrate coattivamente, anche se sorrette da finalità di cura, perché «quanto meno allorché un dato trattamento sia configurato dalla legge non soltanto come “obbligatorio” – con eventuale previsione di sanzioni a carico di chi non si sottoponga spontaneamente ad esso, ma anche come “coattivo” – potendo il suo destinatario essere costretto con la forza a sottoporvisi, sia pure entro il limite segnato dal rispetto della persona umana – le garanzie dell'art. 32, secondo comma, Cost. debbono sommarsi a quelle dell'art. 13 Cost., che tutela in via generale la libertà personale, posta in causa in ogni caso di coercizione che abbia ad oggetto il corpo della persona» ([sentenza n. 22 del 2022](#)).

4.1.– Ciò premesso, l'obbligo, per chi è sottoposto a quarantena per provvedimento dell'autorità sanitaria, in quanto risultato positivo al virus COVID-19, di non uscire dalla propria abitazione o dimora, non restringe la libertà personale, anzitutto perché esso non viene direttamente accompagnato da alcuna forma di coercizione fisica, né in fase iniziale, né durante la protrazione di esso per il corso della malattia.

Il destinatario del provvedimento è infatti senza dubbio obbligato ad osservare l'isolamento, a pena di incorrere nella sanzione penale, ma non vi è costretto ricorrendo ad una coercizione fisica, al punto che la normativa non prevede neppure alcuna forma di sorveglianza in grado di prevenire la violazione. In definitiva, chiunque sia sottoposto alla “quarantena” e si allontani dalla propria dimora incorrerà nella sanzione prevista dalla

disposizione censurata, ma non gli si potrà impedire fisicamente di lasciare la dimora stessa, né potrà essere arrestato in conseguenza di tale violazione.

Non può a tale proposito sfuggire la marcata differenza che separa tale fattispecie dalle ipotesi normative evocate dal rimettente per giustificare l'applicazione dell'art. 13 Cost.

Sia la misura cautelare degli arresti domiciliari (art. 284 cod. proc. pen.), sia la misura alternativa alla detenzione costituita dalla detenzione domiciliare (art. 47-ter della legge n. 354 del 1975) sono, infatti, coattivamente imposte e mantenute in vigore, al punto che l'art. 3 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e di buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203, consente l'arresto di chi sia evaso anche al di fuori dei casi di flagranza.

Non vi è quindi, su questo piano, alcun paragone possibile tra l'introduzione, da parte delle norme censurate e a pena di commettere una contravvenzione, del solo obbligo di non uscire di casa se malati, al fine di scongiurare ulteriori contagi, e l'esecuzione di provvedimenti tipici del diritto penale, ai quali è connaturata la coercibilità, perlomeno per i casi di inosservanza.

5.- Fin dagli esordi della sua giurisprudenza, questa Corte ha riconosciuto che l'art. 13 Cost. deve trovare spazio non soltanto a fronte di restrizioni mediate dall'impiego della forza fisica, ma anche a quelle che comportino l'«assoggettamento totale della persona all'altrui potere», con le quali, vale a dire, viene compromessa la «libertà morale» degli individui (sentenza n. 30 del 1962), imponendo loro «una sorta di degradazione giuridica» (sentenza n. 11 del 1956).

Tale criterio di lettura ha trovato ripetutamente applicazione, ove si è trattato di qualificare sul piano costituzionale i limiti imposti alla facoltà di libera locomozione, che non fossero accompagnati da forme di coercizione (sentenze n. 144 del 1997; n. 193 e n. 143 del 1996; n. 210 del 1995; n. 419 del 1994; n. 68 del 1964; n. 45 del 1960), e che, di conseguenza, si prestavano, in linea astratta, a convergere verso il campo di applicazione dell'art. 16 Cost.

Questa Corte ha tenuto ferma, al contrario, la necessità che simili restrizioni, ove implicanti «degradazione giuridica», fossero assistite dalle piene garanzie dell'habeas corpus offerte dallo statuto della libertà personale.

Specie a fronte di un vasto apparato di misure di prevenzione, che la legislazione dei tempi affidava alla gestione della sola autorità di pubblica sicurezza, si è infatti ritenuto che la medesima esigenza costituzionale di preservare la libertà dell'individuo, comprimibile solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria nei soli casi e modi previsti dalla legge, dovesse essere avvertita non soltanto innanzi allo spiegamento di forme coercitive (il

cui esercizio segna la più icastica manifestazione del monopolio statale della forza), ma anche per quei casi nei quali la legge assoggetta l'individuo a specifiche prescrizioni che si riflettono sulla facoltà di disporre di sé e del proprio corpo, compresa quella di locomozione, recando al contempo «una menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona» (sentenze [n. 419 del 1994](#) e [n. 68 del 1964](#)).

Si tratta, è appena il caso di precisarlo, di un criterio che è stato utilizzato nella giurisprudenza di questa Corte solo per allargare lo scudo protettivo dell'art. 13 Cost., e in nessun caso per ridimensionarlo: in altri termini, ove la restrizione sia ottenuta mediante coercizione fisica, essa continua ad afferire alla libertà personale, quand'anche non rechi degradazione giuridica.

Nel caso opposto, prescrizioni restrittive degradanti per la persona, per quanto previste dalla legge e necessarie a perseguire il «fine costituzionalmente tracciato» che le giustifica (sentenza n. 219 del 2008), non possono sfuggire alla riserva di giurisdizione, perché esse, separando l'individuo o un gruppo circoscritto di individui dal resto della collettività, e riservando loro un trattamento deteriore, portano con sé un elevato tasso di potenziale arbitrarietà, al quale lo Stato di diritto oppone il filtro di controllo del giudice, quale organo chiamato alla obiettiva applicazione della legge in condizioni di indipendenza e imparzialità.

5.1.– Naturalmente, può essere complicato, talvolta, distinguere, tra le incisioni della facoltà di locomozione, quelle che convergono, in quanto degradanti, verso la libertà personale, e quindi di competenza dell'autorità giudiziaria, e quelle che, invece, afferiscono alla libertà di circolazione.

Basti pensare, a tale proposito, che questa Corte ha ravvisato la pertinenza dell'art. 13 Cost. a fronte dell'obbligo, non coercibile, di comparire presso un ufficio di polizia durante lo svolgimento di manifestazioni sportive (sentenze [n. 193](#) e [n. 143](#) del 1996), ma la ha invece esclusa con riguardo al divieto di accedere agli stadi, perché l'assenza di un contatto con la pubblica autorità, in tal caso, determina una «minore incidenza sulla sfera della libertà del soggetto», ovvero non ne comporta una degradazione giuridica afferente alla dignità della persona ([sentenza n. 193 del 1996](#)).

Non vi è in questi casi, e salvo eccezioni, quel sottostante giudizio sulla personalità morale del singolo, e la incidenza sulla pari dignità sociale dello stesso, che reclamano, ove posti a base di una misura restrittiva pur non coercitiva, l'apparato di garanzie predisposto a tutela della libertà personale.

[...]

6.– Sulla base di questi principi deve ritenersi che, nel caso di specie, è palese che la misura della cosiddetta quarantena obbligatoria recata dall'art. 1, comma 6, censurato non determina alcuna degradazione giuridica di chi vi sia soggetto e quindi non incide sulla libertà personale.

Si è qui, infatti, in presenza di un virus respiratorio altamente contagioso, diffuso in modo ubiquo nel mondo, e che può venire contratto da chiunque,

quali siano lo stile di vita e le condizioni personali e sociali. Innanzi a tali presupposti, la misura predisposta dal legislatore concerne quindi una vasta ed indeterminata platea di persone.

È dunque di immediata evidenza che l'accertamento dello stato di positività non si congiunge ad alcuno stigma morale, e non può cagionare mortificazione della pari dignità sociale, anche alla luce del fatto che si tratta di una condizione condivisa con milioni di individui, accomunati da null'altro che dall'esposizione ad un agente patogeno trasmissibile per via aerea.

6.1.– Va infine ribadito che il paragone che il giudice rimettente instaura con le misure degli arresti domiciliari e della detenzione domiciliare è insostenibile.

In tali casi si è infatti in presenza di misure proprie del diritto penale, la cui applicazione è inscindibilmente connessa ad una valutazione individuale della condotta e della personalità dell'agente, da parte dell'autorità giudiziaria a ciò costituzionalmente competente.

Sono, questi, elementi che danno pienamente conto delle ragioni per le quali non è dubitabile che simili misure siano soggette alla riserva di giurisdizione di cui all'art. 13 Cost., ma che, al contempo, servono a chiarire perché non lo debba invece essere la cosiddetta quarantena obbligatoria, che non fa seguito ad alcun tratto di illiceità, anche solo supposta, nella condotta della persona, ma alla sola circostanza, del tutto neutra sul piano della personalità morale e della pari dignità sociale, di essersi ammalata a causa di un agente patogeno diffuso nell'ambiente.

[--]

Del resto, la natura del virus, la larghissima diffusione di esso, l'affidabilità degli esami diagnostici per rilevarne la presenza, sulla base di test scientifici obiettivi, fugano ogni pericolo di «arbitrarietà e di ingiusta discriminazione» (sentenza n. 68 del 1964), tale da chiamare in causa il giudice, affinché la misura dell'isolamento sia disposta, o convalidata tempestivamente; fermo restando che il malato non solo, come si è visto, può sottrarsi alla misura obbligatoria, ma non coercitiva (pur sostenendone le conseguenze penali), ma può altresì far valere le proprie ragioni, in via di urgenza, innanzi al giudice comune, perché ne sia accertato il diritto di circolare, qualora difettino i presupposti per l'isolamento.

7.– In definitiva, la questione di legittimità degli artt. 1, comma 6, e 2, comma 3, del d.l. n. 33 del 2020 non è fondata, in riferimento all'art. 13 Cost., perché la misura della cosiddetta quarantena obbligatoria è istituito che limita la libertà di circolazione, anziché restringere la libertà personale.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 1, comma 6, e 2, comma 3, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19),

convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74, sollevata, in riferimento all'art. 13 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Reggio Calabria, sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2022.


F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2022.



**3. La sent. n. 30/1962: libertà personale e rilievi fotodattiloscopici –
ESAME FINALE**

Confronta nel Manuale: Cap. III, § 2.

Introduzione: Il giudice nel giudizio a quo dubita della legittimità costituzionale dell'art. 4 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, che consente la sottoposizione dell'individuo ai rilievi foto-dattiloscopici (fotosegnalamento e prelievo di impronte digitali) senza che siano rispettate le garanzie di cui all'art. 13, comma 2 cost. (che prevede il potere che incide su questa libertà debba essere previsto dalla legge, e che competente ad adottare il provvedimento restrittivo deve essere l'autorità giudiziaria). Il giudice a quo ritiene che il fotosegnalamento forzoso o il prelievo forzoso di impronte digitali, incidendo sulla libertà di disposizione del proprio corpo, in quanto implicano una sia pur momentanea immobilizzazione, incidano sulla libertà personale, per cui l'art. 4 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza dovrebbe essere dichiarato illegittimo. Qui di seguito la decisione della Corte costituzionale.

**SENTENZA N. 30
ANNO 1962**

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE
ha pronunciato la seguente
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773, promosso con ordinanza emessa il 22 novembre 1960 dal Tribunale di Busto Arsizio nel procedimento penale a carico di Ciciriello Salvatore, iscritta al n. 59 del Registro ordinanze 1961 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 124 del 20 maggio 1961

[...]

Considerato in diritto

1. - La questione sollevata dal Tribunale si riferisce unicamente al punto se sia legittimo l'art. 4 della legge di pubblica sicurezza in quella parte in cui dispone che l'Autorità di polizia può ordinare la sottoposizione a rilievi segnaletici senza le garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione.

Occorre premettere due precisazioni riguardanti l'ambito del presente giudizio.

Nessuna questione é stata posta circa la parte della disposizione che stabilisce nei confronti di quali persone possano essere fatti i rilievi segnaletici.

La questione prospettata si riferisce agli organi della polizia di sicurezza, lasciando fuori della controversia i poteri della polizia giudiziaria.

2. - Al fine di stabilire se e fino a che punto i rilievi segnaletici previsti dall'art. 4 si identifichino con l'ispezione personale di cui all'art. 13 della Costituzione, é necessario risalire alla interpretazione del richiamato precetto costituzionale.

L'orientamento della Corte in ordine a tale interpretazione può essere così riassunto: l'art. 13 non si riferisce a qualsiasi limitazione della libertà personale, ma a quelle limitazioni che violano il principio tradizionale dell'habeas corpus (sentenza 14 giugno 1956, n. 2; 19 giugno 1956, n. 11; 20 aprile 1959, n. 27; 15 marzo 1960, n. 12; 21 giugno 1960, n. 45). Tuttavia, come risulta in particolare dalla sentenza 19 giugno 1956, n. 11, che dichiarò illegittime le disposizioni concernenti l'ammonizione, la garanzia dell'habeas corpus non deve essere intesa soltanto in rapporto alla coercizione fisica della persona, ma anche alla menomazione della libertà morale quando tale menomazione implichi un assoggettamento totale della persona all'altrui potere.

Il problema da risolvere é, dunque, questo: se l'esecuzione dei rilievi segnaletici importi l'assoggettamento, fisico o morale, di una persona al potere dell'organo di polizia, tale da costituire una restrizione della libertà personale equiparabile all'arresto.

Il testo della disposizione, anche se il suo contenuto venga visto in concreto attraverso le specificazioni date dall'art. 7 del regolamento di esecuzione approvato con R.D. 6 maggio 1940, n. 635, non può fornire una risposta univoca al quesito.

I rilievi descrittivi, fotografici e antropometrici possono richiedere talvolta complesse indagini che potrebbero incidere sulla libertà fisica o morale della persona: si pensi ai casi, non cervellotici di fronte allo sviluppo della scienza e della tecnica, di rilievi che richiedessero prelievi di sangue o complesse indagini di ordine psicologico o psichiatrico. Più frequentemente quei rilievi possono rendere necessari accertamenti che vengano a menomare la libertà morale della persona, come, per esempio, nel caso in cui debbano essere compiuti su parti del corpo non esposte normalmente alla vista altrui, e specialmente nel caso in cui ciò possa importare un mancato riguardo all'intimità o al pudore della persona.

In altri casi i rilievi descrittivi, fotografici ed antropometrici, e sempre i rilievi dattiloscopici (almeno nella forma in cui sono attualmente eseguiti in ogni paese del mondo), non importano menomazione della libertà personale, anche se essi possano talvolta richiedere una momentanea immobilizzazione

della persona per descriverne o fotografarne o misurarne gli aspetti nelle parti normalmente esposte all'altrui vista o richiedere una momentanea costrizione tendente alla fissazione delle impronte digitali.

A ben guardare, la sostanziale differenza tra i due ordini di casi sopra esposti non consiste tanto nella momentaneità o nella levità della eventuale coercizione quanto, essenzialmente, nel fatto che nel secondo ordine di casi i rilievi, pur avendo per oggetto la persona, riguardano l'aspetto esteriore della persona, la cui sfera di libertà resta integra, mentre nel primo i rilievi importano una menomazione della libertà della persona pari a quella dell'arresto. (il criterio non è la momentaneità, ma l'intensità, sono esteriori).

In definitiva, l'esecuzione dei rilievi esteriori costituisce soltanto una forma di prestazione imposta, al fine della prevenzione dei reati, a certi individui che si trovino in determinate condizioni previste dalla legge, mentre i rilievi che assoggettino la persona a sostanziali restrizioni, fisiche o morali, di libertà, equiparabili allo arresto, sono da comprendere tra le ispezioni personali previste dall'art. 13 della Costituzione.

Può concludersi che, non distinguendo l'art. 4 della legge di pubblica sicurezza tra rilievi che importino ispezioni personali e rilievi che restino esteriori alla persona, la disposizione è illegittima soltanto nella parte in cui consente "ispezioni personali".

3. - Non è questa la prima volta che, di fronte alle disposizioni di una legge di pubblica sicurezza anteriore alla Costituzione e non ancora con essa armonizzata, la Corte, affrontando notevoli difficoltà di ordine teorico e non ignorando gli inconvenienti che il sistema può apportare ai fini dell'applicazione pratica, ha sentito il dovere di enucleare dalle disposizioni quelle norme che possono ritenersi legittime in base ad una interpretazione in senso conforme alla Costituzione e quelle la cui illegittimità nessuna interpretazione può eliminare. Anche per l'articolo oggi in esame la soluzione adottata non è - e non potrebbe essere - una soluzione definitiva. Questa spetta unicamente al legislatore, il quale, avendo di mira, nel rispetto della Costituzione, la tutela della libertà dei singoli e la tutela della sicurezza dei singoli e della collettività, potrà formulare un precetto chiaro e completo che indichi, da una parte, i poteri che, in materia di rilievi segnaletici, gli organi della polizia di sicurezza possano esercitare perché al di fuori dell'applicazione dell'art. 13 della Costituzione e, dall'altra, i casi ed i modi nei quali i rilievi segnaletici, che importino ispezione personale, ai sensi dello stesso articolo, possano essere compiuti a norma del secondo e del terzo comma del medesimo art. 13.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara, in riferimento all'art. 13 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge di pubblica sicurezza nella parte in cui prevede rilievi segnaletici che comportino ispezioni personali ai sensi della stessa norma costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 marzo 1962.

Depositata in cancelleria il 27 marzo 1962.

4. La sent. n. 85/2013: il caso ILVA, il diritto alla salute e il bilanciamento – ESAME FINALE

Confronta nel Manuale: Cap. III, § 2.

Introduzione: In seguito al sequestro da parte della magistratura dell'impianto siderurgico ILVA di Taranto, un decreto-legge ha posto norme che consentivano la continuità dell'esercizio dell'attività di impresa per 36 mesi, anche qualora fosse stato disposto un sequestro giudiziario, qualora oggetto di sequestro fosse stato un impianto industriale di interesse strategico nazionale con almeno duecento dipendenti.

Numerosi giudici in diversi giudizi hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale, indicando la violazione di diverse norme costituzionali. Tra le doglianze, vi è la asserita violazione dell'art. 32 Cost., che definisce la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività. L'aggettivo fondamentale, contenuto nell'art. 32 Cost., è, ad avviso di un giudice rimettente, rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. La Corte costituzionale si pronuncia sul «peso» dei diversi diritti previsti dalla Costituzione.

SENTENZA N. 85

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE
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.

[...]

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.

[...]

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.

[...]

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.

5. La sent. n. 105/2024: il caso Priolo, ancora su diritto alla salute e bilanciamento – ESAME FINALE

Confronta nel Manuale: Cap. III, § 2.

Introduzione: Leggete con attenzione questa sentenza solamente dopo aver letto quella precedente sul caso ILVA. Riflettete non solamente a come viene affrontata la questione del bilanciamento dei diritti, ma anche come la Corte costituzionale ha valorizzato la recente revisione costituzionale con quale è stato attribuito espresso rilievo costituzionale alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni (art. 9, terzo comma, Cost.); e sono state inserite tra i limiti alla libertà di iniziativa economica menzionati nell'art. 41, secondo comma, Cost. le ragioni di tutela dell'ambiente, oltre che della salute umana.

**SENTENZA N. 105
ANNO 2024**

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 104 bis, comma 1-bis.1 delle Norme di attuazione del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2 (Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 marzo 2023, n. 17, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Siracusa con ordinanza del 12 dicembre 2023, iscritta al n. 8 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Considerato in diritto

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il GIP del Tribunale di Siracusa ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 104-bis, comma 1-bis.1, norme att. cod. proc. pen., come introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 2 del 2023, come convertito.

In particolare, il rimettente appunta le proprie censure sul quinto periodo di tale disposizione, ai termini del quale, in caso di sequestro preventivo di stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, come convertito, ovvero di impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, «[i]l giudice autorizza la prosecuzione dell'attività se, nell'ambito della

procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi».

Ad avviso del rimettente, la disciplina censurata non rispetterebbe le condizioni alle quali questa Corte, nella sentenza n. 85 del 2013, ha ritenuto compatibile con la Costituzione la prosecuzione dell'esercizio dell'attività di stabilimenti di interesse strategico nazionale, pur in presenza di provvedimenti di sequestro dell'autorità giudiziaria (segnatamente, l'osservanza di puntuali prescrizioni stabilite dall'autorità amministrativa all'esito di un procedimento con caratteristiche di pubblicità e partecipazione, finalizzato a individuare un punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi dell'attività; l'effettività del controllo e monitoraggio sulla prosecuzione dell'attività; la durata limitata nel tempo della prosecuzione stessa).

La disciplina in parola, pertanto, violerebbe gli artt. 2 e 32 Cost., che presidiano la vita e la salute umana; l'art. 9 Cost., che tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni; l'art. 41, secondo comma Cost., che vieta che l'iniziativa economica privata possa dispiegarsi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà o alla dignità umana. Ciò in quanto il legislatore non avrebbe garantito un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco, facendo prevalere incondizionatamente l'interesse alla continuità dell'attività produttiva e comprimendo eccessivamente i beni della vita, della salute e dell'ambiente. (...)

5.– Tanto precisato con riguardo all'interpretazione della disposizione censurata, e in particolare del suo quinto periodo, possono finalmente vagliarsi nel merito le doglianze del rimettente.

In estrema sintesi, come si rammenterà, il giudice a quo lamenta che questa disciplina non assicuri un bilanciamento adeguato tra il complesso degli interessi di rilevanza costituzionale in gioco, e determini pertanto una lesione degli artt. 2 e 32 Cost., che tutelano la vita e la salute umana; dell'art. 9 Cost., che tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi; nonché dell'art. 41, secondo comma, Cost., che garantisce l'iniziativa economica, imponendo però che essa non si svolga in contrasto con la salute, l'ambiente, la sicurezza, la libertà e la dignità umana.

Tali censure sono parzialmente fondate, nei termini di seguito chiariti.

5.1.– Il punto di riferimento naturale, nell'esame delle presenti questioni, è rappresentato dai precedenti di questa Corte sulla vicenda Ilva, e in particolare dalla sentenza n. 85 del 2013, con cui non a caso il rimettente si confronta estesamente.

Peraltro, due fondamentali profili differenziali tra le questioni oggetto della sentenza n. 85 del 2013 e quelle odierne debbono essere, in limine, posti in evidenza.

5.1.1.– In primo luogo, le questioni decise con la sentenza n. 85 del 2013 erano in larga parte incentrate su parametri costituzionali estranei al presente giudizio: il principio di eguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.; gli artt. 101, 102, 103, 104, 107 e 111 Cost., in relazione all'asserita indebita incidenza del "decreto Ilva" su provvedimenti giudiziari già assunti e passati in "giudicato cautelare", attraverso norme prive del carattere di generalità e astrattezza; gli artt. 25, 27 e 112 Cost., in relazione alle pretese deroghe, introdotte dalla normativa censurata, ai principi costituzionali dettati in materia di responsabilità penale ed esercizio dell'azione penale.

Di nessuno di tali profili si duole l'odierno rimettente, che – in particolare – non contesta la possibilità, in linea di principio, che il legislatore disciplini dettagliatamente i poteri del giudice nel caso in cui sia stato disposto il sequestro di uno stabilimento industriale dichiarato di interesse strategico nazionale, ovvero di impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva.

Le doglianze del GIP del Tribunale di Siracusa sono, invece, assai più circoscritte: esse assumono, in sostanza, che la disciplina in concreto dettata dal legislatore con il nuovo comma 1-bis.1 dell'art. 104-bis norme att. cod. proc. pen. non offra adeguata tutela alla vita e alla salute umana, nonché all'ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi, privilegiando in modo eccessivo l'interesse alla continuità produttiva di impianti, per quanto considerati di interesse strategico nazionale.

5.1.2.– Censure analoghe, invero, erano state proposte – accanto alle molte altre sopra menzionate – anche nel caso deciso con la sentenza n. 85 del 2013; ed erano state in quell'occasione ritenute non fondate, per le ragioni illustrate ai punti 9 e 10 del Considerato in diritto di quella sentenza, imperniate attorno all'idea della necessità di un «ragionevole bilanciamento», riservato in linea di principio al legislatore, «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» (punto 9 del Considerato in diritto).

In relazione a queste censure va segnalato però il secondo, rilevante profilo di distinzione tra le questioni odierne e quelle esaminate con la sentenza n. 85 del 2013, che attiene al mutamento, nel frattempo intervenuto, nella stessa formulazione dei parametri costituzionali sulla base dei quali deve essere condotto lo scrutinio di questa Corte.

La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente) ha, in effetti, attribuito espresso rilievo costituzionale alla tutela dell'ambiente, della

biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni (art. 9, terzo comma, Cost.); e ha inserito tra i limiti alla libertà di iniziativa economica menzionati nell'art. 41, secondo comma, Cost. le ragioni di tutela dell'ambiente, oltre che della salute umana.

Invero, già da epoca anteriore alla riforma dell'art. 117, secondo comma, Cost. – la cui lettera s) affida alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, facendone per la prima volta oggetto di menzione espressa nel testo costituzionale – questa Corte aveva riconosciuto l'esistenza di un «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» alla salvaguardia dell'ambiente, precisando che esso «comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale», intesi tutti quali «valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.)» (sentenza n. 210 del 1987 punto 4.5. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 641 del 1987, punto 2.2. del Considerato in diritto, nonché, più di recente, sentenza n. 126 del 2016, punto 5.1. del Considerato in diritto).

La riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa.

Peculiare è, altresì, la prospettiva di tutela oggi indicata dal legislatore costituzionale, che non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche (come già, del resto, prefigurato da numerose pronunce di questa Corte risalenti a epoca anteriore alla riforma: sentenze n. 46 del 2021, punto 8 del Considerato in diritto; n. 237 del 2020, punto 5 del Considerato in diritto; n. 93 del 2017, punto 8.1. del Considerato in diritto; n. 22 del 2016, punto 6 del Considerato in diritto; n. 67 del 2013, punto 4 del Considerato in diritto; n. 142 del 2010, punto 2.2.2. del Considerato in diritto; n. 29 del 2010, punto 2.1. del Considerato in diritto; n. 246 del 2009, punto 9 del Considerato in diritto; n. 419 del 1996, punto 3 del Considerato in diritto) agli interessi delle future generazioni: e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano.

Per altro verso, la tutela dell'ambiente – nell'interesse, ancora, dei singoli e della collettività nel momento presente, nonché di chi ancora non è nato –

assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può «recare danno» – oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell’art. 41, secondo comma, Cost. – alla salute e all’ambiente.

Di tali chiare indicazioni del legislatore costituzionale – lette anche attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia – questa Corte è chiamata a tenere puntualmente conto, nel vagliare le censure del rimettente. (...)

5.4.– Ritiene questa Corte che taluni dei profili critici appena evidenziati possono essere superati attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata (infra, punto 5.4.1.), che deve invece essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede alcun termine finale per la sua operatività (infra, punto 5.4.2.).

5.4.1.– Occorre anzitutto osservare che, in una situazione di crisi determinata dalla necessità di assicurare continuità produttiva a uno stabilimento di interesse strategico nazionale che sia stato attinto da un sequestro penale – a sua volta disposto sulla base del fumus di una violazione in atto di normative penalmente sanzionate, con pregiudizio potenziale per l’ambiente, la salute e la sicurezza dei lavoratori –, non può considerarsi di per sé incompatibile con la Costituzione la previsione di un meccanismo che consenta allo stesso Governo nazionale di intervenire a dettare, in via interinale, misure che consentano nell’immediato di contenere il più possibile tali rischi, vincolando al contempo il giudice a consentire la prosecuzione dell’attività.

In una simile ipotesi, gli ordinari poteri del giudice – riconosciuti e disciplinati dallo stesso art. 104-bis, comma 1.bis.1, terzo periodo, norme att. cod. proc. pen., in connessione con le finalità e la logica del sequestro cosiddetto “impeditivo” di cui all’art. 321, comma 1, cod. proc. pen. – di dettare prescrizioni miranti a impedire l’aggravamento o la protrazione delle conseguenze di verosimili condotte criminose in atto possono essere temporaneamente compressi, in forza di una *lex specialis* che riservi al potere esecutivo il compito di indicare le misure che assicurino il complesso bilanciamento tra tutti i delicati interessi in conflitto, inclusi quelli sottesi alla prosecuzione dell’attività degli stabilimenti in questione, e conseguentemente alla salvaguardia dei livelli occupazionali presso gli stabilimenti medesimi.

Resta fermo, tuttavia, che il nuovo testo dell’art. 41, secondo comma, Cost. vieta che l’iniziativa economica privata si svolga «in modo da recare danno» alla salute o all’ambiente: e nessuna misura potrebbe legittimamente autorizzare un’azienda a continuare a svolgere stabilmente la propria attività in contrasto con tale divieto.

Vale, qui, quanto già affermato da questa Corte in un’altra pronuncia concernente la vicenda Ilva, con riferimento agli interessi menzionati nel testo previgente dell’art. 41, secondo comma, Cost.: «[r]imuovere

prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce [...] condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona» (sentenza n. 58 del 2018, punto 3.3. del Considerato in diritto). **Esigenze basilari della persona (delle persone oggi esistenti, e di quelle che saranno) tra cui si annovera ora, esplicitamente, anche la tutela dell'ambiente.**

Ed allora, le misure legittimamente adottabili dal Governo allo scopo di consentire provvisoriamente la prosecuzione di un'attività di interesse strategico nazionale dovranno, semmai, essere funzionali all'obiettivo di ricondurre gradualmente l'attività stessa, nel minor tempo possibile, entro i limiti di sostenibilità fissati in via generale dalla legge in vista – appunto – di una tutela effettiva della salute e dell'ambiente. In altre parole, le misure in questione – che dovranno naturalmente mantenersi all'interno della cornice normativa fissata dal complesso delle norme di rango primario in materia di tutela dell'ambiente e della salute – dovranno tendere a realizzare un rapido risanamento della situazione di compromissione ambientale o di potenziale pregiudizio alla salute determinata dall'attività delle aziende sequestrate. E non già, invece, a consentirne indefinitamente la prosecuzione attraverso un semplice abbassamento del livello di tutela di tali beni.

L'adozione delle misure (individuate da un provvedimento che resta di natura amministrativa, e come tale soggetto agli ordinari controlli giurisdizionali sotto il profilo della sua legittimità) dovrà, inoltre, essere preceduta – conformemente alle indicazioni derivanti dalle fonti internazionali sopra ricordate – da adeguata attività istruttoria, e dovrà essere sorretta da una congrua motivazione, che dia conto tra l'altro delle risultanze dell'istruttoria, ai sensi di quanto previsto in via generale dall'art. 3, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Infine, l'effettiva osservanza delle misure medesime dovrà essere adeguatamente verificata, con le modalità indicate nello stesso provvedimento governativo, attraverso il costante monitoraggio da parte delle autorità competenti ai sensi della legislazione ambientale in vigore.

5.4.2.– Peraltro, una disposizione come quella all'esame – distinta dalle ordinarie procedure (supra, punto 5.3.2.), dirette ad assicurare la compatibilità dell'attività d'impresa con i limiti della tutela della salute e dell'ambiente, così come della salute e sicurezza dei lavoratori – potrebbe trovare legittimazione costituzionale soltanto in quanto si presenti come disciplina interinale, che consenta di non interrompere un'attività produttiva ritenuta di rilievo strategico per l'economia nazionale o per la salvaguardia dei livelli occupazionali, nel tempo strettamente necessario per portare a compimento gli indispensabili interventi di risanamento ambientale e riattivare gli ordinari meccanismi procedurali previsti dal d.lgs. n. 152

del 2006. E ciò, in particolare, attraverso il riesame delle AIA esistenti, che si siano rivelate insufficienti rispetto ai loro scopi.

La mancata fissazione di un termine massimo di durata di operatività della previsione del quinto periodo del comma 1-bis.1 dell'art. 104-bis norme att. cod. proc. pen. finisce, invece, per configurare un sistema di tutela dell'ambiente parallelo a quello ordinario, e affidato a una disposizione dai contorni del tutto generici: come tali inadeguati ad assicurare che, a regime, l'esercizio dell'attività di tali stabilimenti e impianti si svolga senza recare pregiudizio alla salute e all'ambiente.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale, sotto lo specifico profilo della mancata previsione di un termine di durata del regime individuato dall'art. 104-bis, comma 1-bis.1, quinto periodo, norme att. cod. proc. pen., per contrasto con gli artt. 9, 32 e 41, secondo comma, Cost., con assorbimento della censura riferita all'art. 2 Cost.

...

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 104-bis, comma 1-bis.1, quinto periodo, delle Norme di attuazione del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2 (Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 marzo 2023, n. 17, nella parte in cui non prevede che le misure ivi indicate si applichino per un periodo di tempo non superiore a trentasei mesi.

6. La sent. n. 427/2000: regolamenti di delegificazione e principio di legalità – PRE-ESAME

Confronta nel Manuale: Cap. IV, § 7.

Introduzione: In questa sentenza la Corte costituzionale dichiara inammissibile la questione di legittimità su una norma di un decreto legislativo che autorizza l'adozione di un regolamento di delegificazione, perché il "reale" oggetto del giudizio sarebbe stato, in questo caso, non la disposizione del decreto legislativo, ma quella del regolamento di delegificazione. È noto, infatti, che la Corte costituzionale giudica "sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni" (art. 134 Cost.); i regolamenti non sono atti aventi forza di legge e sono quindi sottratti al sindacato di legittimità costituzionale della Corte costituzionale, e sono soggetti al sindacato di legittimità del giudice amministrativo (TAR e, in appello, Consiglio di Stato), che possono, eventualmente, annullarli (con efficacia retroattiva, e nei confronti di tutti), oppure disapplicarli in relazione al singolo giudizio. La Corte costituzionale, tuttavia, con il passo che segue, ha voluto precisare il rapporto che, in forza del principio di legalità in senso sostanziale, deve esistere tra norma di legge che autorizza il regolamento di delegificazione e norma del regolamento di delegificazione.

SENTENZA N.427

ANNO 2000

La Corte costituzionale
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 120, comma 1, e 130, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promossi con ordinanze emesse il 4 giugno 1998 dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, il 9 giugno (n. 2 ordd.) e il 13 maggio 1999 dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia – sezione staccata di Lecce, rispettivamente iscritte ai nn. 340, 715, 716 e 717 del registro ordinanze 1999 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 1999 e n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2000.

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

udito nella camera di consiglio del 10 maggio 2000 il Giudice relatore Gustavo Zagrebelsky.

[...]

Considerato in diritto

[...]

Il pieno esplicarsi della garanzia della Costituzione nel sistema delle fonti, in particolare con riferimento a quelle di valore regolamentare adottate in sede di "delegificazione", non è comunque pregiudicato dall'anzidetta limitazione della giurisdizione del giudice costituzionale. La garanzia è normalmente da ricercare, volta a volta, a seconda dei casi, o nella questione di costituzionalità sulla legge abilitante il Governo all'adozione del regolamento, ove il vizio sia a essa riconducibile (per avere, in ipotesi, posto principi incostituzionali o per aver omesso di porre principi in materie che costituzionalmente li richiedono); o nel controllo di legittimità sul regolamento, nell'ambito dei poteri spettanti ai giudici ordinari o amministrativi, ove il vizio sia proprio ed esclusivo del regolamento stesso.

7. La sent. n. 115/2011: ordinanze del sindaco e principio di legalità – PRE-ESAME

Confronta nel Manuale: Cap. IV, § 8.

Introduzione: La Corte costituzionale è stata chiamata a giudicare della legittimità costituzionale dell'art. dell'art. 54, comma 4, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), come sostituito da una disposizione di uno dei cosiddetti “decreti sicurezza” del Governo Berlusconi IV nella XI legislatura (decreto-legge 92/2008).

L'art. 54, comma 4, TUEL era stato così riformulato: “4. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.”

Il giudice a quo evoca la violazione di diversi parametri e, tra questi, viene invocata la violazione dell'art. 23 Cost., secondo il quale “nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base a legge”. Questa disposizione è considerata quella che meglio riassume un principio implicito, ossia che nessun atto, né amministrativo, è valido se non rispetta legge (principio della preferenza di legge), se non è autorizzato, ossia espressamente previsto dalla legge (principio di legalità in senso formale) e se questa legge che prevede il potere di adottare l'atto amministrativo non regola l'esercizio del potere, ponendo norme che restringano l'esercizio della discrezionalità amministrativa. Quest'ultimo punto merita di essere chiarito: la legge può, quando prevede il potere di un Ministro di adottare un regolamento ministeriale, limitarsi a questa autorizzazione (principio di legalità in senso formale), ma deve anche contenere norme generali e di principio che indirizzino il Ministro nell'esercizio del potere.

La disposizione oggetto del giudizio consente al sindaco di adottare atti funzionali a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana (un fine molto generico), senza regolare l'esercizio del potere, senza disciplinare almeno in parte il contenuto dell'atto. Questo è accettabile con riferimento alle ordinanze contingibili e urgenti, che dovendo dare una “risposta” a una situazione di emergenza (si pensi alle ordinanze della protezione civile, in caso di un accadimento naturale come il terremoto) non possono avere contenuto predeterminato. E' un fatto anomalo se invece le ordinanze non sono contingibili e urgenti, non fronteggiano una emergenza ma costituiscono un modo ordinario di provvedere all'interesse pubblico. L'oggetto del contendere è la parola anche: le ordinanze del sindaco possono essere anche contingibili e urgenti, ma non necessariamente.

Il giudice a quo ritiene in primo luogo che le ordinanze che non siano contingibili e urgenti non possano derogare alla legge, nel rispetto della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico, come possono le ordinanze contingibili e urgenti, perché mentre le ordinanze contingibili e urgenti hanno una efficacia circoscritta nel tempo, quello delle ordinanze non contingibili e urgenti non hanno questi limiti di efficacia temporale. Per il giudice a quo, quindi, il legislatore avrebbe istituito una nuova fonte primaria, che solo la Costituzione può prevedere. La Corte interpreta la disposizione oggetto del giudizio affermando che solo le ordinanze contingibili e urgenti, a voler leggere correttamente la disposizione, sono abilitate a derogare alla legge.

In secondo luogo, il giudice a quo ritiene che si sia istituito un potere amministrativo, quello di adottare ordinanze non contingibili e urgenti, in deroga al principio di legalità in senso sostanziale, in virtù del quale non sono ammesse deleghe di potere amministrativo in bianco dalla legge al potere esecutivo. La deroga, per il giudice a quo, è ammessa solo per l'emergenza cui corrispondono le ordinanze contingibili e urgenti, e non è ammessa quando la legge prevede poteri amministrativi ordinari.

La sentenza in esame dirime questo dubbio di legittimità costituzionale.

SENTENZA N. 115

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125 [...]

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, con ordinanza del 22 marzo 2010, ha sollevato – in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 6, 8, 13, 16, 17, 18, 21, 23, 24, 41, 49, 70, 76, 77, 97, 113, 117 e 118 della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, nella parte in cui consente che il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotti provvedimenti a «contenuto normativo ed

efficacia a tempo indeterminato», al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino la sicurezza urbana, anche fuori dai casi di contingibilità e urgenza.

In particolare, la norma indicata sarebbe illegittima «nella parte in cui ha inserito la congiunzione “anche” prima delle parole “contingibili e urgenti”». [...]

3. – Nel merito, la questione è fondata.

3.1. – Occorre innanzitutto procedere ad una analisi dell'enunciato normativo contenuto nella disposizione censurata.

Si deve notare, al riguardo, che nell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 è scritto: «Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana».

Si può osservare agevolmente che la frase «anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento» è posta tra due virgole. Si deve trarre da ciò la conclusione che il riferimento al rispetto dei soli principi generali dell'ordinamento riguarda i provvedimenti contingibili e urgenti e non anche le ordinanze sindacali di ordinaria amministrazione. L'estensione anche a tali atti del regime giuridico proprio degli atti contingibili e urgenti avrebbe richiesto una disposizione così formulata: «adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento [...]».

La dizione letterale della norma implica che non è consentito alle ordinanze sindacali “ordinarie” – pur rivolte al fine di fronteggiare «gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana» – di derogare a norme legislative vigenti, come invece è possibile nel caso di provvedimenti che si fondino sul presupposto dell'urgenza e a condizione della temporaneità dei loro effetti. Questa Corte ha infatti precisato, con giurisprudenza costante e consolidata, che deroghe alla normativa primaria, da parte delle autorità amministrative munite di potere di ordinanza, sono consentite solo se «temporalmente delimitate» (*ex plurimis*, sentenze n. 127 del 1995, n. 418 del 1992, n. 32 del 1991, n. 617 del 1987, n. 8 del 1956) e, comunque, nei limiti della «concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare» (sentenza n. 4 del 1977).

Le ordinanze oggetto del presente scrutinio di legittimità costituzionale non sono assimilabili a quelle contingibili e urgenti, già valutate nelle pronunce appena richiamate. Esse consentono ai sindaci «di adottare provvedimenti di ordinaria amministrazione a tutela di esigenze di incolumità pubblica e sicurezza urbana» (sentenza n. 196 del 2009).

Sulla scorta del rilievo sopra illustrato, che cioè la norma censurata, se correttamente interpretata, non conferisce ai sindaci alcun potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione in deroga a norme legislative o regolamentari vigenti, si deve concludere che non sussistono i vizi di

legittimità che sono stati denunciati sulla base del contrario presupposto interpretativo.

4. – Le considerazioni che precedono non esauriscono tuttavia l'intera problematica della conformità a Costituzione della norma censurata. Quest'ultima attribuisce ai sindaci il potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione, le quali, pur non potendo derogare a norme legislative o regolamentari vigenti, si presentano come esercizio di una discrezionalità praticamente senza alcun limite, se non quello finalistico, genericamente identificato dal legislatore nell'esigenza «di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana».

Questa Corte ha affermato, in più occasioni, l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto. Tale principio non consente «l'assoluta indeterminatezza» del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una «totale libertà» al soggetto od organo investito della funzione ([sentenza n. 307 del 2003](#); in senso conforme, *ex plurimis*, [sentenze n. 32 del 2009](#) e [n. 150 del 1982](#)). Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa.

5. – Le ordinanze sindacali oggetto del presente giudizio incidono, per la natura delle loro finalità (incolumità pubblica e sicurezza urbana) e per i loro destinatari (le persone presenti in un dato territorio), sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrate, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare, che, pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono comunque, in maggiore o minore misura, restrizioni ai soggetti considerati. La Costituzione italiana, ispirata ai principi fondamentali della legalità e della democraticità, richiede che nessuna prestazione, personale o patrimoniale, possa essere imposta, se non in base alla legge (art. 23).

La riserva di legge appena richiamata ha indubbiamente carattere relativo, nel senso che lascia all'autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie in tutti gli ambiti non coperti dalle riserve di legge assolute, poste a presidio dei diritti di libertà, contenute negli artt. 13 e seguenti della Costituzione. Il carattere relativo della riserva de qua non relega tuttavia la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad un prescrizione normativa "in bianco", genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, costante sin dalle sue prime pronunce, l'espressione «in base alla legge», contenuta nell'art. 23 Cost., si deve interpretare «in relazione col fine della protezione della libertà e della proprietà individuale, a cui si ispira tale fondamentale principio costituzionale»; questo principio «implica che la legge che attribuisce ad un ente il potere di imporre una prestazione non lasci all'arbitrio dell'ente impostore la determinazione della prestazione» ([sentenza n. 4 del 1957](#)). Lo stesso orientamento è stato ribadito in tempi recenti, quando la Corte ha affermato che, per rispettare la riserva relativa di cui all'art. 23 Cost., è quanto meno necessario che «la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente dagli interventi legislativi che riguardano l'attività dell'amministrazione» ([sentenza n. 190 del 2007](#)).

È necessario ancora precisare che la formula utilizzata dall'art. 23 Cost. «unifica nella previsione i due tipi di prestazioni "imposte"» e «conserva a ciascuna di esse la sua autonomia», estendendosi naturalmente agli «obblighi coattivi di fare» ([sentenza n. 290 del 1987](#)). Si deve aggiungere che l'imposizione coattiva di obblighi di non fare rientra ugualmente nel concetto di «prestazione», in quanto, imponendo l'omissione di un comportamento altrimenti riconducibile alla sfera del legalmente lecito, è anch'essa restrittiva della libertà dei cittadini, suscettibile di essere incisa solo dalle determinazioni di un atto legislativo, direttamente o indirettamente riconducibile al Parlamento, espressivo della sovranità popolare.

6. – Nella materia in esame è intervenuto il decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008 (Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione). In tale atto amministrativo a carattere generale, l'incolumità pubblica è definita, nell'art. 1, come «l'integrità fisica della popolazione», mentre la sicurezza urbana è descritta come «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale». L'art. 2 indica le situazioni e le condotte sulle quali il sindaco, nell'esercizio del potere di ordinanza, può intervenire, «per prevenire e contrastare» le stesse.

Il decreto ministeriale sopra citato può assolvere alla funzione di indirizzare l'azione del sindaco, che, in quanto ufficiale del Governo, è sottoposto ad un vincolo gerarchico nei confronti del Ministro dell'interno [...]

La natura amministrativa del potere del Ministro, esercitato con il decreto sopra citato, se assolve alla funzione di regolare i rapporti tra autorità centrale e periferiche nella materia, non può soddisfare la riserva di legge, in quanto si tratta di atto non idoneo a circoscrivere la discrezionalità amministrativa nei rapporti con i cittadini. Il decreto, infatti, si pone esso stesso come esercizio dell'indicata discrezionalità, che viene pertanto

limitata solo nei rapporti interni tra Ministro e sindaco, quale ufficiale del Governo, senza trovare fondamento in un atto avente forza di legge. [...]

Si deve, in conclusione, ritenere che la norma censurata, nel prevedere un potere di ordinanza dei sindaci, quali ufficiali del Governo, non limitato ai casi contingibili e urgenti – pur non attribuendo agli stessi il potere di derogare, in via ordinaria e temporalmente non definita, a norme primarie e secondarie vigenti – viola la riserva di legge relativa, di cui all'art. 23 Cost., in quanto non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello della imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati. Questi ultimi sono tenuti, secondo un principio supremo dello Stato di diritto, a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge.

[...]

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, nella parte in cui comprende la locuzione «, anche» prima delle parole «contingibili e urgenti».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Gaetano SILVESTRI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2011.

8. La sent. n. 198/2021: le fonti dell'emergenza sanitaria e la natura giuridica dei DPCM – **PRE-ESAME**

Confronta nel Manuale: Cap. IV, § 8.

Introduzione: Ai sensi degli artt. 7, comma 1, lettera c), e 24, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile), il Governo ha dichiarato lo stato di emergenza sul territorio nazionale per la durata di sei mesi.

In seguito alla dichiarazione dello stato di emergenza, il Governo ha scelto di non utilizzare l'atto amministrativo previsto dallo stesso codice della protezione civile, ossia le ordinanze di protezione civile, che sono ordinanze di necessità e urgenza adottate dal Presidente Consiglio dei Ministri, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza, anche in deroga alle norme vigenti (con l'unico limite del rispetto della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico).

Di contro, il Governo ha scelto di costruire un sistema alternativo rispetto a quello di tale codice.

Pertanto, col decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, l'esecutivo ha tipizzato alcune precise misure di contenimento e gestione dell'epidemia da Covid-19, da adottarsi tramite appositi provvedimenti (i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri).

Questo assetto delle fonti dell'emergenza è stato per buona parte confermato dal successivo decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19.

Si è così previsto:

- 1) Che le misure di contenimento dovevano essere adeguate e proporzionate al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale;
- 2) Che potevano essere adottate solo per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, anche se reiterabili e modificabili fino al termine dello stato di emergenza
- 3) Che potevano essere adottate solo le misure tipiche incluse in un elenco previsto da un decreto legge. Tra queste vi sono:
 - a) la limitazione della circolazione delle persone,
 - b) il divieto di allontanamento e di ingresso in territori comunali, provinciali o regionali,
 - c) la sospensione dei servizi educativi dell'infanzia, delle scuole e delle università,
 - d) la chiusura di tutte le attività commerciali tranne gli esercizi per l'acquisto di beni di prima necessità,
 - e) la limitazione all'accesso o la sospensione di tutti i mezzi di trasporto delle merci e delle persone, etc.

È importante sottolineare una differenza tra i due decreti-legge. Il primo di questi (dl. 6/2020) consentiva alle autorità competenti di adottare non solo le misure tipiche ivi elencate, ma anche ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza che si rendessero necessarie: misure atipiche, quindi, non predeterminate dal decreto-legge come quelle di cui sopra alle lettere da a ad e, ma determinate in base alle esigenze, volta per volta, dallo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri.

Questa previsione, chiaramente volta a lasciare in capo al decisore un margine di intervento non predeterminato, annacquava fortemente – e forse vanificava – il significato della tipizzazione delle misure emergenziali di cui sopra.

Forse anche per le perplessità suscitate da tale previsione normativa il Governo ha preferito con il secondo decreto-legge (d.l. 19/2020) porvi rimedio, da un lato, abrogando la disposizione che consentiva l'adozione di provvedimenti atipici e, dall'altro lato, integrando l'elenco delle misure tipiche.

Si deve evidenziare che per questi decreti del presidente del consiglio dei Ministri, a differenza di quanto abitualmente sancito per le ordinanze contingibili e urgenti, non è espressamente prevista la capacità di derogare ad ogni disposizione vigente (nel rispetto della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento).

Il fine di questi provvedimenti è quindi non tanto di intervenire – per le ragioni più varie – in deroga alla legislazione vigente, quanto di attuare le misure di contenimento prefissate dalla stessa fonte primaria.

SENTENZA N. 198

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 2020, n. 13, e degli artt. 1, 2 e 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, promosso dal Giudice di pace di Frosinone [...]

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

udito nella camera di consiglio del 22 settembre 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2021.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il Giudice di pace di Frosinone (reg. ord. n. 27 del 2021) ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 2020, n. 13, e degli artt. 1, 2 e 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35.

Ad avviso del rimettente, le norme censurate avrebbero sostanzialmente delegato la funzione legislativa in materia di contenimento della pandemia da COVID-19 all'autorità di Governo per il suo esercizio tramite meri atti amministrativi – i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri – in violazione degli artt. 76, 77 e 78 della Costituzione, atteso che, al di fuori dell'unica ipotesi di emergenza costituzionalmente rilevante, quella dello stato di guerra di cui all'art. 78 Cost., sarebbe stato alterato il principio di tipicità delle fonti di produzione normativa, segnatamente «il principio cardine di cui agli articoli 76 e 77 Cost., per cui la funzione legislativa è affidata al Parlamento, che può delegarla solo con una legge-delega e comunque giammai ad atti amministrativi».

[...]

3.– Occorre premettere all'esame di queste eccezioni una breve ricostruzione della sequenza normativa mediante la quale Governo e Parlamento hanno affrontato l'emergenza epidemiologica da COVID-19...

3.1.– In data 30 gennaio 2020 il Direttore generale dell'Organizzazione mondiale della sanità dichiarava la diffusione del nuovo coronavirus (2019-nCoV) «emergenza di salute pubblica di rilevanza internazionale»...

In data 31 gennaio 2020 il Consiglio dei ministri, ai sensi degli artt. 7, comma 1, lettera c), e 24, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile), dichiarava lo stato di emergenza sul territorio nazionale per la durata di sei mesi, «in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili».

[...]

4.2.– [...] Tramite l'evocazione [della violazione] degli artt. 76, 77 e 78 Cost., il giudice a quo ha inteso denunciare la violazione del principio di legalità delle sanzioni amministrative non in sé, ma quale riflesso dell'alterazione del sistema delle fonti, a suo dire determinata dall'impropria sequenza tra decreti-legge e d.P.C.m.

Il nucleo della denuncia è chiaro: le norme primarie censurate (decreti-legge) avrebbero “delegato” le fonti subprimarie (d.P.C.m.) a definire nuovi illeciti amministrativi, sicché – come recita l’ordinanza di rimessione – sarebbe stato «aggirato il principio cardine di cui agli articoli 76 e 77 Cost., per cui la funzione legislativa è affidata al Parlamento, che può delegarla solo con una legge-delega e comunque giammai ad atti amministrativi».

[...]

5.– Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 4 del d.l. n. 19 del 2020 non sono fondate.

6.– Come afferma la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, il d.l. n. 19 del 2020 si è posto l’obiettivo di «sottoporre a una più stringente interpretazione del principio di legalità la tipizzazione delle misure potenzialmente applicabili per la gestione dell’emergenza», e tale obiettivo ha perseguito «con una compilazione che riconduce a livello di fonte primaria il novero di tutte le misure applicabili all’emergenza stessa, nel cui ambito i singoli provvedimenti emergenziali attuativi potranno discernere, momento per momento e luogo per luogo, quelle di cui si ritenga esservi concretamente maggiore bisogno per fronteggiare nel modo più efficace l’emergenza stessa».

In effetti, l’art. 1, comma 1, del d.l. n. 19 del 2020 stabilisce che, «[p]er contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19, su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso, possono essere adottate, secondo quanto previsto dal presente decreto, una o più misure tra quelle di cui al comma 2» [ossia solo misure tipiche espressamente autorizzate dal decreto-legge] [...].

6.1.– La tipizzazione delle misure di contenimento – coerente con l’esigenza di assicurare il corretto rapporto tra fonti primarie e fonti secondarie, soprattutto in relazione alla natura delle censure proposte dal rimettente – è stata accompagnata nell’economia del d.l. n. 19 del 2020 da ulteriori garanzie, sia per quanto attiene alla responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento, sia sul versante della certezza dei diritti dei cittadini.

Il d.l. n. 19 del 2020 ha invero disposto la temporaneità delle misure restrittive, adottabili solo «per periodi predeterminati», e reiterabili non oltre il termine finale dello stato di emergenza (art. 1, comma 1); ha quindi stabilito che «[i]l Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato riferisce ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate ai sensi del presente decreto» (art. 2, comma 5), ... salve ragioni di urgenza, «[i]l Presidente del Consiglio dei ministri o un Ministro da lui delegato illustra preventivamente alle Camere il contenuto dei provvedimenti da adottare ai sensi del presente comma, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse formulati» (art. 2, comma 1); ha infine prescritto la pubblicazione dei d.P.C.m. nella Gazzetta Ufficiale e la comunicazione alle Camere entro il giorno successivo alla pubblicazione (art. 2, comma 5).

6.2.– La tipizzazione delle misure di contenimento operata dal d.l. n. 19 del 2020 è stata corredata dall'indicazione di un criterio che orienta l'esercizio della discrezionalità attraverso i «principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso» (art. 1, comma 2).

In tal senso assume rilievo – giacché supporta sul piano istruttorio la messa in atto della disciplina primaria, rendendone più concreta ed effettiva la verifica giudiziale – quanto stabilito dall'ultimo periodo dell'art. 2, comma 1, dello stesso d.l. n. 19 del 2020, cioè che, «[p]er i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti di cui al presente comma sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico-scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 32 dell'8 febbraio 2020».

La fonte primaria, pertanto, non soltanto ha tipizzato le misure adottabili dal Presidente del Consiglio dei ministri, in tal modo precludendo all'autorità di Governo l'assunzione di provvedimenti extra ordinem, ma ha anche imposto un criterio tipico di esercizio della discrezionalità amministrativa, che è di per sé del tutto incompatibile con l'attribuzione di potestà legislativa ed è molto più coerente con la previsione di una potestà amministrativa, ancorché ad efficacia generale.

6.3.– In sostanza, il d.l. n. 19 del 2020, lungi dal dare luogo a un conferimento di potestà legislativa al Presidente del Consiglio dei ministri in violazione degli artt. 76 e 77 Cost., si limita ad autorizzarlo a dare esecuzione alle misure tipiche previste.

7.– La tipizzazione operata dal d.l. n. 19 del 2020 rivela la sua importanza sul piano del sistema delle fonti proprio riguardo alla misura di contenimento la cui violazione è oggetto del giudizio a quo, cioè il divieto di allontanamento dall'abitazione senza giustificato motivo.

7.1.– Il d.l. n. 19 del 2020, a differenza del d.l. n. 6 del 2020, ha infatti specificamente previsto quali misure di contenimento le «limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza, domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio o motivati da esigenze lavorative, da situazioni di necessità o urgenza, da motivi di salute o da altre specifiche ragioni» (art. 1, comma 2, lettera a).

Il d.P.C.m. 10 aprile 2020, nel prevedere, all'art. 1, comma 1, lettera a), che «sono consentiti solo gli spostamenti motivati da comprovate esigenze lavorative o situazioni di necessità ovvero per motivi di salute», e nello stabilire, all'art. 8, comma 1, che tutte le disposizioni in esso contenute «producono effetto dalla data del 14 aprile 2020 e sono efficaci fino al 3 maggio 2020», si è dunque limitato ad adattare all'andamento della pandemia quanto stabilito in via generale dalla fonte primaria.

Il contenuto tipizzato del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri smentisce l'ipotesi del rimettente circa il conferimento di potestà legislativa

da parte del decreto-legge. Risulta in tal modo rispettato quanto da questa Corte affermato a proposito dell'individuazione delle fonti primarie, e cioè che, «in considerazione della particolare efficacia delle fonti legislative, delle rilevanti materie ad esse riservate, della loro incidenza su molteplici situazioni soggettive, nonché del loro raccordo con il sistema rappresentativo, una siffatta individuazione può essere disposta solo da fonti di livello costituzionale» (sentenza n. 361 del 2010).

8.– Al riguardo, non può non ricordarsi che, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 del regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 (Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale), sollevata in riferimento – tra gli altri – agli artt. 76 e 77 Cost., a proposito delle ordinanze prefettizie contingibili e urgenti, questa Corte ha fatto richiamo alla distinzione corrente tra «“atti” necessitati» e «“ordinanze” necessitate», aventi entrambi come presupposto l'urgente necessità del provvedere, «ma i primi, emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto; le altre, nell'esplicazione di poteri soltanto genericamente prefigurati dalle norme che li attribuiscono e perciò suscettibili di assumere vario contenuto, per adeguarsi duttilmente alle mutevoli situazioni» ([sentenza n. 4 del 1977](#)).

Ebbene, la tassatività delle misure urgenti di contenimento acquisita dal d.l. n. 19 del 2020 induce ad accostare le stesse, per certi versi, agli «“atti” necessitati», in quanto «emessi in attuazione di norme legislative che ne prefissano il contenuto», sicché non è dato riscontrare quella delega impropria di funzione legislativa dal Parlamento al Governo che il rimettente ipotizza nel denunciare la violazione degli artt. 76 e 77 Cost.

8.1.– Quali atti a contenuto tipizzato, le misure attuative del d.l. n. 19 del 2020 si distaccano concettualmente dal modello delle ordinanze contingibili e urgenti, che viceversa rappresentano il paradigma delle “ordinanze necessitate” (a contenuto libero), seguito dal codice della protezione civile.

Malgrado il punto di intersezione rappresentato dalla dichiarazione dello stato di emergenza, le misure attuative del d.l. n. 19 del 2020 non coincidono, infatti, con le ordinanze di protezione civile, l'emanazione delle quali compete pure al Presidente del Consiglio dei ministri, a norma degli artt. 5 e 25 del d.lgs. n. 1 del 2018.

[...]

8.1.1.– L'alternatività dei modelli di regolazione non solleva tuttavia un problema di legittimità costituzionale.

Invero, nel riconoscere che la competenza legislativa per il contenimento della pandemia spetta in esclusiva allo Stato giacché attinente alla «profilassi internazionale» ex art. 117, secondo comma, lettera q), Cost., questa Corte ha osservato che il modello tradizionale di gestione delle emergenze affidato alle ordinanze contingibili e urgenti, culminato nell'emanazione del codice della protezione civile, «se da un lato appare conforme al disegno costituzionale, dall'altro non ne costituisce l'unica attuazione possibile»,

essendo «ipotizzabile che il legislatore statale, se posto a confronto con un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari, scelga di introdurre nuove risposte normative e provvedimenti tarate su quest'ultima», come appunto accaduto «a seguito della diffusione del COVID-19, il quale, a causa della rapidità e della imprevedibilità con cui il contagio si spande, ha imposto l'impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire» ([sentenza n. 37 del 2021](#)).

[...]

9.– Per tutto quanto esposto, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 4 del d.l. n. 19 del 2020 vanno dichiarate non fondate, poiché le disposizioni oggetto di censura non hanno conferito al Presidente del Consiglio dei ministri una funzione legislativa in violazione degli artt. 76 e 77 Cost., né tantomeno poteri straordinari da stato di guerra in violazione dell'art. 78 Cost., ma hanno ad esso attribuito unicamente il compito di dare esecuzione alla norma primaria mediante atti amministrativi sufficientemente tipizzati.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 (Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 2020, n. 13, sollevate dal Giudice di pace di Frosinone, in riferimento agli artt. 76, 77 e 78 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, sollevate dal Giudice di pace di Frosinone, in riferimento agli artt. 76, 77 e 78 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Stefano PETITTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 22 ottobre 2021.

9. La sent. n. 170/1984: la sentenza Granital tra fonti europee e diritto nazionale – PRE-ESAME

Confronta nel Manuale: Cap. V, § 6.

Introduzione: La Corte costituzionale con una sua prima sentenza (14/1964), aveva risolto l'antinomia tra norma europea avente efficacia diretta (es. il regolamento europeo) e norma di legge successiva utilizzando il criterio cronologico. Questo in quanto, per la Corte, essendo stati i Trattati europei oggetto di esecuzione con legge ordinaria, "entrano" nell'ordinamento interno con forza di legge, per cui aveva ritenuto che le leggi successive potessero abrogare norme europee antecedenti.

Con le successive sentenze 183/1973 e 232/1975, la Corte costituzionale ha riconosciuto una speciale "copertura" costituzionale ai trattati, individuata nell'art. 11 Cost., e ha applicato il criterio gerarchico per la risoluzione delle antinomie tra norma europea avente efficacia diretta antecedente (es. il regolamento europeo) e la legge successiva: quando la norma di legge successiva è in contrasto con la norma europea antecedente, allora la norma di legge sarebbe da ritenersi in contrasto non solo con la norma europea, ma indirettamente con l'art. 11 Cost., che a questa assicura una copertura costituzionale. Al giudice in un giudizio spettava quindi di sollevare la questione di legittimità costituzionale sulla norma di legge che fosse stata in contrasto con la norma europea. Con la sentenza in esame, la 170/1984, la Corte costituzionale ricostruisce i rapporti tra i due ordinamenti secondo un diverso criterio, e fa discendere dall'applicazione di questo criterio un diverso modo di risolvere l'antinomia tra norma europea avente efficacia diretta antecedente e norma di legge successiva.

Ho tolto quello che segue:

il criterio di competenza, affermando che si tratta di ordinamenti separati, ciascuno con il suo sistema delle fonti. Data questa separazione, la norma di legge in contrasto con la norma europea non è illegittima, perché la sua legittimità va valutata alla luce della Costituzione, non delle norme europee. Piuttosto, quando è competente la norma europea in base ai trattati europei, la norma interna non viene in rilievo, non è invalida, ma è inapplicabile, non vien in rilievo. In questo caso il giudice non solleva la questione di legittimità costituzionale sulla norma di legge, ma applica direttamente la norma europea e non applica la norma interna.

**SENTENZA N. 170
ANNO 1984**

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano

LA CORTE COSTITUZIONALE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.P.R. 22 settembre 1978, n. 695 (Modificazioni alle disposizioni preliminari alla tariffa dei dazi doganali di importazione della Repubblica Italiana), in riferimento agli artt. 189 e 177 del Trattato di Roma, promosso con ordinanza emessa il 30 aprile 1979 dal Tribunale di Genova, nel procedimento civile vertente tra S.p.A. Granital e Amministrazione delle Finanze dello Stato iscritta al n. 647 del registro ordinanze 1979 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 325 dell'anno 1979;

[...]

Considerato in diritto

4. - Vi è un punto fermo nella costruzione giurisprudenziale dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno: i due sistemi sono configurati come autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato. "Esigenze fondamentali di eguaglianza e certezza giuridica postulano che le norme comunitarie - , non qualificabili come fonte di diritto internazionale, né di diritto straniero, né di diritto interno - , debbano avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, senza la necessità di leggi di ricezione e adattamento, come atti aventi forza e valore di legge in ogni Paese della Comunità, si da entrare ovunque contemporaneamente in vigore e conseguire applicazione eguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari". Così la Corte ha statuito nella sentenza n. 183 del 1973. In detta decisione é per la prima volta affermata la prevalenza del regolamento comunitario nei confronti della legge nazionale. Questo criterio va considerato nel contesto della pronuncia in cui é formulato, e quindi inteso in intima e necessaria connessione con il principio secondo cui i due ordinamenti sono distinti e al tempo stesso coordinati. Invero, l'accoglimento di tale principio, come si é costantemente delineato nella giurisprudenza della Corte, presuppone che la fonte comunitaria appartenga ad altro ordinamento, diverso da quello statale. Le norme da essa derivanti vengono, in forza dell'art. 11 Cost., a ricevere diretta applicazione nel territorio italiano, ma rimangono estranee al sistema delle fonti interne: e se così é, esse non possono, a rigor di logica, essere valutate secondo gli schemi predisposti per la soluzione dei conflitti tra le norme del nostro ordinamento.[...]. I principi stabiliti dalla Corte in relazione al diritto - nel caso in esame, al regolamento - comunitario, traggono significato, invece, precisamente da ciò: che l'ordinamento della CEE e quello dello Stato, pur distinti ed autonomi, sono, come esige il Trattato di Roma, necessariamente coordinati; il coordinamento discende, a sua volta, dall'avere la legge di esecuzione del Trattato trasferito agli organi comunitari, in conformità

dell'art. 11 Cost., le competenze che questi esercitano, beninteso nelle materie loro riservate.

[...]

5. - Il risultato cui é pervenuta la precedente giurisprudenza va, quindi, ridefinito, in relazione al punto di vista, sottinteso anche nelle precedenti pronunzie, ma non condotto alle ultime conseguenze, sotto il quale la fonte comunitaria é presa in considerazione nel nostro ordinamento. Il giudice italiano accerta che la normativa scaturente da tale fonte regola il caso sottoposto al suo esame, e ne applica di conseguenza il disposto, con esclusivo riferimento al sistema dell'ente sovranazionale: cioè al solo sistema che governa l'atto da applicare e di esso determina la capacità produttiva. Le confliggenti statuizioni della legge interna non possono costituire ostacolo al riconoscimento della "forza e valore", che il Trattato conferisce al regolamento comunitario, nel configurarlo come atto produttivo di regole immediatamente applicabili. Rispetto alla sfera di questo atto, così riconosciuta, la legge statale rimane infatti, a ben guardare, pur sempre collocata in un ordinamento, che non vuole interferire nella produzione normativa del distinto ed autonomo ordinamento della Comunità, sebbene garantisca l'osservanza di essa nel territorio nazionale.

D'altra parte, la garanzia che circonda l'applicazione di tale normativa é - grazie al precetto dell'art. 11 Cost., com'è sopra chiarito - piena e continua. Precisamente, le disposizioni della CEE, le quali soddisfano i requisiti dell'immediata applicabilità devono, al medesimo titolo, entrare e permanere in vigore nel territorio italiano, senza che la sfera della loro efficacia possa essere intaccata dalla legge ordinaria dello Stato. Non importa, al riguardo, se questa legge sia anteriore o successiva. Il regolamento comunitario fissa, comunque, la disciplina della specie. L'effetto connesso con la sua vigenza é perciò quello, non già di caducare, nell'accezione propria del termine, la norma interna incompatibile, bensì di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale. In ogni caso, il fenomeno in parola va distinto dall'abrogazione, o da alcun altro effetto estintivo o derogatorio, che investe le norme all'interno dello stesso ordinamento statale, e ad opera delle sue fonti. Del resto, la norma interna contraria al diritto comunitario non risulta - é stato detto nella sentenza n. 232/75, e va anche qui ribadito - nemmeno affetta da alcuna nullità, che possa essere accertata e dichiarata dal giudice ordinario. Il regolamento, occorre ricordare, é reso efficace in quanto e perché atto comunitario, e non può abrogare, modificare o derogare le confliggenti norme nazionali, né invalidarne le statuizioni. Diversamente accadrebbe, se l'ordinamento della Comunità e quello dello Stato - ed i rispettivi processi di produzione normativa - fossero composti ad unità. Ad avviso della Corte, tuttavia, essi, per quanto coordinati, sono distinti e reciprocamente autonomi. Proprio in ragione, dunque, della distinzione fra i due ordinamenti, la prevalenza del regolamento adottato dalla CEE va intesa come si é con la presente

pronunzia ritenuto: nel senso, vale a dire, che la legge interna non interferisce nella sfera occupata da tale atto, la quale é interamente attratta sotto il diritto comunitario.

La conseguenza ora precisata opera però, nei confronti della fonte statutale, solo se e fino a quando il potere trasferito alla Comunità si estrinseca con una normazione compiuta e immediatamente applicabile dal giudice interno. Fuori dall'ambito materiale, e dai limiti temporali, in cui vige la disciplina comunitaria così configurata, la regola nazionale serba intatto il proprio valore e spiega la sua efficacia; e d'altronde, è appena il caso di aggiungere, essa soggiace al regime previsto per l'atto del legislatore ordinario, ivi incluso il controllo di costituzionalità.

6. - Il regolamento comunitario va, dunque, sempre applicato, sia che segua, sia che preceda nel tempo le leggi ordinarie con esso incompatibili: e il giudice nazionale investito della relativa applicazione potrà giovare dell'ausilio che gli offre lo strumento della questione pregiudiziale di interpretazione, ai sensi dell'art. 177 del Trattato. Solo così é soddisfatta la fondamentale esigenza di certezza giuridica, sempre avvertita nella giurisprudenza di questo Collegio, che impone eguaglianza e uniformità di criteri applicativi del regolamento comunitario per tutta l'area della Comunità Europea.

[...]

**PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE**

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.P.R. 22 settembre 1978, n. 6955 sollevata con l'ordinanza in epigrafe dal Tribunale di Genova in riferimento all'art. 11 Cost. e in relazione agli artt. 177 e 189 del Trattato di Roma.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 5 giugno 1984.

Depositata in cancelleria l'8 giugno 1984.

10. La sent. n. 269/2017: Carta dei diritti dell'Unione europea, diritto nazionale e ruolo della Corte costituzionale – PRE-ESAME

Confronta nel Manuale: Cap. V, § 6.

Introduzione: La Corte costituzionale in questa sentenza ribadisce la propria giurisprudenza, che risale alla sentenza 170/1984 (Granital), in base alla quale in caso di contrasto tra norma interna (ad esempio, una disposizione di legge, o della Costituzione che non assurga al rango di principio supremo) e norma europea avente efficacia diretta, il giudice applica direttamente la norma avente efficacia diretta e disapplica la norma interna. Qualora invece l'antinomia sia tra la stessa norma interna e una norma europea non avente efficacia diretta (ad esempio, almeno di regola, una norma di una direttiva europea), il giudice deve sollevare una questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale.

La Corte tuttavia precisa che, avendo il trattato di Lisbona (2007) attribuito alla Carta dei diritti dell'Unione europea, proclamata a Nizza, nel 2000, lo stesso valore giuridico dei trattati, quindi effetti giuridici vincolanti, applicando i principi di Corte costituzionale 170/1984, il giudice nazionale che si trova innanzi a una norma di legge interna in contrasto sia con un diritto costituzionale che con un analogo diritto protetto dalla Carta dei diritti, il giudice non dovrebbe sollevare una questione di legittimità costituzionale, ma dovrebbe non applicare direttamente la norma di legge in violazione di un diritto previsto dalla Carta dei diritti, eventualmente facendo precedere questa non applicazione da un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, competente ad interpretare i trattati e la Carta dei diritti. La Corte costituzionale nella sentenza 267/2017 in esame ha, però, deciso in senso diverso.

In questa sentenza afferma che il giudice, di fronte all'alternativa tra sollevare la questione di legittimità costituzionale o proporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, deve prioritariamente sollevare una questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale. Eventualmente, se necessario, qualora il giudice abbia lamentato nell'ordinanza di rimessione la violazione non solo della Costituzione ma anche della Carta dei diritti, la Corte costituzionale potrà chiedere lumi sull'interpretazione della Carta dei diritti alla Corte di giustizia, attraverso un rinvio pregiudiziale alla stessa. Solo dopo che il processo costituzionale ha avuto termine, il giudice a quo può proporre un eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e solo per profili diversi da quelli esaminati dalla Corte costituzionale. La Corte costituzionale motiva questa sentenza evidenziando un punto di forza del sindacato accentrato alla Corte costituzionale: la sentenza di accoglimento di quest'ultima, infatti, ha

efficacia nei confronti di tutti (erga omnes) e non solo tra le parti del giudizio a quo (inter partes).

La sentenza, tutta nel senso dell'accentramento del giudizio in capo alla Corte costituzionale, è stata poi corretta da alcune sentenze successive della stessa Corte costituzionale, che hanno affermato che: a) il giudice nazionale è "invitato" a sollevare prioritariamente la questione di legittimità costituzionale, ma ha pur sempre il potere di adire con rinvio pregiudiziale la Corte di giustizia, anche prima di aver adito la Corte costituzionale; b) se adisce prioritariamente la Corte costituzionale, può poi adire la Corte di giustizia anche per gli stessi profili per i quali era stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, e non solo per profili diversi.

SENTENZA N. 269
ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale **dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287** (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, promossi dalla Commissione tributaria provinciale di Roma con le ordinanze del 2 maggio e del 25 ottobre 2016, rispettivamente iscritte al n. 208 del registro ordinanze 2016 e al n. 51 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2016 e n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2017.

[...]

Considerato in diritto

[...]

5.2.– Una precisazione si impone alla luce delle trasformazioni che hanno riguardato il diritto dell'Unione europea e il sistema dei rapporti con gli ordinamenti nazionali dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007, ratificato ed eseguito dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), che, tra l'altro, ha attribuito effetti giuridici vincolanti alla Carta dei

diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (da ora: CDFUE), equiparandola ai Trattati (art. 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea).

Fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea come sin qui consolidatisi nella giurisprudenza europea e costituzionale, occorre prendere atto che la citata Carta dei diritti costituisce parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale. I principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri). Sicché può darsi il caso che la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione, come è accaduto da ultimo in riferimento al principio di legalità dei reati e delle pene (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, [sentenza 5 dicembre 2017, nella causa C-42/17, M.A.S. M.B.](#)).

Pertanto, le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento *erga omnes* di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.). La Corte giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (*ex* artt. 11 e 117 Cost.), secondo l'ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali, pure richiamate dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea e dall'art. 52, comma 4, della CDFUE come fonti rilevanti in tale ambito. In senso analogo, del resto, si sono orientate altre Corti costituzionali nazionali di antica tradizione (si veda ad esempio Corte costituzionale austriaca, sentenza 14 marzo 2012, U 466/11-18; U 1836/11-13).

Il tutto, peraltro, in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia (da ultimo, [ordinanza n. 24 del 2017](#)), affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE).

D'altra parte, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE a quelle previste dalla Costituzione italiana può generare un concorso di rimedi giurisdizionali. A tale proposito, di fronte a casi di "doppia pregiudizialità" – vale a dire di controversie che possono dare luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione –, la stessa Corte di giustizia ha a sua volta affermato che il diritto dell'Unione «non osta» al carattere prioritario del giudizio di costituzionalità di competenza delle Corti costituzionali nazionali, purché i giudici ordinari restino liberi di sottoporre alla Corte di

giustizia, «in qualunque fase del procedimento ritengano appropriata e finanche al termine del procedimento incidentale di controllo generale delle leggi, qualsiasi questione pregiudiziale a loro giudizio necessaria»; di «adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione»; di disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità, ove, per altri profili, la ritengano contraria al diritto dell'Unione (tra le altre, [Corte di Giustizia dell'Unione Europea, quinta sezione, sentenza 11 settembre 2014, nella causa C-112/13 A contro B e altri](#); [Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, sentenza 22 giugno 2010, nelle cause C-188/10, Melki e C-189/10, Abdeli](#)).

In linea con questi orientamenti, questa Corte ritiene che, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10, commi *7-ter* e *7-quater*, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), aggiunti dall'art. 5-*bis*, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Roma con l'ordinanza del 2 maggio 2016 (r.o. n. 208 del 2016);

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi *7-ter* e *7-quater*, della legge n. 287 del 1990, aggiunti dall'art. 5-*bis*, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23 e 53, primo e secondo comma, Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Roma con l'ordinanza del 25 ottobre 2016 (r.o. n. 51 del 2017).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 novembre 2017.

11. La sent. n. 62/2022: parità di genere, discrezionalità del legislatore e tramonto delle “rime obbligate” – ESAME FINALE

Confronta nel Manuale: Cap. X, § 5.

Introduzione: In questa sentenza la Corte costituzionale affronta il rispetto da parte del legislatore del principio di parità di genere nella normativa elettorale sancito dall'art. 51 della Costituzione. Per risolvere la questione affrontata la Corte deve verificare se, in un settore dell'ordinamento caratterizzato da un'ampia discrezionalità del legislatore e dall'assenza di “rime obbligate”, sia ammissibile una sentenza additiva.

**SENTENZA N. 62
ANNO 2022**

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e dell'art. 30, primo comma, lettere d-bis) ed e), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), promosso dal Consiglio di Stato, sezione terza, nel procedimento vertente tra A. F. e altro e il Comune di Castello del Matese e altri, con ordinanza del 4 giugno 2021....

Considerato in diritto

1.– Il Consiglio di Stato, sezione terza, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), e dell'art. 30, primo comma, lettere d-bis) ed e), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali).

La prima disposizione censurata disciplina l'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti. Il suo comma 3-bis, inserito dall'art. 2, comma 1, lettera c), numero 1), della legge 23 novembre 2012, n. 215 (Disposizioni per promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali. Disposizioni in materia di pari opportunità nella composizione delle commissioni di concorso nelle pubbliche amministrazioni), prevede quanto segue: **«[n]elle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi. Nelle medesime liste, nei comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai due terzi dei candidati, con arrotondamento all'unità superiore qualora il numero dei candidati del sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi»**. Essa è censurata **«nella parte in cui non prevede la necessaria rappresentanza di entrambi i generi**

nelle liste elettorali nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti».

...

Le questioni sono sollevate in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 51, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Protocollo n. 12 alla CEDU, firmato a Roma il 4 novembre 2000.

1.1.– L'incidente di costituzionalità è sorto nel corso del giudizio d'appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania che ha respinto il ricorso proposto da A. F. e L. D. L. nella qualità di elettori e componenti di una lista elettorale partecipante alle elezioni tenutesi il 21 e 22 settembre 2020 per il rinnovo del consiglio comunale di Castello del Matese, comune con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Nel giudizio di primo grado, i ricorrenti, sull'assunto che la sottocommissione elettorale circondariale, decidendo il loro reclamo, avrebbe illegittimamente negato la riconsiderazione dell'unica lista concorrente, in quanto composta da sette candidati tutti di sesso maschile, avevano chiesto l'annullamento dei provvedimenti di convalida e di proclamazione degli eletti, la rettifica dei risultati elettorali e l'assegnazione agli stessi ricorrenti, quali secondo e terzo dei non eletti, dei seggi ottenuti da tale lista concorrente.

1.2.– Secondo il rimettente, pur godendo il legislatore di ampia discrezionalità nella materia elettorale, la scelta compiuta con le disposizioni in esame supererebbe i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità, giacché essa sarebbe incoerente con le finalità proprie della normativa cui pertiene e opererebbe un non corretto bilanciamento degli interessi in gioco, non idoneo a promuovere la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive. Né la scelta legislativa potrebbe trovare giustificazione nella presunta difficoltà di individuare donne candidate in contesti abitativi di piccole dimensioni, posto che non vi è un obbligo di candidare persone residenti nel comune interessato dalla competizione elettorale e che, comunque, eventuali difficoltà a formare liste derivanti dalla «carenza demografica» prescinderebbero dal genere dei candidati.

Di conseguenza, sarebbe violato innanzitutto l'art. 51, primo comma, Cost., che impegna il legislatore a predisporre misure dirette a colmare le disuguaglianze di genere nella partecipazione politica, anche al fine di assicurare pieno riconoscimento a un diritto politico fondamentale con i caratteri dell'inviolabilità ai sensi dell'art. 2 Cost.

Sarebbe violato inoltre l'art. 3, secondo comma, Cost., sia per la già indicata irragionevolezza e la sproporzione della scelta legislativa, sia perché solo per le elezioni comunali permarrrebbe una differenziazione di regime in ragione delle diverse dimensioni dei comuni, tale per cui

in quelli con meno di 5.000 abitanti opererebbe unicamente il vincolo di una generica «rappresentanza di entrambi i sessi», e ciò, nonostante la rilevante consistenza complessiva e l'importanza dei comuni di piccole dimensioni. L'assenza poi di un meccanismo sanzionatorio della mancata rappresentanza di uno dei due sessi impedirebbe l'effettiva realizzazione della parità di genere in contrasto con la ratio della stessa legge n. 215 del 2012, funzionale a sua volta a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la piena partecipazione di tutti all'organizzazione politica.

Oggetto di censura, più precisamente, non sarebbe la scelta di differenziare a seconda delle dimensioni dei comuni, ma quella di non avere dato concretezza al principio di parità di genere. Pur ragionevolmente predisponendo regimi di tutela differenziati a seconda delle dimensioni del comune, il legislatore avrebbe escluso del tutto dall'ambito di applicazione del principio di parità milioni di cittadine «per il solo fatto di vivere in aree urbane a bassa densità demografica», e ciò irragionevolmente, stante che nessuna evidenza statistica, sociologica o scientifica dimostrerebbe l'inutilità di un intervento di riequilibrio delle rappresentanze di genere in tali realtà.

...

Il rimettente lamenta, in sintesi, che le disposizioni censurate, non prevedendo una sanzione per la violazione del vincolo della necessaria rappresentanza dei due sessi nelle liste elettorali nei comuni con meno di 5.000 abitanti, si porrebbero in contrasto con la ratio della normativa che le contiene, che è quella di promuovere l'effettiva parità di genere nell'accesso alle cariche elettive comunali in attuazione di quanto prescritto dall'art. 51, primo comma, Cost. **Le norme stesse violerebbero, dunque, sia quest'ultima previsione costituzionale, sia il principio di uguaglianza sostanziale, di cui la prima è espressione per quanto attiene all'accesso alle cariche elettive. Esse realizzerebbero, inoltre, un non corretto bilanciamento degli interessi in campo, sacrificando la finalità propria del riequilibrio della rappresentanza ben oltre quanto strettamente necessario al fine di proteggere eventuali altri interessi rilevanti.**

6.– Le questioni sono fondate.

6.1.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, **il legislatore gode di ampia discrezionalità nella disciplina della materia elettorale.** In essa si esprime infatti con un massimo di evidenza la politicalità della scelta legislativa, che è pertanto censurabile solo quando risulti manifestamente irragionevole (sentenze n. 35 del 2017, n. 1 del 2014, n. 242 del 2012, n. 271 del 2010, n. 107 del 1996 e n. 438 del 1993; ordinanza n. 260 del 2002).

Né si può ritenere che i margini di sindacato di questa Corte si allarghino apprezzabilmente per il fatto che esso investa regole elettorali – segnatamente riguardanti la presentazione delle liste dei candidati – dirette a promuovere il riequilibrio della rappresentanza di genere, in attuazione del citato art. 51, primo comma, Cost, come

modificato con la legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1 (Modifica dell'art. 51 della Costituzione). Anche nella scelta dei mezzi per attuare il disegno costituzionale di un'effettiva parità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, va infatti riconosciuta al legislatore un'ampia discrezionalità in linea con l'orientamento espresso da questa Corte secondo cui tali mezzi «possono essere di diverso tipo» (sentenza n. 4 del 2010).

Di conseguenza, l'azione del legislatore che – corrispondendo al preciso impegno cui lo sollecita la Costituzione – si accinga a promuovere la parità di accesso alle cariche elettive, intervenendo sulla disciplina della presentazione delle liste elettorali, può assumere forme alquanto diverse. E così è, in concreto, nella normativa statale e regionale emanata a tale fine, che impiega strumenti vari e differenziati, quali, fra gli altri: il divieto di liste composte da candidati di un solo sesso; il rispetto di quote di lista variamente congegnate; la previsione di regole di garanzia nelle preferenze. Inoltre, le varie prescrizioni sono accompagnate da strumenti a loro volta vari, a presidio dell'effettività delle diverse misure, quali: l'esclusione o ricusazione della lista, in taluni casi preceduta dall'invito rivolto ai proponenti di rivederla entro un termine determinato; l'invalidità della preferenza non rispettosa del vincolo di genere; misure pecuniarie sanzionatorie delle violazioni per le liste che non si conformino alle prescrizioni.

Costituisce, del resto, espressione di tale discrezionalità la stessa scelta, operata nella normativa in esame, di un sistema di misure di promozione della parità di accesso alle cariche elettive nei comuni graduato in ragione delle dimensioni di questi ultimi.

Nemmeno la pur ampia descritta discrezionalità del legislatore in materia sfugge, tuttavia, ai limiti generali del rispetto dei canoni di non manifesta irragionevolezza e di necessaria coerenza rispetto alle finalità perseguite, cui si deve aggiungere, per quanto qui segnatamente interessa, lo specifico limite costituito dall'obbligo di «promuove[re] attraverso appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini», al fine di garantire a tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso la possibilità di accedere alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (art. 51, primo comma, Cost.). **Con la conseguenza che una disciplina elettorale che omettesse di contemplare adeguate misure di promozione, o che ne escludesse l'applicazione a determinate competizioni elettorali o a determinate categorie di enti, non potrebbe che essere ritenuta lesiva della citata previsione costituzionale.**

6.2.– La normativa in esame non esclude, come visto, i comuni più piccoli dall'obbligo della presenza nelle liste elettorali di candidati di entrambi i sessi, cosicché non si può negare che anche per essi opera una, sia pur minima, misura di garanzia delle pari opportunità di accesso alle cariche.

Si tratta di una misura minima di «non discriminazione», come già sottolineato da questa Corte, che nella sentenza n. 49 del 2003 – resa su

una disposizione regionale che imponeva, nelle liste per l'elezione del consiglio regionale, la presenza di candidati di entrambi i sessi a pena di invalidità delle liste medesime – ha affermato che «il vincolo imposto, per la sua portata oggettiva, non appare nemmeno tale da incidere propriamente, in modo significativo, sulla realizzazione dell'obiettivo di un riequilibrio nella composizione per sesso della rappresentanza. Infatti, esso si esaurisce nell'impedire che, nel momento in cui si esplicano le libere scelte di ciascuno dei partiti e dei gruppi in vista della formazione delle liste, si attui una discriminazione sfavorevole ad uno dei due sessi, attraverso la totale esclusione di candidati ad esso appartenenti. Le “condizioni di parità” fra i sessi, che la norma costituzionale richiede di promuovere, sono qui imposte nella misura minima di una non discriminazione, ai fini della candidatura, a sfavore dei cittadini di uno dei due sessi».

Sennonché, nella normativa qui scrutinata, la stessa pur minimale misura di promozione non risulta assistita – a differenza di quanto accadeva nella normativa regionale appena citata – da alcun rimedio per il caso di violazione dell'obbligo: ciò che rende la misura stessa del tutto ineffettiva nella protezione dell'interesse che mira a garantire e, in quanto tale, inadeguata a corrispondere al vincolo costituzionale dell'art. 51, primo comma, Cost.

...

Anche sotto questo profilo, dunque, la soluzione adottata dal legislatore per quel che attiene alla promozione delle pari opportunità nei comuni più piccoli appare – oltre che, come sottolineato, direttamente in contrasto con quanto previsto all'art. 51, primo comma, Cost. – frutto di un cattivo uso della sua discrezionalità, manifestamente irragionevole e fonte di un'ingiustificata disparità di trattamento fra comuni nonché fra aspiranti candidati (o candidate) nei rispettivi comuni, ai quali non sono garantite, nei comuni più piccoli, le stesse opportunità di accesso alle cariche elettive che la Costituzione intende assicurare a tutti in funzione del riequilibrio della rappresentanza di genere negli organi elettivi.

...

Alla luce di queste considerazioni, si deve concludere che sussiste la violazione degli artt. 3, secondo comma, e 51, primo comma, Cost., sotto tutti i profili prospettati dal rimettente.

7.– Ricontrato il *vulnus*, va esaminata l'ammissibilità dell'intervento richiesto dallo stesso rimettente per porvi rimedio, individuato nell'estensione al caso di specie della sanzione dell'esclusione della lista, prevista per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti dall'art. 33, primo comma, lettera d-bis), del d.P.R. n. 570 del 1960. Una soluzione che non può dirsi costituzionalmente obbligata, considerata la varietà dei mezzi a disposizione del legislatore per promuovere la parità di genere e, in particolare, per sanzionare la violazione degli obblighi posti a tale fine, e la cui praticabilità va dunque verificata.

7.1.– Al riguardo soccorre la ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte secondo cui, di fronte alla violazione di diritti fondamentali – e questo è certamente il caso per quanto in precedenza esposto – non può essere di ostacolo all’esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l’assenza di un’unica soluzione a “rime obbligate” per ricondurre l’ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore.

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

7.2.– In applicazione di questi criteri, la soluzione indicata dal rimettente risulta costituzionalmente adeguata e merita di essere accolta.

...

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

...

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 71, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali) e 30, primo comma, lettere d-bis ed e), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), **nella parte in cui non prevede** l’esclusione delle liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

**12. La sent. n. 7/1996: la sfiducia individuale e il caso Mancuso –
PRE-ESAME**

Confronta nel Manuale: Cap. VI, § 3.10; Cap. X, § 6.

Introduzione: La sentenza n. 7/1996 è oggetto di uno specifico paragrafo del Manuale. Prima di procedere allo studio della decisione della Corte è bene leggere con attenzione il paragrafo dedicato e le altre parti del capitolo che si occupano della mozione di fiducia e della responsabilità dei membri del Governo. Per capire bene questa sentenza è inoltre necessario studiare il paragrafo dedicato ai conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato e alla nozione di *vindicatio potestatis*.

**SENTENZA N. 7
ANNO 1996**

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del dott. Filippo Mancuso, nella qualità di Ministro di grazia e giustizia-Guardasigilli pro-tempore, notificato il 30 ottobre 1995, depositato in cancelleria il 2 novembre successivo ed iscritto al n. 35 del registro conflitti 1995, per conflitto di attribuzione sorto a seguito:

- 1) della mozione in data 4 luglio 1995, così come presentata e posta all'ordine del giorno del 18 ottobre 1995 e messa a votazione nominale dal Senato della Repubblica nella seduta del 19 ottobre 1995;
- 2) dell'atto con cui il Presidente del Senato, per implicito o per esplicito, ha ammesso a discussione la mozione di sfiducia;
- 3) della proclamazione dei risultati della votazione sulla mozione impugnata, di accoglimento della mozione stessa, così come dichiarata dal Presidente del Senato della Repubblica nella seduta del 19 ottobre 1995;
- 4) della proposta del Presidente del Consiglio dei ministri per il conferimento, a se medesimo, dell'incarico di Ministro di grazia e giustizia ad interim;
- 5) del decreto in data 19 ottobre 1995, del Presidente della Repubblica, con il quale è stato conferito l'incarico di Ministro di grazia e giustizia ad interim al Presidente del Consiglio dei ministri, dott. Lamberto Dini;
- 6) dell'atto successivo, in data 20 ottobre 1995, con il quale il Presidente del Consiglio dei ministri, dott. Lamberto Dini, ha chiesto ed ottenuto "il passaggio delle consegne" del Ministero di grazia e giustizia;

Visti gli atti di costituzione del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica;

Udito nell'udienza pubblica del 5 dicembre 1995 il Giudice relatore Massimo Vari;

Uditi gli avvocati Fabrizio Salberini, Donatella Resta e Franco G. Scoca per il dott. Filippo Mancuso; gli avvocati Giuseppe Guarino e Paolo Barile per il Senato della Repubblica; gli avvocati Giuseppe Abbamonte e Feliciano Benvenuti per la Camera dei deputati; l'Avvocato generale dello Stato Giorgio Zagari per il Presidente del Consiglio dei ministri e per il Presidente della Repubblica.

Considerato in diritto

1. - Come risulta dalla narrativa di fatto, sono stati portati all'esame della Corte due ricorsi per conflitto di attribuzione. Con il primo, depositato il 19 ottobre 1995, il dott. Filippo Mancuso, nella qualità di Ministro di grazia e giustizia-Guardasigilli pro-tempore, ha proposto censure nei confronti del Senato della Repubblica, in relazione alla mozione presentata il 4 luglio 1995, da discutere nella seduta del 18 ottobre 1995, con la quale il Senato stesso "esprimeva sfiducia" nei suoi confronti, "ai sensi dell'art. 95 della Costituzione, quale responsabile individuale degli atti del proprio dicastero".

Con il secondo, depositato il successivo 23 ottobre 1995, lo stesso ricorrente ha chiesto - nei confronti del medesimo Senato della Repubblica, nonché del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica - l'annullamento dei seguenti atti "in quanto invasivi della sfera di attribuzioni conferita al Ministro di grazia e giustizia sia dall'art. 95, che, e soprattutto, dagli artt. 107 e 110 della Costituzione":

- 1) la mozione presentata in data 4 luglio 1995 al Senato della Repubblica, posta all'ordine del giorno della seduta del 18 ottobre 1995 e messa a votazione nominale nella seduta del 19 ottobre 1995;
- 2) l'atto con cui il Presidente del Senato, "per implicito o per esplicito", ha ammesso a discussione la mozione di sfiducia;
- 3) la proclamazione dei risultati della votazione sulla mozione impugnata, di accoglimento della mozione stessa, così come dichiarata dal Presidente del Senato della Repubblica nella seduta del 19 ottobre 1995;
- 4) la proposta del Presidente del Consiglio dei ministri per il conferimento, a sé medesimo, dell'incarico di Ministro di grazia e giustizia ad interim;
- 5) il decreto in data 19 ottobre 1995 del Presidente della Repubblica, con il quale è stato conferito l'incarico di Ministro di grazia e giustizia ad interim al Presidente del Consiglio dei ministri dott. Lamberto Dini;
- 6) l'atto successivo in data 20 ottobre 1995 con il quale il Presidente del Consiglio dei ministri, dottor Lamberto Dini, ha chiesto ed ottenuto "il passaggio delle consegne" del Ministero di grazia e giustizia.

...

6. - Nel merito il ricorso deve essere respinto.

Come già rilevato nell'ordinanza adottata in sede di giudizio sull'ammissibilità del conflitto, gli atti che il ricorrente assume lesivi delle sue attribuzioni sono da individuare essenzialmente nella mozione di sfiducia votata dal Senato della Repubblica nella seduta del 19 ottobre 1995, nonché nel decreto, in pari data, con il quale il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ha conferito a quest'ultimo l'incarico di Ministro di grazia e giustizia ad interim.

Nei confronti degli stessi, il ricorso prospetta tre ordini di censura generali:

- a) l'inammissibilità della personalizzazione dell'istituto della mozione parlamentare di sfiducia;
- b) l'inesistenza di una responsabilità politica (e di qualsiasi ulteriore responsabilità) del Ministro da sfiduciare;
- c) la lesione degli specifici poteri che costituzionalmente competono al Guardasigilli e che vengono perciò fatti valere sotto il profilo della vindicatio potestatis.

7. - Con la prima delle richiamate censure, il ricorrente sostiene che "il rapporto fiduciario Camere-Governo nel suo complesso non sarebbe suscettibile di essere parzializzato, e parzialmente revocato", a scapito della unitarietà e della collegialità delle funzioni del Governo.

Si solleva, in tal modo, il problema dell'ammissibilità, nell'ordinamento costituzionale italiano, dell'istituto della sfiducia individuale, quale conseguenza della responsabilità politica dei singoli ministri.

Pur nel silenzio della Costituzione, il dibattito in argomento è risalente, tanto che se ne trova traccia nei lavori preparatori della Costituzione stessa, soprattutto negli aspetti della responsabilità politica del singolo componente del Governo e dell'obbligo di dimissioni eventualmente sul medesimo incumbente. Già nella Commissione Forti, istituita nell'ambito del Ministero per la Costituente, si discusse ampiamente della possibilità di far valere la responsabilità politica dei singoli ministri, pervenendo, però, alla conclusione della inopportunità di "enunciare esplicitamente che la responsabilità politica, oltre che dell'intero Gabinetto, possa essere anche individuale, preferendo lasciare la questione a principi non scritti".

Che l'argomento, sia pure nella sua problematicità, fosse presente nel dibattito allora in corso, si evince anche dal progetto che venne sottoposto dalla "Commissione dei settantacinque" all'Assemblea costituente; progetto che prevedeva, in quello che poi sarebbe divenuto l'art. 94 della Costituzione, che la fiducia del Parlamento dovesse investire "primo ministro e ministri", mentre solo in seguito il destinatario divenne, con formula più sintetica, "il Governo". Aggiungasi che vari emendamenti presentati, in tema di conseguenze di un voto contrario ad una proposta governativa, prevedevano che esso non avrebbe comportato "come conseguenza le dimissioni del Governo o del ministro interessato".

D'altro canto, il fatto che l'istituto della sfiducia individuale non sia stato tradotto in una espressa previsione non porta a farlo ritenere fuori dal quadro costituzionale. Non avendo l'Assemblea costituente preso esplicita posizione sul tema, è da ritenere che essa non abbia inteso pregiudicare le modalità attuative che la forma di governo, così come definita, avrebbe consentito. Nella interpretazione della Costituzione, occorre privilegiare l'argomento logico-sistematico: si tratta, allora, di accertare se la sfiducia individuale, benché non contemplata espressamente, possa, tuttavia, reputarsi elemento intrinseco al disegno tracciato negli artt. 92, 94 e 95 della Costituzione, suscettibile di essere esplicitato in relazione alle esigenze poste dallo sviluppo storico del governo parlamentare.

8. - La Costituzione, nel prevedere, all'art. 95, secondo comma, la responsabilità collegiale e la responsabilità individuale, conferisce sostanza alla responsabilità politica dei ministri, nella duplice veste di componenti della compagine governativa da un canto e di vertici dei rispettivi dicasteri dall'altro. Risulta dai lavori preparatori che, nella discussione relativa alla responsabilità del singolo ministro, la stessa, qualificata in un primo momento come "personale", diventò nel testo definitivo "individuale", con una modifica alla quale sarebbe ingiustificato attribuire solo rilievo lessicale, ignorando così il ben più sostanziale intento, che è invece dato cogliere, di stabilire una correlazione fra le due forme di responsabilità - collegiale ed individuale - nel comune quadro della responsabilità politica.

Nella forma di governo parlamentare, la relazione tra Parlamento e Governo si snoda secondo uno schema nel quale là dove esiste indirizzo politico esiste responsabilità, nelle due accennate varianti, e là dove esiste responsabilità non può non esistere rapporto fiduciario.

L'indirizzo politico che si colloca al centro di una siffatta articolazione di rapporti è assicurato, dunque, nella sua attuazione, dalla responsabilità collegiale e dalla responsabilità individuale contemplate dall'art. 95 della Costituzione; responsabilità che fanno capo ai soggetti specificamente indicati dall'art. 92 della Costituzione, vale a dire il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, nella duplice veste di componenti del Governo e di vertici dei dicasteri; e responsabilità, infine, definite, giusta l'art. 94 della Costituzione, nei loro termini anche temporali di riferimento, dall'instaurazione, da un canto, e dal venir meno, dall'altro, del rapporto fiduciario.

L'attività collegiale del Governo e l'attività individuale del singolo ministro - svolgendosi in armonica correlazione - si raccordano all'unitario obiettivo della realizzazione dell'indirizzo politico a determinare il quale concorrono Parlamento e Governo. Al venir meno di tale raccordo, l'ordinamento prevede strumenti di risoluzione politica del conflitto a disposizione tanto dell'esecutivo, attraverso le dimissioni dell'intero Governo ovvero del singolo ministro; quanto del Parlamento, attraverso la sfiducia, atta ad investire, a seconda dei casi, il Governo

nella sua collegialità ovvero il singolo ministro, per la responsabilità politica che deriva dall'esercizio dei poteri spettantigli.

Né a smentire tali conclusioni può valere il rapporto di simmetria che il ricorrente tende a delineare fra mozione di fiducia e mozione di sfiducia. Ad escludere, infatti, che la sfiducia si configuri come atto eguale e contrario alla fiducia, donde una identica conseguente finalizzazione all'organo nella sua collegialità, è sufficiente considerare che la fiducia è la necessaria valutazione globale sulla composizione e sul programma politico del Governo al momento della sua presentazione alle Camere (art. 94), mentre la sfiducia è giudizio eventuale e successivo su comportamenti e, quindi, è valutazione non necessariamente rivolta al Governo nella sua collegialità, bensì suscettibile di essere indirizzata anche al singolo ministro.

Il vizio di fondo che inficia il ragionamento del ricorrente sta non certo nella convinzione che l'attività di governo debba ispirarsi al criterio della collegialità, quale mezzo necessario per assicurarne l'unitarietà dell'indirizzo, quanto piuttosto nella tesi che il principio della collegialità debba astringere tutti i componenti del Governo ad una comune sorte nella simultanea permanenza in carica ovvero nella cessazione dalla medesima, senza considerare che la collegialità stessa è metodo dell'azione dell'esecutivo che può essere infranto proprio dal comportamento dissonante del singolo, e che il recupero dell'unitarietà di indirizzo può essere favorito proprio dal ricorso, quando una delle Camere lo ritenga opportuno, all'istituto della sfiducia individuale.

Se una corrispondenza sul piano logico è dato istituire, essa attiene, invece, al rapporto fra responsabilità e sfiducia, giacché la Costituzione - in particolare nell'art. 95, secondo comma - configura una responsabilità politica individuale che non può non avere correlate implicazioni per quanto attiene alle conseguenze. Né v'è da temere che dall'ammissibilità dell'istituto della sfiducia individuale derivi, nel rapporto fra Parlamento e Governo, il rischio di una preminenza dell'organo parlamentare tale da amplificarne il ruolo e tale da esporre individualmente i singoli componenti dell'esecutivo ai mutevoli e contingenti orientamenti di maggioranze parlamentari, anche occasionali. Di fronte a mozioni di sfiducia presentate nei confronti dei singoli ministri, il Presidente del Consiglio che ne condivide l'operato può sempre, come del resto già accaduto in passato, trasferire la questione della fiducia sull'intero Governo.

9. - A disegnare il modello di rapporti sopra indicato concorrono anche le fonti integrative del testo costituzionale. A questo proposito non vengono qui in considerazione tanto le convenzioni parlamentari, che il ricorrente definisce figure non consolidate, quanto piuttosto i regolamenti parlamentari e le prassi applicative, che, nel caso in esame, rappresentano l'inveramento storico di principi contenuti nello schema definito dagli artt. 92, 94 e 95 della Costituzione.

In tal senso, e al fine di assicurare alla sfiducia individuale le stesse garanzie procedurali previste dalla Costituzione in via generale per

la mozione di sfiducia, va considerata la modifica apportata, nel 1986, dalla Camera dei deputati al proprio regolamento (art. 115), con la quale si è disposto che "alle mozioni con le quali si richiedono le dimissioni di un ministro", si applica la stessa disciplina della mozione di sfiducia al Governo. Quanto al Senato della Repubblica, non si rinviene analoga disposizione nel relativo regolamento, ma gli atti parlamentari testimoniano, nella prassi, il tutt'altro che isolato ricorso al medesimo istituto, con il supporto di conformi pareri della Giunta per il regolamento.

A questi elementi - quando siano in armonia con il sistema costituzionale, come nel caso di specie - non può non essere riconosciuto grande significato, perché contribuiscono ad integrare le norme costituzionali scritte e a definire la posizione degli organi costituzionali, alla stregua di principi e regole non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali.

10. - Sotto altro profilo, il ricorrente, dopo aver negato che, nei suoi comportamenti, possano ravvisarsi gli estremi di una responsabilità sia politica che di qualsiasi altro tipo, lamenta che si sia fatto un uso dello strumento della sfiducia individuale in vista di un fine diverso da quello proprio di tale mezzo, con lo scopo di censurare iniziative rientranti nell'ambito delle competenze amministrative del Guardasigilli.

La Corte osserva che la sfiducia - quali che ne possano essere le varianti, di atto indirizzato al Governo ovvero al singolo ministro - comporta un giudizio soltanto politico; e, in ogni caso, che la doglianza con la quale il ricorrente deduce che si sarebbe fatto ricorso all'istituto della mozione di sfiducia in vista di un risultato improprio - indipendentemente dal fondamento o meno delle ipotesi avanzate in ordine ai motivi ispiratori della mozione stessa - si risolve in una prospettazione di per sé inammissibile, perché presuppone la sindacabilità nelle ragioni e nel fine dell'iniziativa assunta dal Senato. L'atto oggetto del ricorso contiene valutazioni del Senato che, proprio perché espressione della politicità dei giudizi a quest'ultimo spettanti, si sottraggono, in questa sede, a qualsiasi controllo attinente al profilo teleologico. Nel caso della mozione di sfiducia, si tratta di un atto che va annoverato fra gli strumenti funzionali al ruolo proprio delle Camere di verificare la consonanza con il Governo rispetto all'indirizzo politico, il cui svolgimento spetta a quest'ultimo; ruolo che muove dall'approvazione del programma governativo e che, attraverso successive specificazioni, integrazioni ed anche modifiche degli orientamenti dettati, si traduce in un apprezzamento continuo e costante dell'attività svolta.

11. - Per motivi analoghi sono da disattendere le censure con le quali il ricorrente sostiene che l'iniziativa del Senato avrebbe il fine di dettare regole di buona amministrazione utilizzando un mezzo assolutamente non preordinato dal Costituente a tale scopo. Peraltro, poiché il

ricorrente stesso si dà carico di precisare di agire in chiave di vindicatio potestatis "in relazione ai poteri specifici che costituzionalmente gli competono", sembra opportuno chiarire che la previsione in Costituzione delle funzioni del Ministro di grazia e giustizia, specie per quanto attiene all'art. 110 e ai poteri di organizzazione ivi contemplati, fu introdotta, a suo tempo, essenzialmente con l'intento, nel momento in cui si prevedeva l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura, di definire anche le competenze del Ministro della giustizia.

Se, pertanto, la ratio delle disposizioni costituzionali in parola è di delimitare il campo di intervento del Ministro rispetto a quello riservato al Consiglio superiore della magistratura, il sindacato del Parlamento, nei confronti degli atti del Guardasigilli, è identico a quello che si esercita nei confronti di qualsiasi componente del Governo, salva la particolare garanzia che circonda le relative competenze che, discendendo direttamente dalla Costituzione, non potrebbero essere caducate con una legge ordinaria.

Il controllo del Parlamento, proprio perché politico, non incontra dunque limiti, investendo l'esercizio di tutte le competenze del ministro, considerato che lo stesso è, ad un tempo, organo politico e vertice del dicastero, e che il suo compito è quello di raccordare l'ambito delle scelte politiche con i tempi e i modi di attuazione delle stesse da parte dell'amministrazione.

A mutare una siffatta conclusione non possono valere le osservazioni del ricorrente, secondo le quali l'intervento parlamentare troverebbe ostacolo nell'incidenza sulla sfera di funzioni tipicamente amministrative, giacché non v'è incompatibilità fra natura amministrativa delle funzioni e controllo del Parlamento, nella prospettiva propria di quest'ultimo.

Né può valere l'ulteriore considerazione del ricorrente secondo cui un'eventuale incompatibilità tra l'indirizzo del Governo e l'azione del singolo ministro avrebbe dovuto trovare soluzione nell'ambito del Consiglio dei ministri, attraverso iniziative del Presidente. Ed invero, anche se detta via appare in astratto coerente con i poteri e le responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri, quale garante dell'unità di indirizzo del Governo, non è questa la sede per indagare sulle ragioni che non hanno consentito, nel caso di specie, una soluzione siffatta, essendo, invece, compito della Corte accertare solo se il potere di controllo del Parlamento sia stato legittimamente esercitato, nel rispetto dei limiti derivanti dalle competenze spettanti ad altri poteri dello Stato.

12. - Restano da esaminare, a questo punto, le doglianze che riguardano in modo specifico il provvedimento assunto dal Presidente della Repubblica, nel conferire al Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta di quest'ultimo, l'incarico ad interim di Ministro di grazia e giustizia.

Il provvedimento viene censurato sotto un duplice profilo: sia perché adottato senza nulla disporre riguardo al Ministro in carica e senza decretarne esplicitamente la revoca, sia perché le dimissioni, ancorché obbligatorie per effetto della pronuncia di sfiducia, costituirebbero - ad avviso del ricorrente - pur sempre un atto spontaneo ed una autonoma manifestazione di volontà da parte del titolare dell'organo.

Anche queste doglianze non sono fondate.

Muovendo dal secondo profilo che, per la sua portata di principio, precede, dal punto di vista logico, l'altro, la Corte rammenta che, per pacifica e comune opinione in materia, la fiducia del Parlamento è il presupposto indefettibile per la permanenza in carica del Governo e dei ministri, sicché, quando essa viene meno, le dimissioni si configurano come atto dovuto in base ad una regola fondamentale del regime parlamentare. In questo senso, l'obbligo di dimissioni del Governo, in caso di sfiducia, ancorché non espressamente previsto, può farsi discendere - oltre che dal principio sancito nel primo comma dell'art. 94 - dall'argomento desumibile a contrario dal quarto comma di tale disposizione, secondo la quale "il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni". Se la fiducia vale a creare il raccordo politico tra Parlamento e Governo, la volontarietà delle dimissioni, dopo un voto di sfiducia, non significa, contrariamente a quanto sembra ritenere il ricorrente, libertà di valutazione in ordine al se ed al quando.

Poiché la revoca della fiducia esaurisce i suoi effetti nell'ambito del rapporto Parlamento-Governo, ma non comporta la caducazione dell'atto di nomina, la presentazione delle dimissioni è il normale tramite per consentire al Presidente della Repubblica di procedere alla nomina del nuovo Governo, ovvero del nuovo ministro. Il Presidente della Repubblica, in tale fase, è chiamato, dunque, ad un ruolo attivo che, in mancanza di dimissioni, richiede l'esercizio di poteri che attengono alla garanzia costituzionale, in vista del ripristino del corretto funzionamento delle istituzioni. Nel caso qui in esame, sulla base di una presa d'atto della volontà del Senato che ha espresso sfiducia nei confronti del Ministro della giustizia, si è posto in essere un procedimento complesso, nell'ambito del quale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con l'atto di iniziativa inteso a tener conto della volontà parlamentare, cioè con la proposta di sostituzione, nonché il Presidente della Repubblica che, una volta investito della proposta medesima, ha adempiuto il ruolo suo proprio di garante della Costituzione, sollevando il Ministro dall'incarico, e provvedendo alla sua sostituzione in conformità.

**PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE**

Dichiara che:

a) spetta a ciascuna Camera approvare una mozione di sfiducia anche nei confronti di un singolo ministro e, pertanto, spettava al Senato

approvare la mozione di sfiducia nei confronti del Ministro di grazia e giustizia votata il 19 ottobre 1995;

b) spetta al Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sostituire il ministro nei cui confronti una Camera abbia approvato una mozione di sfiducia, quando questi non si sia dimesso e, pertanto, spettava al Presidente della Repubblica adottare, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, il decreto del 19 ottobre 1995, col quale è stata conferita al medesimo Presidente del Consiglio dei ministri la titolarità ad interim del Ministero di grazia e giustizia in sostituzione del ministro nei cui confronti il Senato aveva approvato la mozione di sfiducia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 1995.

Mauro FERRI, Presidente

Massimo VARI, Redattore

Depositata in cancelleria il 18 gennaio 1996.

13. La sent. n. 200/1996: la concessione della grazia e l'istituto della controfirma ministeriale – PRE-ESAME (in alternativa alla sent. contenuta nel punto 14)

Confronta nel Manuale: Cap. VI, § 2.3.

Introduzione: Il contenzioso costituzionale generato dal conflitto tra Ministro della Giustizia e Capo dello Stato in merito alla titolarità sostanziale del potere di concedere la grazia è oggetto della sent. n. 200/2006. Nel Manuale la sentenza è richiamata nel paragrafo dedicato alla controfirma presidenziale perché, come per tutti i poteri del Presidente della Repubblica, si tratta di capire, anche per il potere di clemenza, se esso sia qualificabile come atto complesso o atto formalmente e sostanzialmente presidenziale. Il consiglio è, prima di affrontare lo studio di questa sentenza, di studiare bene la parte del Manuale richiamata.

**SENTENZA N. 200
ANNO 2006**

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorto a seguito della nota del 24 novembre 2004 con la quale il Ministro della giustizia ha dichiarato di non dare corso alla determinazione del Presidente della Repubblica relativa alla concessione della grazia ad Ovidio Bompressi, promosso con ricorso del Presidente della Repubblica nei confronti del Ministro della giustizia, notificato il 29 novembre 2005, depositato in cancelleria il successivo 1° dicembre ed iscritto al n. 25 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2005, fase di merito.

Udito nell'udienza pubblica del 2 maggio 2006 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

udito l'avvocato dello Stato Ignazio Francesco Caramazza per il Presidente della Repubblica.

Considerato in diritto

1.— Il presente conflitto è occasionato dal rifiuto opposto dal Ministro della giustizia di «dare corso alla determinazione, da parte del Presidente della Repubblica, di concedere la grazia ad Ovidio Bompressi», rifiuto risultante dalla nota del 24 novembre 2004 inviata dal medesimo Ministro al Capo dello Stato.

Con il ricorso – muovendosi dal presupposto che il potere di grazia sia riservato «espressamente e in via esclusiva al Capo dello Stato dall'art.

87 della Costituzione» – si lamenta che il Guardasigilli si sia **rifiutato «di formulare la proposta di grazia»** e di **predisporre il relativo decreto di concessione**, malgrado il Presidente della Repubblica, con nota dell'8 novembre 2004, avesse manifestato la propria determinazione di volere concedere a favore dell'interessato il provvedimento di clemenza. Da qui la dedotta violazione degli articoli 87 e 89 della Costituzione, atteso che la mancata «formulazione della proposta da parte del Ministro» si sostanzierebbe, di fatto, nella **rivendicazione di una attribuzione costituzionalmente spettante al Capo dello Stato**, laddove, invece, sia la predisposizione del decreto che la successiva controfirma da parte del Guardasigilli costituirebbero «atti dovuti».

In particolare, si sostiene nel ricorso che la *ratio* dell'istituto della **grazia sia «umanitaria ed equitativa»**, assolvendo alla funzione di «attenuare l'applicazione della legge penale in tutte quelle ipotesi nelle quali essa viene a confliggere con il più alto sentimento della giustizia sostanziale». Da questa peculiare connotazione del potere di grazia, **da cui esula ogni valutazione di «natura politica»**, deriverebbe la sua «naturale» attribuzione al Capo dello Stato «quale organo rappresentante dell'unità nazionale», nonché «garante *super partes* della Costituzione».

...

4.— Così determinata la legittimazione a stare in giudizio delle parti, in relazione alla esatta individuazione del *thema decidendum*, deve preliminarmente osservarsi come la questione all'esame di questa Corte concerna non già la titolarità del potere di grazia, espressamente attribuita dalla Costituzione (art. 87, penultimo comma) al Presidente della Repubblica, **bensì le concrete modalità del suo esercizio**. Nel ricorso si assume, in particolare, **che il ruolo del Ministro si risolverebbe in una doverosa collaborazione con il Capo dello Stato** nelle varie fasi del procedimento. Il Ministro in tal modo sarebbe chiamato a contribuire, nel segno di una leale collaborazione tra poteri, alla formazione della volontà presidenziale mediante lo svolgimento di attività cui dovrebbe essere attribuita valenza essenzialmente «istruttoria».

5.— Ciò precisato, il ricorso, nel merito, deve ritenersi fondato sulla base delle considerazioni che seguono.

5.1.— **Prerogativa personale dei sovrani assoluti**, la concessione della grazia ha sostanzialmente mantenuto tale carattere anche dopo l'avvento della Monarchia costituzionale, essendo quello di dispensare dalle pene il segno massimo del potere, che attribuiva particolare autorità e prestigio alla figura del Monarca.

È, dunque, in tale contesto storico – quanto all'esperienza italiana – che, dapprima, nell'art. 5 del Proclama dell'8 febbraio 1848 (atto con il quale veniva preannunciata da Carlo Alberto l'emanazione dello Statuto), e, successivamente, nell'art. 8 dello Statuto stesso, venne riconosciuto al Re il potere di «far grazia e commutare le pene».

Prerogativa, evidentemente, concepita in stretta connessione con i caratteri della «inviolabilità» e «sacralità» della persona del Monarca. Non irrilevante, tuttavia, appare la circostanza che, mentre nel primo dei citati testi normativi l'esercizio del potere *de quo* veniva ascritto alla sfera del "giudiziario" (il predetto art. 5, difatti, recitava: «ogni giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo nome. Egli può far grazia e commutare le pene»), nel secondo, viceversa, si recideva tale legame. Alla previsione, difatti, dell'art. 8 dello Statuto («il Re può far grazia, e commutare le pene») corrispondeva quella autonoma dell'art. 68 (secondo cui «la Giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo Nome dai Giudici ch'Egli istituisce»), e ciò quasi a sottolineare che l'adozione del provvedimento di clemenza si poneva, già allora, come **l'esito di un giudizio equitativo del tutto diverso** da quello riservato agli organi giurisdizionali; ciò che rendeva l'esercizio del potere di grazia non idoneo ad essere gestito dalla magistratura il cui compito è "fare giustizia" applicando la legge.

Non è quindi casuale, nella medesima prospettiva, che già il primo codice di rito penale del Regno d'Italia (quello del 1865) prevedesse – all'art. 826 – che le «suppliche per grazia di pene pronunziate» fossero «dirette al re, e presentate al Ministro di grazia e giustizia», dettando così una norma che, se non dirimeva la questione circa la natura della grazia (e la sua titolarità), indicava tuttavia il luogo opportuno della sua trattazione, distinto dalla sede giurisdizionale.

5.2.— Mutato il quadro istituzionale con il passaggio dalla Monarchia alla Repubblica, va ricordato il punto saliente del dibattito svoltosi nell'Assemblea costituente, **che portò a riconfermare – nel testo della Costituzione del 1948 – il Capo dello Stato quale titolare di un potere intimamente connesso, almeno da un punto di vista storico, alla figura del Monarca.** L'art. 87, undicesimo comma, della Costituzione, dettando una disposizione sostanzialmente identica all'art. 8 dello Statuto albertino, ha infatti stabilito che il Presidente della Repubblica «può concedere grazia e commutare le pene».

Si discusse, allora, in ordine alle implicazioni di tale scelta, ponendosi prevalentemente l'accento sull'evoluzione conosciuta – già nella prassi statutaria – dall'istituto in esame. In particolare, si sottolineò nella seduta assembleare del 22 ottobre del 1947 come il potere di concedere la grazia, rientrante in origine tra quelle «attribuzioni (...) ancora di natura personale, residui dei diritti propri dei monarchi, senza alcun concorso di altri organi costituzionali», avesse progressivamente mutato natura già sotto il vigore del regime monarchico. Dalla affermazione secondo cui, allorché «**il re fa la grazia, la fa come persona, non la fa in quanto rappresenta lo Stato**», si era progressivamente passati al riconoscimento che «**il Capo dello Stato della monarchia, secondo lo Statuto albertino, non ha nessun potere personale; tutti i suoi poteri sono esercitati in quanto rappresentante dello Stato e tutti sottoposti al principio generale della responsabilità ministeriale**».

Non casualmente, quindi, nel medesimo impianto costituzionale configurato nel 1948, venne ribadita la necessità che tutti gli atti del Presidente della Repubblica, a pena di invalidità, dovessero essere controfirmati dai **Ministri «proponenti»** (espressione equivalente, secondo l'interpretazione successivamente invalsa, a quella di **Ministri «competenti»**), respingendo l'Assemblea costituente la proposta – avanzata nel corso di quella stessa seduta del 22 ottobre 1947 – di escludere dall'obbligo della controfirma gli atti presidenziali adottati «in via di prerogativa».

6.— Inquadrate storicamente l'istituto, diventa rilevante stabilire – ai fini della risoluzione del presente conflitto – quale tipo di relazione intercorra tra il Capo dello Stato, titolare del potere di grazia, ed il Ministro della giustizia, il quale, responsabile dell'attività istruttoria e quindi a tale titolo partecipa del procedimento complesso in cui si snoda l'esercizio del potere in esame, è chiamato a predisporre il decreto che dà forma al provvedimento di clemenza, nonché a controfirmarlo e, successivamente, a curarne l'esecuzione.

Sul punto, come è noto, si è sviluppato un ampio dibattito nel corso del quale sono emersi diversi orientamenti che, sulla base di percorsi argomentativi anche molto diversificati, vanno **dalla configurazione della grazia come atto costituente “prerogativa presidenziale” a quella di un “atto complesso”**, alla cui formazione dovrebbero concorrere, in modo paritario, le due volontà del Presidente della Repubblica e del Ministro Guardasigilli, non senza passare attraverso altre distinte ed intermedie opzioni interpretative.

È, dunque, rilevante, per la soluzione della questione posta, individuare la funzione propria del potere di grazia, anche alla luce della prassi sviluppatasi, nel periodo repubblicano, nelle relazioni tra Capo dello Stato e Ministro Guardasigilli.

6.1.— Orbene, deve ritenersi, al riguardo, che l'esercizio del potere di grazia risponda a finalità essenzialmente umanitarie, da apprezzare in rapporto ad una serie di circostanze (non sempre astrattamente tipizzabili), inerenti alla persona del condannato o comunque involgenti apprezzamenti di carattere equitativo, idonee a giustificare l'adozione di un atto di clemenza individuale, il quale incide pur sempre sull'esecuzione di una pena validamente e definitivamente inflitta da un organo imparziale, il giudice, con le garanzie formali e sostanziali offerte dall'ordinamento del processo penale. **Ratio legis**

La funzione della grazia è, dunque, in definitiva, quella di attuare i valori costituzionali, consacrati nel terzo comma dell'art. 27 Cost., **garantendo soprattutto il «senso di umanità», cui devono ispirarsi tutte le pene, e ciò anche nella prospettiva di assicurare il pieno rispetto del principio desumibile dall'art. 2 Cost., non senza trascurare il profilo di «rieducazione» proprio della pena.**

Questa peculiare connotazione funzionale del potere di grazia appare, del resto, coerente con quanto affermato dalla stessa giurisprudenza

costituzionale. Questa Corte nello scrutinare, in particolare, l'istituto della grazia "condizionata", ha osservato come esso assolve ad un compito «logicamente parallelo alla individualizzazione della pena, consacrata in linea di principio n dall'art. 133 c.p.», tendendo «a temperare il rigorismo dell'applicazione pura e semplice della legge penale mediante un atto che non sia di mera clemenza, ma che, in armonia col vigente ordinamento costituzionale, e particolarmente con l'art. 27 Cost., favorisca in qualche modo l'emenda del reo ed il suo reinserimento nel tessuto sociale» ([sentenza n. 134 del 1976](#)).

È evidente, altresì, come – determinando l'esercizio del potere di grazia una deroga al principio di legalità – il suo impiego debba essere contenuto entro ambiti circoscritti destinati a valorizzare soltanto eccezionali esigenze di natura umanitaria. Ciò vale a superare il dubbio – al quale ha sostanzialmente fatto riferimento lo stesso Guardasigilli nella nota 24 novembre 2004, che ha occasionato il conflitto – **che il suo esercizio possa dare luogo ad una violazione del principio di eguaglianza consacrato nell'art. 3 della Costituzione.**

6.2.— La stessa disamina della prassi formatasi sulla concessione della grazia dopo l'avvento della Costituzione repubblicana, pone in evidenza, in base a dati statistici ministeriali, l'esistenza di una ulteriore evoluzione dell'istituto, o meglio della funzione assolta con il suo impiego.

Se infatti molto frequente, fino alla metà degli anni '80 del secolo appena concluso, si è presentato il ricorso a tale strumento, tanto da legittimare l'idea di un suo possibile uso a fini di politica penitenziaria, a partire dal 1986 – ed in coincidenza, non casualmente, con l'entrata in vigore della legge 10 ottobre 1986, n. 663 (Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) – si è assistito ad un ridimensionamento nella sua utilizzazione: valga, a titolo esemplificativo, il raffronto tra i 1.003 provvedimenti di clemenza dell'anno 1966 e gli appena 104 adottati nel 1987, ma il dato numerico è ulteriormente diminuito negli anni successivi, riducendosi fino a poche decine.

Un'evenienza, quella appena indicata, da ascrivere – come si notava – all'introduzione di una apposita legislazione in tema di trattamento carcerario ed esecuzione della pena detentiva. Ciò nella convinzione che le ordinarie esigenze di adeguamento delle sanzioni applicate ai condannati alle peculiarità dei casi concreti – esigenze fino a quel momento soddisfatte in via pressoché esclusiva attraverso l'esercizio del potere di grazia – dovessero realizzarsi mediante l'impiego, certamente più appropriato anche per la loro riconduzione alla sfera giurisdizionale, degli strumenti tipici previsti dall'ordinamento penale, processual-penale e penitenziario (ad esempio, liberazione condizionale, detenzione domiciliare, affidamento ai servizi sociali ed altri).

Ciò ha fatto sì, dunque, che l'istituto della grazia sia stato restituito – correggendo la prassi, per certi versi distortiva, sviluppatasi nel corso dei primi decenni di applicazione della disposizione costituzionale di cui all'art. 87, undicesimo comma, Cost. – **alla sua funzione di eccezionale strumento destinato a soddisfare straordinarie esigenze di natura umanitaria.**

7.— L'evoluzione legislativa e della prassi appena illustrata concorre a meglio definire i rispettivi ruoli esercitati dal Presidente della Repubblica e dal Ministro Guardasigilli nel procedimento complesso che culmina nell'emanazione del decreto di concessione della grazia o di commutazione della pena.

7.1.— In particolare, una volta recuperato l'atto di clemenza alla sua funzione di mitigare o elidere il trattamento sanzionatorio per eccezionali ragioni umanitarie, risulta evidente **la necessità di riconoscere nell'esercizio di tale potere – conformemente anche alla lettera dell'art. 87, undicesimo comma, Cost. – una potestà decisionale del Capo dello Stato, quale organo *super partes*, «rappresentante dell'unità nazionale», estraneo a quello che viene definito il “circuito” dell'indirizzo politico-governativo, e che in modo imparziale è chiamato ad apprezzare la sussistenza in concreto dei presupposti umanitari che giustificano l'adozione del provvedimento di clemenza.**

Infine, si deve rilevare come l'indicata conclusione risponda ad un'ulteriore esigenza, quella cioè di evitare che nella valutazione dei presupposti per l'adozione di un provvedimento avente efficacia “ablativa” di un giudicato penale possano assumere rilievo le determinazioni di organi appartenenti al potere esecutivo.

L'esame della giurisprudenza della Corte ([sentenze n. 274 del 1990](#), [n. 114 del 1979](#), [n. 192 del 1976](#), [n. 204](#) e [n. 110 del 1974](#)) induce a **ritenere ormai consolidato l'orientamento che, con implicito riferimento al principio di separazione dei poteri, esclude ogni coinvolgimento di esponenti del Governo nella fase dell'esecuzione delle sentenze penali di condanna, in ragione della sua giurisdizionalizzazione ed in ossequio al principio secondo il quale solo l'autorità giudiziaria può interloquire in materia di esecuzione penale.**

Significativa, a tale proposito, è la già citata [sentenza n. 274 del 1990](#) con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 589, terzo comma, del codice di procedura penale del 1930, il quale stabiliva che «nel caso previsto dall'art. 147, primo comma, n. 1, del codice penale» (presentazione della domanda di grazia), spettasse «al Ministro di Grazia e Giustizia e non al Tribunale di sorveglianza il potere di differire l'esecuzione della pena». Alla declaratoria di illegittimità della norma censurata questa Corte perveniva in base al rilievo secondo cui l'ipotesi contemplata nell'art. 147, primo comma, n. 1, del codice penale è, unitamente ad altre analoghe, «espressione d'uno stesso principio, attinente all'ingerenza del potere esecutivo,

dopo la pronuncia di sentenza definitiva di condanna, in decisioni riservate all'autorità giudiziaria», e dunque evidenziando la necessità «che i residui poteri ministeriali in tema di differimento dell'esecuzione della pena detentiva» venissero, invece, «rimessi alla competenza dell'autorità giudiziaria di sorveglianza».

7.2.— Detto ciò, rimane da chiarire – ai fini della risoluzione del presente conflitto – quali siano i compiti spettanti al Guardasigilli nell'ambito dell'attività finalizzata all'adozione del provvedimento di clemenza.

In via preliminare, occorre puntualizzare che il decreto di grazia è la risultante di un vero e proprio procedimento – così è qualificato nella stessa rubrica dell'abrogato art. 595 del codice di procedura penale del 1930 – che si snoda attraverso una pluralità di atti e di fasi. Tale procedimento è stato tenuto ben presente dallo stesso legislatore costituente nel momento in cui, con l'art. 87, undicesimo comma, Cost. ha annoverato tra i poteri del Capo dello Stato quello di concedere la grazia e commutare le pene.

7.2.1.— L'analisi di tale complessa procedura deve muovere dalla lettura dell'art. 681 cod. proc. pen., il quale prevede, innanzitutto, che l'“iniziativa” – salva l'ipotesi della «proposta» proveniente dal presidente del consiglio di disciplina (comma 3) – possa essere assunta dal condannato ovvero da un suo prossimo congiunto, dal convivente, dal tutore, dal curatore, da un avvocato, che sottoscrivono la «domanda» di grazia, «diretta al Presidente della Repubblica» e «presentata» al Ministro della giustizia (comma 1).

La medesima disposizione – con un'innovazione significativa rispetto alle previgenti discipline contenute nei codici di rito penale del 1865 (artt. da 826 a 829), del 1913 (art. 592), ed infine del 1930 (art. 595) – ha, peraltro, riconosciuto espressamente la possibilità che la grazia sia «concessa anche in assenza di domanda o proposta» (art. 681, comma 4, cod. proc. pen.). In ogni caso l'iniziativa potrà essere assunta direttamente dal Presidente della Repubblica al quale da tempo si è riconosciuto tale potere.

E si è anche chiarito quanto era dato per presupposto sotto il vigore della legislazione previgente, cioè nell'esperienza costituzionale statutaria: **già da allora si riteneva, infatti, che la presentazione della domanda non fosse indispensabile** affinché potesse esplicarsi la prerogativa regia prevista dall'art. 8 dello Statuto, giacché altrimenti, sarebbe stata introdotta, con legge ordinaria, una limitazione incompatibile con la natura dell'istituto.

7.2.2.— Instaurato, dunque, il procedimento, la prima fase è quella dell'“istruttoria”, che ai sensi dell'art. 681, comma 2, cod. proc. pen. prevede uno svolgimento differenziato a seconda che il condannato risulti, o meno, detenuto o internato.

Nel primo caso è il magistrato di sorveglianza che, acquisiti tutti gli elementi di giudizio utili e le osservazioni del Procuratore generale

presso la competente Corte di appello, provvede alla loro trasmissione al Ministro della giustizia, unitamente ad un motivato parere.

Nella seconda ipotesi è, invece, direttamente il Procuratore generale a trasmettere al Guardasigilli le opportune informazioni con le proprie osservazioni.

La prassi delle relazioni tra il Ministro e gli organi giurisdizionali ha poi portato a meglio precisare quali siano le «informazioni» e gli «elementi di giudizio» da utilizzare ai fini della determinazione circa la concessione, o meno, della clemenza nei singoli casi.

Tra tali elementi vanno ricompresi – oltre ovviamente quelli desumibili dalla sentenza di condanna, dai precedenti dell'interessato e dai procedimenti in corso a suo carico – anche le dichiarazioni delle parti lese o dei prossimi congiunti della vittima, circa il risarcimento del danno e la concessione del perdono, nonché, in relazione alla valutazione della personalità del soggetto, le informazioni inerenti alle condizioni familiari e a quelle economiche, alla condotta dell'interessato, richiedendosi, infine, per i detenuti anche l'estratto della cartella personale ed il c.d. rapporto di condotta.

7.2.3.— **La valutazione di suddetti elementi, ed in particolare dei pareri espressi dagli organi giurisdizionali, è effettuata in sede ministeriale. A conclusione della istruttoria il Ministro decide se formulare motivatamente la “proposta” di grazia al Presidente della Repubblica ovvero se adottare un provvedimento di archiviazione.** E delle avvenute archiviazioni è da qualche tempo data notizia periodicamente al Capo dello Stato.

7.2.4.— Se il Guardasigilli formula la “proposta” motivata di grazia e predispone lo schema del provvedimento mostra ovviamente con ciò di ritenere e sussistenti i presupposti, sia di legittimità che di merito, per la concessione dell'atto di clemenza.

Spetterà, poi, al Presidente della Repubblica valutare autonomamente la ricorrenza, sulla base dell'insieme degli elementi trasmessi dal Guardasigilli, **di quelle ragioni essenzialmente umanitarie che giustificano l'esercizio del potere in esame.** In caso di valutazione positiva del Capo dello Stato seguirà la controfirma del decreto di grazia da parte del Ministro, che provvederà a curare anche gli adempimenti esecutivi.

Quanto, segnatamente, alla controfirma, pur necessaria per il completamento della fattispecie, è da rilevare – in via generale – come essa assuma un diverso valore a seconda del tipo di atto di cui rappresenta il completamento o, più esattamente, un requisito di validità. È chiaro, infatti, che alla controfirma va attribuito carattere sostanziale quando l'atto sottoposto alla firma del Capo dello Stato sia di tipo governativo e, dunque, espressione delle potestà che sono proprie dell'Esecutivo, mentre ad essa deve essere riconosciuto valore soltanto formale quando l'atto sia espressione di poteri propri del Presidente della Repubblica, quali – ad esempio – quelli di inviare messaggi alle Camere, di nomina di senatori a

vita o dei giudici costituzionali. A tali atti deve essere equiparato quello di concessione della grazia, che solo al Capo dello Stato è riconosciuto dall'art. 87 della Costituzione.

7.2.5.— Qualora, invece, il Ministro valuti negativamente i risultati della istruttoria effettuata e ritenga non sussistenti i necessari requisiti di legittimità e/o di merito per la concessione della grazia, l'esito della procedura può conoscere talune varianti, dipendenti dalle peculiarità delle circostanze concrete.

Innanzitutto, come si è detto, può essere disposta l'archiviazione. Ma se il Capo dello Stato abbia, a seguito della comunicazione e/o conoscenza della decisione di archiviazione, sollecitato, previa eventuale acquisizione di una apposita informativa orale o scritta (c.d. "relazione obiettiva"), il compimento dell'attività istruttoria, il Ministro non ha il potere di impedire la prosecuzione del procedimento.

Qualora, invece, l'iniziativa sia direttamente presidenziale, il Capo dello Stato può chiedere al Ministro l'apertura della procedura di concessione della grazia; anche in questo caso il Guardasigilli ha l'obbligo di iniziare e concludere la richiesta attività istruttoria, formulando la relativa proposta.

Nelle suddette ipotesi, un eventuale rifiuto da parte del Ministro precluderebbe, sostanzialmente, l'esercizio del potere di grazia, con conseguente menomazione di una attribuzione che la Costituzione conferisce – quanto alla determinazione finale – al Capo dello Stato.

In definitiva, qualora il Presidente della Repubblica abbia sollecitato il compimento dell'attività istruttoria ovvero abbia assunto direttamente l'iniziativa di concedere la grazia, il Guardasigilli, **non potendo rifiutarsi di dare corso all'istruttoria e di concluderla, determinando così un arresto procedimentale, può soltanto rendere note al Capo dello Stato le ragioni di legittimità o di merito che, a suo parere, si oppongono alla concessione del provvedimento.**

Ammettere che il Ministro possa o rifiutarsi di compiere la necessaria istruttoria o tenere comunque un comportamento inerte, equivarrebbe ad affermare che egli disponga di un **inammissibile potere inibitorio, una sorta di potere di veto**, in ordine alla conclusione del procedimento volto all'adozione del decreto di concessione della grazia voluto dal Capo dello Stato.

Il Presidente della Repubblica, dal canto suo, nella delineata ipotesi in cui il Ministro Guardasigilli gli abbia fatto pervenire **le sue motivate valutazioni contrarie all'adozione dell'atto di clemenza, ove non le condivide, adotta direttamente il decreto concessorio, esternando nell'atto le ragioni per le quali ritiene di dovere concedere ugualmente la grazia, malgrado il dissenso espresso dal Ministro.**

Ciò significa che, a fronte della determinazione presidenziale favorevole alla adozione dell'atto di clemenza, **la controfirma del decreto concessorio, da parte del Ministro della giustizia, costituisce l'atto con il quale il Ministro si limita ad attestare la**

completezza e la regolarità dell'istruttoria e del procedimento seguito.

Da ciò consegue anche che l'assunzione della responsabilità politica e giuridica del Ministro controfirmante, a norma dell'art. 89 della Costituzione, **trova il suo naturale limite nel livello di partecipazione del medesimo al procedimento di concessione dell'atto di clemenza.**

8.— Sulla base delle considerazioni che precedono, facendo applicazione di tali principi al caso di specie, deve concludersi per l'accoglimento del ricorso proposto dal Presidente della Repubblica.

Il Ministro della giustizia, difatti, ha omesso di dar corso alla procedura per la concessione della grazia ad Ovidio Bompresi, sebbene, con nota dell'8 novembre 2004, l'odierno ricorrente abbia manifestato la propria determinazione di volere concedere il provvedimento di clemenza.

Va, pertanto, dichiarato che non spettava al Ministro della giustizia impedire la prosecuzione del procedimento volto alla adozione della determinazione presidenziale relativa alla concessione della grazia, con la conseguenza che deve essere disposto l'annullamento della impugnata nota ministeriale del 24 novembre 2004.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara, in accoglimento del ricorso, che non spettava al Ministro della giustizia di impedire la prosecuzione del procedimento volto alla adozione della determinazione del Presidente della Repubblica relativa alla concessione della grazia ad Ovidio Bompresi e, pertanto, dispone l'annullamento della impugnata nota ministeriale del 24 novembre 2004.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 maggio 2006.

Annibale MARINI, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Depositata in Cancelleria il 18 maggio 2006.

14. La sent. n. 1/2013: la posizione del Presidente della Repubblica nella forma di governo e le intercettazioni – PRE-ESAME (in alternativa alla sent. contenuta nel punto 13)

Confronta nel Manuale: Cap. VI, § 2.2.

Introduzione: In questa importante sentenza studia e presta particolare attenzione alle parti in cui la Corte ricostruisce il ruolo del Capo dello Stato nel sistema costituzionale e confronta poi con le parti corrispondenti del Manuale.

**SENTENZA N. 1
ANNO 2013**

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE
composta dai signori:

**ha pronunciato la seguente
SENTENZA**

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'attività di intercettazione telefonica svolta nell'ambito di un procedimento penale pendente dinanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Palermo, effettuata su utenza di altra persona, nel corso della quale sono state captate conversazioni del Presidente della Repubblica, promosso dal Presidente della Repubblica, con ricorso notificato il 24 settembre 2012, depositato in cancelleria il 26 settembre 2012 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2012, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Palermo;

uditi nell'udienza pubblica del 4 dicembre 2012 i Giudici relatori Gaetano Silvestri e Giuseppe Frigo;

uditi gli avvocati dello Stato Michele Giuseppe Dipace, Gabriella Palmieri e Antonio Palatiello per il Presidente della Repubblica e gli avvocati Giovanni Serges, Mario Serio e Alessandro Pace per il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Palermo.

...

Considerato in diritto

1.– Il Presidente della Repubblica ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, «per violazione degli articoli 90 e 3 della Costituzione e delle disposizioni di legge ordinaria che ne costituiscono attuazione» – segnatamente, l'art. 7 della legge 5 giugno 1989, n. 219 (Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione), «anche con riferimento all'art. 271 del codice di procedura penale» – nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il

Tribunale ordinario di Palermo, in relazione all'attività di intercettazione telefonica, svolta riguardo alle utenze di persona diversa nell'ambito di un procedimento penale pendente a Palermo, nel corso della quale sono state captate conversazioni intrattenute dallo stesso Presidente della Repubblica. 2.– Giova preliminarmente riepilogare, nei suoi termini essenziali, la vicenda che ha dato origine al conflitto, quale emerge dalle deduzioni e dalle produzioni documentali delle parti.

Le intercettazioni per le quali si controverte sono state effettuate su utenze telefoniche in uso al senatore – non più in carica – Nicola Mancino, sottoposto ad indagini, assieme a numerose altre persone, nell'ambito del procedimento penale n. 11609/08, concernente la cosiddetta "trattativa" tra Stato e mafia negli anni tra il 1992 e il 1994, in rapporto alla quale è stato ipotizzato il reato di violenza o minaccia aggravata ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario.

Nel periodo compreso tra il 7 novembre 2011 e il 9 maggio 2012, in particolare, sono state intercettate sulle utenze in uso al sen. Mancino, in forza di due distinti decreti di autorizzazione (e di successive proroghe per il secondo tra essi), 9.295 telefonate, quattro delle quali, della complessiva durata di diciotto minuti, hanno avuto come interlocutore il Capo dello Stato: le prime due effettuate ad iniziativa della persona sottoposta alle indagini, le altre su chiamata del Presidente.

Alla luce delle risultanze investigative, la Procura di Palermo ha deciso di esercitare l'azione penale solo nei confronti di alcuni degli indagati e per alcune delle incolpazioni, e di proseguire le indagini quanto agli altri indagati ed alle residue ipotesi di reato, con riserva di ulteriori valutazioni. Il 1° giugno 2012, di conseguenza, è stata disposta la separazione del procedimento relativo ai soggetti per i quali si è stabilito di esercitare l'azione penale, tra i quali il sen. Mancino.

Nel fascicolo relativo al procedimento separato – che ha preso il n. 117919/02 e in relazione al quale è stata formulata richiesta di rinvio a giudizio degli imputati, con conseguente fissazione dell'udienza preliminare – la Procura ha inserito le sole intercettazioni ritenute utili per l'instaurando giudizio, non comprendendovi i colloqui cui ha preso parte il Capo dello Stato. Pertanto la documentazione concernente tali colloqui, rimasta nel fascicolo del procedimento originario n. 11609/08, non ha sinora formato oggetto di deposito, idoneo a renderla conoscibile alle parti processuali.

Alla stregua di quanto dedotto nell'atto introduttivo del giudizio, la Presidenza della Repubblica ha appreso dell'avvenuta registrazione a seguito di un'intervista rilasciata al quotidiano «La Repubblica» dal sostituto Procuratore dott. Antonino Di Matteo, pubblicata il 22 giugno 2012. Nell'occasione, rispondendo a una domanda che introduceva il tema, l'intervistato aveva affermato che «negli atti depositati non c'è traccia di conversazioni del Capo dello Stato e questo significa che non sono minimamente rilevanti», aggiungendo poi – in risposta all'ulteriore domanda se ciò prelude alla loro distruzione – che la Procura palermitana avrebbe applicato «la legge in vigore»: «quelle che dovranno

essere distrutte con l'instaurazione di un procedimento davanti al [Giudice per le indagini preliminari] saranno distrutte, quelle che riguardano altri fatti da sviluppare saranno utilizzate in altri procedimenti».

Con nota del 27 giugno 2012, l'Avvocato generale dello Stato, su mandato della Presidenza, ha quindi chiesto al Procuratore della Repubblica di Palermo «una conferma o una smentita» di quanto sembrava emergere da tali dichiarazioni: ossia «che sarebbero state intercettate conversazioni telefoniche del Presidente della Repubblica, allo stato considerate irrilevanti ma che la Procura di Palermo si [sarebbe riservata] di utilizzare». In risposta all'interpello, il Procuratore della Repubblica, con nota del 6 luglio 2012 – allegando una missiva del dott. Di Matteo del giorno precedente – ha comunicato che la Procura di Palermo, «avendo già valutato come irrilevante ai fini del procedimento qualsivoglia eventuale comunicazione telefonica in atti diretta al Capo dello Stato, non ne prevede[va] alcuna utilizzazione investigativa o processuale, ma esclusivamente la distruzione da effettuare con l'osservanza delle formalità di legge».

Con successiva nota, diffusa da agenzie di stampa il 9 luglio 2012, il dott. Messineo ha ulteriormente affermato che «nell'ordinamento attuale nessuna norma prescrive o anche soltanto autorizza l'immediata cessazione dell'ascolto e della registrazione, quando, nel corso di una intercettazione telefonica legittimamente autorizzata, venga casualmente ascoltata una conversazione fra il soggetto sottoposto ad intercettazione ed altra persona nei cui confronti non poteva essere disposta alcuna intercettazione»; aggiungendo che, «in tali casi, alla successiva distruzione della conversazione legittimamente ascoltata e registrata si procede esclusivamente, previa valutazione della irrilevanza della conversazione stessa ai fini del procedimento e con la autorizzazione del Giudice per le indagini preliminari, sentite le parti». Da ultimo, in una lettera diretta al quotidiano «La Repubblica», pubblicata l'11 luglio 2012, il Procuratore della Repubblica ha ribadito che «la procedura di distruzione delle intercettazioni ritenute non rilevanti» sarebbe stata «attivata nei modi e nei termini di legge».

3.– Ad avviso del ricorrente, la tesi espressa dalla Procura palermitana non sarebbe condivisibile, dovendosi ritenere, al contrario, che le intercettazioni, anche indirette o casuali, di conversazioni del Capo dello Stato siano radicalmente vietate dalla legge.

Tale divieto risulterebbe insito nella garanzia dell'irresponsabilità per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni (salvi i casi di alto tradimento e attentato alla Costituzione), assicurata al Presidente della Repubblica dall'art. 90 Cost. in vista dell'espletamento degli altissimi compiti di cui è investito, e troverebbe conferma nell'interpretazione sistematica delle norme di legge ordinaria intese a dare attuazione a detta garanzia.

L'art. 7, comma 3, della legge n. 219 del 1989 vieta infatti, in modo assoluto, di disporre intercettazioni telefoniche nei confronti del Presidente della Repubblica, se non dopo che la Corte costituzionale ne abbia disposto la sospensione dalla carica (nel qual caso, competente a disporle è solo il

Comitato parlamentare per i giudizi d'accusa). Il divieto è sancito in rapporto ai reati per i quali, in base all'art. 90 Cost., il Presidente può essere messo in stato di accusa, e con riguardo alle intercettazioni «dirette» delle sue comunicazioni. La preclusione dovrebbe ritenersi, tuttavia, logicamente estesa, per un verso, anche alle intercettazioni «indirette» o «casuali», egualmente idonee a ledere la sfera di immunità del Capo dello Stato, e, per altro verso, anche ai procedimenti aventi ad oggetto altre ipotesi di reato che coinvolgano il Presidente. A maggior ragione, poi, dovrebbe ritenersi inammissibile l'utilizzazione di conversazioni del Capo dello Stato occasionalmente intercettate nell'ambito di indagini concernenti reati addebitabili a diversi soggetti, come quelle che hanno originato l'odierno conflitto.

Alle intercettazioni indicate da ultimo non sarebbe applicabile neppure la disciplina dettata dall'art. 6 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), avuto riguardo alla captazione casuale di conversazioni o comunicazioni di membri del Parlamento, non essendo la posizione del Capo dello Stato assimilabile a quella del parlamentare.

Di conseguenza, le registrazioni di cui si discute non potrebbero essere in alcun modo valutate, utilizzate o trascritte, e se ne dovrebbe piuttosto chiedere al giudice l'immediata distruzione ai sensi dell'art. 271 cod. proc. pen., in quanto eseguite «fuori dei casi consentiti dalla legge».

Su queste premesse, il ricorrente ritiene che la Procura della Repubblica di Palermo abbia menomato, sotto più profili, le proprie prerogative costituzionali, facendo un uso non corretto dei suoi poteri. Dette prerogative risulterebbero lese, in specie, dall'avvenuta registrazione dei colloqui; dalla permanenza della relativa documentazione tra gli atti del procedimento; dal fatto che ne sia stata valutata la rilevanza ai fini di una eventuale utilizzazione investigativa o processuale e, soprattutto, dal manifestato intento della Procura di attivare un'udienza secondo le modalità indicate dall'art. 268 cod. proc. pen., per ottenerne l'acquisizione o la distruzione: procedura che – anche in ragione dell'instaurazione di un contraddittorio sul punto – aggraverebbe gli effetti lesivi delle precedenti condotte, rendendoli definitivi.

Con l'atto introduttivo del giudizio, il ricorrente ha chiesto, pertanto, alla Corte di dichiarare che non spetta alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Palermo «omettere l'immediata distruzione delle intercettazioni telefoniche casuali di conversazioni del Presidente della Repubblica», delle quali si discute, né valutarne la «(ir)rilevanza», offrendole all'«udienza stralcio» disciplinata dall'art. 268 cod. proc. pen.

...

8.– Nel merito, il ricorso è fondato.

8.1.– Al fine di decidere il presente conflitto di attribuzione, non è sufficiente una mera esegesi testuale di disposizioni normative, costituzionali od ordinarie, ma è necessario far riferimento all'insieme dei

principi costituzionali, da cui emergono la figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano.

È appena il caso di osservare, inoltre, che in tutte le sedi giurisdizionali (e quindi non solo in quella costituzionale) occorre interpretare le leggi ordinarie alla luce della Costituzione, e non viceversa. La Carta fondamentale contiene in sé principi e regole, che non soltanto si impongono sulle altre fonti e condizionano pertanto la legislazione ordinaria – determinandone la illegittimità in caso di contrasto – ma contribuiscono a conformare tale legislazione, mediante il dovere del giudice di attribuire ad ogni singola disposizione normativa il significato più aderente alle norme costituzionali, sollevando la questione di legittimità davanti a questa Corte solo quando sia impossibile, per insuperabili barriere testuali, individuare una interpretazione conforme (sentenza n. 356 del 1996). Naturalmente allo stesso principio deve ispirarsi il giudice delle leggi.

La conformità a Costituzione dell'interpretazione giudiziale non può peraltro limitarsi ad una comparazione testuale e meramente letterale tra la disposizione legislativa da interpretare e la norma costituzionale di riferimento. La Costituzione è fatta soprattutto di principi e questi ultimi sono in stretto collegamento tra loro, bilanciandosi vicendevolmente, di modo che la valutazione di conformità alla Costituzione stessa deve essere operata con riferimento al sistema, e non a singole norme, isolatamente considerate. Un'interpretazione frammentaria delle disposizioni normative, sia costituzionali che ordinarie, rischia di condurre, in molti casi, ad esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela.

8.2.– Poste le premesse metodologiche di cui sopra, la ricostruzione del complesso delle attribuzioni del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano mette in rilievo che lo stesso è stato collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche. Egli dispone pertanto di competenze che incidono su ognuno dei citati poteri, allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio. Tale singolare caratteristica della posizione del Presidente si riflette sulla natura delle sue attribuzioni, che non implicano il potere di adottare decisioni nel merito di specifiche materie, ma danno allo stesso gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni, da cui devono scaturire le relative decisioni di merito. La specificità della posizione del Capo dello Stato si fonda sulla descritta natura delle sue attribuzioni, che lo differenziano dagli altri organi costituzionali, senza incidere, tuttavia, sul principio di parità tra gli stessi.

Alla luce di quanto detto, il Presidente della Repubblica «rappresenta l'unità nazionale» (art. 87, primo comma, Cost.) non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica. Si tratta di

organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia.

Tutti i poteri del Presidente della Repubblica hanno dunque lo scopo di consentire allo stesso di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali. Tali sono, ad esempio, il potere di sciogliere le Camere, per consentire al corpo elettorale di indicare la soluzione politica di uno stato di crisi, che non permette la formazione di un Governo o incide in modo grave sulla rappresentatività del Parlamento; la nomina del Presidente del Consiglio e, su proposta di questi, dei ministri, per consentire l'operatività del vertice del potere esecutivo; l'assunzione, nella sua qualità di Presidente del Consiglio superiore della magistratura, di iniziative volte a garantire le condizioni esterne per un indipendente e coerente esercizio della funzione giurisdizionale.

8.3.– Per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di "magistratura di influenza", il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono.

È indispensabile, in questo quadro, che il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell'emanazione di atti determinati e puntuali, espressamente previsti dalla Costituzione, un uso discreto di quello che è stato definito il "potere di persuasione", essenzialmente composto di attività informali, che possono precedere o seguire l'adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l'impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato. Le attività informali sono pertanto inestricabilmente connesse a quelle formali.

Le suddette attività informali, fatte di incontri, comunicazioni e raffronti dialettici, implicano necessariamente considerazioni e giudizi parziali e provvisori da parte del Presidente e dei suoi interlocutori. Le attività di raccordo e di influenza possono e devono essere valutate e giudicate, positivamente o negativamente, in base ai loro risultati, non già in modo frammentario ed episodico, a seguito di estrapolazioni parziali ed indebite. L'efficacia, e la stessa praticabilità, delle funzioni di raccordo e di persuasione, sarebbero inevitabilmente compromesse dalla indiscriminata e casuale pubblicizzazione dei contenuti dei singoli atti comunicativi. Non occorrono molte parole per dimostrare che un'attività informale di stimolo, moderazione e persuasione – che costituisce il cuore del ruolo presidenziale nella forma di governo italiana – sarebbe destinata a sicuro

fallimento, se si dovesse esercitare mediante dichiarazioni pubbliche. La discrezione, e quindi la riservatezza, delle comunicazioni del Presidente della Repubblica sono pertanto coesenziali al suo ruolo nell'ordinamento costituzionale. Non solo le stesse non si pongono in contrasto con la generale eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, ma costituiscono modalità imprescindibili di esercizio della funzione di equilibrio costituzionale – derivanti direttamente dalla Costituzione e non da altre fonti normative – dal cui mantenimento dipende la concreta possibilità di tutelare gli stessi diritti fondamentali, che in quell'equilibrio trovano la loro garanzia generale e preliminare.

9.– Dalle considerazioni svolte consegue che il Presidente della Repubblica deve poter contare sulla riservatezza assoluta delle proprie comunicazioni, non in rapporto ad una specifica funzione, ma per l'efficace esercizio di tutte. Anche le funzioni che implicano decisioni molto incisive, che si concretizzano in solenni atti formali, come lo scioglimento anticipato delle assemblee legislative (art. 88 Cost.), presuppongono che il Presidente intrattenga, nel periodo che precede l'assunzione della decisione, intensi contatti con le forze politiche rappresentate in Parlamento e con altri soggetti, esponenti della società civile e delle istituzioni, allo scopo di valutare tutte le alternative costituzionalmente possibili, sia per consentire alla legislatura di giungere alla sua naturale scadenza, sia per troncane, con l'appello agli elettori, situazioni di stallo e di ingovernabilità. La propalazione del contenuto di tali colloqui, nel corso dei quali ciascuno degli interlocutori può esprimere apprezzamenti non definitivi e valutazioni di parte su persone e formazioni politiche, sarebbe estremamente dannosa non solo per la figura e per le funzioni del Capo dello Stato, ma anche, e soprattutto, per il sistema costituzionale complessivo, che dovrebbe sopportare le conseguenze dell'acuirsi delle contrapposizioni e degli scontri.

Le stesse considerazioni è possibile fare a proposito dei contatti necessari per un efficace svolgimento del ruolo di Presidente del Consiglio superiore della magistratura, che non si riduce ai discorsi ufficiali in occasione delle sedute solenni di quest'organo o alla firma dei provvedimenti dallo stesso deliberati, ma implica la conoscenza di specifiche situazioni e particolari problemi, che attengono all'esercizio della giurisdizione a tutti i livelli, senza ovviamente alcuna interferenza con il merito degli orientamenti, processuali e sostanziali, dei giudici nell'esercizio delle loro funzioni.

Ancora va ricordato come il Capo dello Stato presieda il Consiglio supremo di difesa ed abbia il comando delle Forze armate, e come sia chiamato ad intrattenere, anche nelle vesti indicate, rapporti e comunicazioni del cui carattere riservato non occorre dare particolare dimostrazione.

Dagli esempi testé prospettati si può dedurre in quale misura, nel campo delle prerogative costituzionali, vengano in rilievo le esigenze intrinseche del sistema, che non sempre sono enunciate dalla Costituzione in norme esplicite, e che risultano peraltro del tutto evidenti, se si adotta un punto di vista sensibile alla tenuta dell'equilibrio tra i poteri. Questa Corte ha

reiteratamente affermato che le prerogative degli organi costituzionali – in quanto derogatorie del principio della parità di trattamento davanti alla giurisdizione, posto alle origini della formazione dello Stato di diritto (sentenza n. 24 del 2004) – trovano fondamento nel dettato costituzionale, al quale il legislatore ordinario può dare solo stretta attuazione (sentenza n. 262 del 2009), senza aggiungere alcuna nuova deroga al diritto comune. Tale esigenza, peraltro, è soddisfatta anche quando quel fondamento, pur nell'assenza di una enunciazione formale ed espressa, emerge in modo univoco dal sistema costituzionale (sentenza n. 148 del 1983).

È evidente altresì che tutti gli organi costituzionali hanno necessità di disporre di una garanzia di riservatezza particolarmente intensa, in relazione alle rispettive comunicazioni inerenti ad attività informali, sul presupposto che tale garanzia – principio generale valevole per tutti i cittadini, ai sensi dell'art. 15 Cost. – assume contorni e finalità specifiche, se vengono in rilievo ulteriori interessi costituzionalmente meritevoli di protezione, quale l'efficace e libero svolgimento, ad esempio, dell'attività parlamentare e di governo.

...

Allo scopo di fugare ogni ulteriore equivoco sul punto, va riaffermato che il Presidente, per eventuali reati commessi al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni, è assoggettato alla medesima responsabilità penale che grava su tutti i cittadini. Ciò che invece non è ammissibile è l'utilizzazione di strumenti invasivi di ricerca della prova, quali sono le intercettazioni telefoniche, che finirebbero per coinvolgere, in modo inevitabile e indistinto, non solo le private conversazioni del Presidente, ma tutte le comunicazioni, comprese quelle necessarie per lo svolgimento delle sue essenziali funzioni istituzionali, per le quali, giova ripeterlo, si determina un intreccio continuo tra aspetti personali e funzionali, non preventivabile, e quindi non calcolabile ex ante da parte delle autorità che compiono le indagini. In tali frangenti, la ricerca della prova riguardo ad eventuali reati extrafunzionali deve avvenire con mezzi diversi (documenti, testimonianze ed altro), tali da non arrecare una lesione alla sfera di comunicazione costituzionalmente protetta del Presidente.

In definitiva, nella materia su cui incide il presente conflitto si deve procedere tenendo conto del necessario bilanciamento tra le esigenze di giustizia e gli interessi supremi delle istituzioni, senza giungere al sacrificio né delle prime né dei secondi. Va ribadito peraltro, anche a questo proposito, che il tema della responsabilità penale del Presidente della Repubblica resta estraneo all'odierno giudizio.

...

15.– La soluzione del presente conflitto non può che fondarsi – in base a quanto detto sinora – sull'affermazione dell'obbligo per l'autorità giudiziaria procedente di distruggere, nel più breve tempo, le registrazioni casualmente effettuate di conversazioni telefoniche del Presidente della Repubblica, che nel caso di specie risultano essere quattro, peraltro intrattenute mediante linee telefoniche del Palazzo del Quirinale.

...

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Palermo di valutare la rilevanza delle intercettazioni di conversazioni telefoniche del Presidente della Repubblica, operate nell'ambito del procedimento penale n. 11609/08;

dichiara che non spettava alla stessa Procura della Repubblica di omettere di chiedere al giudice l'immediata distruzione della documentazione relativa alle intercettazioni indicate, ai sensi dell'art. 271, comma 3, del codice di procedura penale, senza sottoposizione della stessa al contraddittorio tra le parti e con modalità idonee ad assicurare la segretezza del contenuto delle conversazioni intercettate.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 dicembre 2012.

15. La sent. n. 15/2023: obbligo vaccinale e bilanciamento dei diritti
– ESAME FINALE

Confronta nel Manuale: Cap. III, § 5.

Introduzione: Durante il periodo dell'emergenza sanitaria da Covid-19 si è posto il problema dell'obbligo vaccinale. Studiate con attenzione questa sentenza della Corte, anche alla luce delle parti del manuale sopra indicate. Dovete essere in grado di riassumere la questione oggetto della sentenza e spiegare in base a quale ragionamento giuridico la Corte costituzionale è giunta a respingere la questione sollevata dal giudice *a quo*.

SENTENZA N. 15
ANNO 2023
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE
ha pronunciato la seguente
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 4, commi 1, 4, 5 e 7; 4-bis, comma 1; e 4-ter, commi 2 e 3, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76, come rispettivamente introdotti e modificati, gli artt. 4-bis e 4-ter, dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera c), del decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, in particolare nei luoghi di lavoro, nelle scuole e negli istituti della formazione superiore), convertito, con modificazioni, nella legge 4 marzo 2022, n. 18, come successivamente modificato dal decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza, e altre disposizioni in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52, promossi dal Tribunale ordinario di Brescia, in funzione di giudice del lavoro, con sette ordinanze del 22 marzo 2022, 9 maggio 2022, 31 maggio 2022, 22-23 luglio 2022, 22 e 16 agosto 2022, dal Tribunale ordinario di Catania, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 14 marzo 2022, dal Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 28 aprile 2022, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia con ordinanza del 16 giugno 2022, iscritte, rispettivamente,

ai numeri 47, 71, 77, 101, 102, 107, 108, 70, 76 e 86 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, numeri 19, 25, 27, 34, 39 e 40, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Brescia, in funzione di giudice del lavoro (nei giudizi iscritti ai numeri 47, 71, 77, 101, 102, 107 e 108 reg. ord. 2022), il Tribunale ordinario di Catania, in funzione di giudice del lavoro (nel giudizio iscritto al n. 70 reg. ord. 2022), il Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro (nel giudizio iscritto al n. 76 reg. ord. 2022), ed il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (nel giudizio iscritto al n. 86 reg. ord. 2022) hanno sollevato, con riferimento ai parametri di volta in volta evocati e comunque complessivamente riconducibili agli artt. 2, 3, 4, 32, secondo comma, e 35 Cost., identiche o analoghe questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 4, comma 7, nonché dell'art. 4-ter, comma 2, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, nella parte in cui, per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario e per il personale che svolge la propria attività lavorativa nelle strutture sanitarie e sociosanitarie, limitano ai soggetti per i quali la vaccinazione può essere omessa o differita l'adibizione a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2, e non prevedono che la medesima ipotesi si applichi anche nei confronti del personale rimasto privo di vaccinazione per una libera scelta individuale;

b) dell'art. 4, comma 5, nonché dell'art. 4-ter, comma 3, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, nella parte in cui, nel prevedere che «[p]er il periodo di sospensione non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati», escludono, in relazione agli esercenti le professioni sanitarie e agli operatori di interesse sanitario, nonché al personale di cui alla lettera a) (personale scolastico) ed alla lettera c) (personale occupato nelle strutture di cui all'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992) del comma 1 dell'art. 4-ter, l'erogazione dell'assegno alimentare previsto dalla legge ovvero dalla contrattazione collettiva di categoria in caso di sospensione cautelare o disciplinare nel periodo di sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa per inadempimento dell'obbligo vaccinale per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2.

L'ordinanza di rimessione proveniente dal Tribunale di Padova (iscritta al n. 76 reg. ord. 2022) riguarda poi anche gli artt. 4-bis, comma 1, e 4, commi 1, 4 e 5 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, modificati dapprima dal d.l. n. 172 del 2021, come convertito, e poi dal d.l. n. 24 del 2022, come convertito, nella parte in cui prevedono per i lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie l'obbligo vaccinale, anziché l'obbligo di sottoporsi indifferentemente al test molecolare, al test antigenico da eseguire in laboratorio, oppure

al test antigenico rapido di ultima generazione, per la rilevazione di SARS-CoV-2.

7.– Prima di procedere all'esame delle questioni nel merito, appare opportuno effettuare una sia pur sintetica ricostruzione del quadro normativo, caratterizzato da una rapida evoluzione, connessa all'andamento della crisi pandemica da COVID-19 e alle progressive acquisizioni scientifiche validate dagli organismi tecnici preposti.

7.1.– Le disposizioni sottoposte al giudizio di legittimità costituzionale sono contenute nell'ambito delle misure in materia di tutela della salute adottate per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, valutata come «pandemia» dalla dichiarazione dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) dell'11 marzo 2020, in considerazione dei livelli di diffusività e gravità raggiunti a livello globale. Il d.l. n. 44 del 2021, come convertito, in particolare, era volto, tra l'altro, a disciplinare in maniera omogenea sul territorio nazionale le attività dirette al contenimento dell'epidemia e alla riduzione dei rischi per la salute pubblica, con riferimento soprattutto alle categorie più fragili, anche alla luce dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche acquisite.

7.2.– La relazione al d.l. n. 44 del 2021 affermava, così, che «[i]n considerazione dei dati sulla diffusione del SARS-CoV-2 sul territorio nazionale, in termini di numero di casi e dell'indice di trasmissibilità dell'infezione, nonché in relazione al tasso di occupazione delle strutture ospedaliere e dei reparti di terapia intensiva, è ormai evidente come la vaccinazione costituisca un'arma imprescindibile nella lotta alla pandemia, configurandosi come un'irrinunciabile opportunità di protezione individuale e collettiva». In prosieguo la relazione aggiungeva: «[l]'introduzione di un siffatto obbligo per le categorie professionali considerate nasce dalla constatazione che la vaccinazione degli operatori sanitari, unitamente alle altre misure di protezione collettiva e individuale per la prevenzione della trasmissione degli agenti infettivi nelle strutture sanitarie e negli studi professionali, ha valenza multipla: consente di salvaguardare l'operatore rispetto al rischio infettivo professionale, contribuisce a proteggere i pazienti dal contagio in ambiente assistenziale e serve a difendere l'operatività dei servizi sanitari, garantendo la qualità delle prestazioni erogate, e contribuisce a perseguire gli obiettivi di sanità pubblica».

Con l'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, «in considerazione della situazione di emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2» è stato introdotto l'obbligo vaccinale per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario «al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza».

Il comma 1 stabilisce che «[l]a vaccinazione costituisce requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative dei soggetti obbligati».

Il comma 2 prevede che la vaccinazione può essere omessa e differita in caso di accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche

condizioni cliniche documentate attestate dal medico di medicina generale.

Nell'iniziale formulazione dell'art. 4 era previsto, al comma 6, che «[l]'adozione dell'atto di accertamento da parte dell'azienda sanitaria locale [dell'inadempimento all'obbligo vaccinale] determina la sospensione dal diritto di svolgere prestazioni o mansioni che implicano contatti interpersonali o comportano, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2». Il successivo comma 8 stabiliva che il datore di lavoro provvedesse ad adibire «il lavoratore, ove possibile, a mansioni, anche inferiori, diverse da quelle indicate al comma 6, con il trattamento corrispondente alle mansioni esercitate», sicché solo quando non fosse possibile l'assegnazione a mansioni diverse, non comportanti rischi di diffusione del contagio, non era dovuta la retribuzione, né «altro compenso o emolumento, comunque denominato».

L'originario comma 10 dell'art. 4, con riguardo ai soggetti per i quali la vaccinazione dovesse essere omessa o differita, onerava invece il datore di lavoro di assegnare comunque i lavoratori a mansioni anche diverse, in modo da evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2, «senza decurtazione della retribuzione».

Il d.l. n. 172 del 2021, come convertito, ha prorogato la durata dell'obbligo vaccinale, estendendola di sei mesi a decorrere dal 15 dicembre 2021; ha ampliato la platea dei destinatari dell'obbligo di vaccinazione; ha mutato competenze e procedimento in ordine all'accertamento del mancato adempimento dell'obbligo vaccinale; ha disposto che l'atto di accertamento dell'inadempimento, adottato da parte dell'Ordine professionale territorialmente competente, «ha natura dichiarativa e non disciplinare»; ha ricondotto ad esso l'effetto della «immediata sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie»; ha stabilito che «[p]er il periodo di sospensione non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati» (art. 4, comma 5); ha limitato l'obbligo datoriale di adibire a mansioni anche diverse con riguardo ai soli lavoratori ai quali, a causa di accertato pericolo per la salute, la vaccinazione debba essere omessa o differita (art. 5, comma 7).

L'obbligo vaccinale è stato poi esteso:

– ai lavoratori comunque impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie (art. 4-bis del d.l. n. 44 del 2021, introdotto dal d.l. n. 122 del 2021, poi sostituito dalla legge n. 133 del 2021, di conversione del d.l. n. 111 del 2021, poi modificato dal d.l. n. 172 del 2021 e dal d.l. n. 24 del 2022 e rispettive leggi di conversione); per questo personale il comma 4 dell'art. 4-bis, mediante rinvio al comma 3 dell'art. 4-ter, ha comportato sempre che l'atto di accertamento dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale determina l'immediata sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro; e che, per il periodo di sospensione, non sono dovuti

la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati; non è contemplato l'onere datoriale di adibire ad altre mansioni il lavoratore che non abbia voluto vaccinarsi;

– al personale delle strutture sanitarie e sociosanitarie di cui all'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 (art. 4-ter del d.l. n. 44 del 2021, introdotto dal d.l. n. 172 del 2021, come convertito); per questo personale il comma 3 dell'art. 4-ter prevede sempre che l'atto di accertamento dell'inadempimento determina l'immediata sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro; e che per il periodo di sospensione, non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati; non è contemplato l'onere datoriale di adibire ad altre mansioni il lavoratore che non abbia voluto vaccinarsi;

– al personale scolastico del sistema nazionale di istruzione, delle scuole non paritarie, dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'art. 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65 (Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107), dei centri provinciali per l'istruzione degli adulti, dei sistemi regionali di istruzione e formazione professionali e dei sistemi regionali che realizzano i percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (art. 4-ter, comma 1, lettera a, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, introdotto dall'art. 1 del d.l. n. 172 del 2021, come convertito); per tale personale, il comma 3 del medesimo art. 4-ter prevedeva che l'atto di accertamento dell'inadempimento determinasse l'immediata sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro e che, per il periodo di sospensione, non fossero dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati. Il comma 4 del medesimo art. 4-ter prevedeva, poi, che i dirigenti scolastici e i responsabili delle dette istituzioni provvedessero alla sostituzione del personale docente, educativo ed amministrativo, tecnico e ausiliario sospeso, mediante l'attribuzione di contratti a tempo determinato, destinati a risolversi di diritto nel momento in cui i soggetti sostituiti potessero riprendere l'attività lavorativa, avendo nel frattempo adempiuto all'obbligo vaccinale. L'art. 8, comma 4, del d.l. n. 24 del 2022, come convertito, ha introdotto, in una fase di regressione della pandemia (vedi relazione al disegno di legge di conversione di tale decreto-legge), l'art. 4-ter.1, che non ha più previsto il divieto di svolgimento dell'attività lavorativa, e l'art. 4-ter.2, che ha invece dettato una specifica disciplina per il personale docente ed educativo della scuola, imponendo al dirigente scolastico, in caso di inosservanza dell'obbligo vaccinale, di utilizzare il docente in attività di supporto all'istituzione scolastica; attività, questa, giova aggiungere, delineata dalla contrattazione collettiva di settore;

– al personale del comparto difesa, sicurezza e soccorso pubblico, della polizia locale, degli organismi di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124, recante «Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto», (art. 4-ter, comma 1, lettera b, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, introdotto dall'art. 2 del d.l. n. 172 del 2021, come convertito). Per questo personale, il comma 3 dell'art. 4-ter prevedeva sempre che l'atto di accertamento dell'inadempimento determinasse l'immediata sospensione dal diritto di svolgere l'attività lavorativa, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro; e che per il periodo di sospensione, non fossero dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati; non era contemplato l'onere datoriale di adibire ad altre mansioni il lavoratore che non avesse voluto vaccinarsi. Anche tale personale è stato poi assoggettato alla disciplina dell'art. 4-ter.1;

– al personale che svolge a qualsiasi titolo la propria attività lavorativa alle dipendenze del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e all'interno degli istituti penitenziari per adulti e minori (art. 4-ter, comma 1, lettera c, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, introdotto dall'art. 2 del d.l. n. 172 del 2021, come convertito, e poi art. 4-ter.1);

– al personale delle università, delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica degli istituti tecnici superiori, nonché dei Corpi forestali delle regioni a statuto speciale (art. 2, comma 1, lettera a, del d.l. n. 1 del 2022, come convertito); in considerazione della tecnica normativa utilizzata (inserimento nell'art. 4-ter del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, del comma 1-bis), anche a questo personale si applicavano le già ricordate disposizioni di cui al comma 3 del medesimo art. 4-ter, per essere poi assoggettato alla disciplina dell'art. 4-ter.1;

– agli studenti dei corsi di laurea impegnati nello svolgimento di tirocini pratico-valutativi finalizzati al conseguimento dell'abilitazione all'esercizio di professioni sanitarie (comma 1-bis dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, introdotto dalla legge n. 3 del 2022, di conversione del d.l. n. 172 del 2021); per questa categoria, la previsione dell'obbligo mediante inserimento nell'ambito dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, comporta l'applicabilità alla stessa delle disposizioni per cui la vaccinazione costituisce requisito essenziale per l'esercizio della professione, l'accertamento del mancato assolvimento dell'obbligo determina l'immediata sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie e per il periodo di sospensione non sono dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominato;

– agli ultracinquantenni (art. 4-quater del d.l. n. 44 del 2021, introdotto dal d.l. n. 1 del 2022, convertito, con modificazioni, nella legge n. 18 del 2022); l'art. 4-sexies del d.l. n. 44 del 2021, inserito dal medesimo d.l. n. 1 del 2022, ha previsto l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di euro cento in caso di inosservanza degli obblighi vaccinali imposti dall'art. 4-quater, nonché dagli artt. 4, 4-bis

e 4-ter, sulla base di vari riferimenti temporali, questa sanzione è stata poi estesa, in forza del d.l. n. 24 del 2022, ai casi di inosservanza dell'obbligo di cui agli artt. 4-ter.1 e 4-ter.2.

7.3.– Quanto alla durata dell'obbligo vaccinale, questa è stata originariamente stabilita sino alla completa attuazione del piano vaccinale di cui all'art. 1, comma 457, della legge n. 178 del 2020 (nell'ambito del quale erano stati individuati gli operatori sanitari e socioassistenziali sia pubblici che privati tra le categorie prioritarie, in considerazione del rischio più elevato di esposizione all'infezione da COVID-19 e di trasmissione della stessa a pazienti suscettibili e vulnerabili in contesti sanitari e sociali), e comunque non oltre il 31 dicembre 2021; è stata poi prorogata al 15 giugno 2022 per effetto dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 172 del 2021, come convertito, e ancora al 31 dicembre 2022; questo termine è stato infine anticipato al 1° novembre 2022, con il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2022, n. 199, in considerazione, per quanto si legge nel preambolo dello stesso, «dell'andamento della situazione epidemiologica che registra una diminuzione dell'incidenza dei casi di contagio da COVID-19 e una stabilizzazione della trasmissibilità sebbene al di sopra della soglia epidemica [e della] necessità di riavviare un progressivo ritorno alla normalità nell'attuale fase post pandemica, nella quale l'obiettivo da perseguire è il controllo efficace dell'endemia».

8.– Le questioni di legittimità costituzionale, indicate nel precedente punto 1 attengono, dunque, alla disciplina degli obblighi vaccinali, e alle conseguenti ricadute sul rapporto di lavoro in caso di inosservanza dell'obbligo, per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario, per i lavoratori impiegati in strutture residenziali, socioassistenziali e socioassistenziali nonché nelle strutture di cui all'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992 e per il personale scolastico.

9.– Per il loro carattere logicamente preliminare, perché aventi ad oggetto l'introduzione dell'obbligo vaccinale come tale per le riferite categorie di lavoratori del settore della sanità, devono essere scrutinate dapprima le questioni sollevate dal Tribunale di Padova nei confronti dell'art. 4-bis, comma 1, e all'art. 4, commi 1, 4 e 5, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, modificati dapprima dal d.l. n. 172 del 2021, come convertito, e poi dal d.l. n. 24 del 2022, come convertito, censurati in riferimento agli artt. 3, 4, 32 e 35 Cost.

10.– Tali questioni non sono fondate in riferimento ad alcuno dei parametri evocati.

10.1.– Occorre, innanzitutto, precisare che tra questi parametri non possono essere considerati quelli desumibili dal regolamento UE n.

953/2021 e dal principio di proporzionalità, di cui all'art. 52, paragrafo 3, CDFUE. Difetta, invero, ogni riferimento, tanto nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, quanto nella sua motivazione, all'art. 117, primo comma, Cost., eventualmente invocato insieme all'art. 11 Cost., che costituiscono il tramite attraverso il quale è possibile dedurre, in un giudizio di legittimità costituzionale, la violazione, da parte di una disposizione di legge nazionale, della normativa europea (ordinanza n. 215 del 2022).

Deve, pertanto, ritenersi che gli indicati richiami contenuti nell'ordinanza di rimessione altro valore non abbiano che quello di concorrere a delineare la portata e il significato delle disposizioni costituzionali evocate.

10.2.– Giova preliminarmente ricordare che, in base alla costante giurisprudenza costituzionale, l'imposizione di un trattamento sanitario, e di un obbligo vaccinale, in particolare, può ritenersi compatibile con l'art. 32 Cost., al ricorrere di tre presupposti: «a) “se il trattamento sia diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale” (cfr. sentenza n. 307 del 1990); b) se vi sia “la previsione che esso non incida negativamente sullo stato di salute di colui che vi è assoggettato, salvo che per quelle sole conseguenze, che, per la loro temporaneità e scarsa entità, appaiano normali di ogni intervento sanitario e, pertanto, tollerabili” (ivi); c) se nell'ipotesi di danno ulteriore alla salute del soggetto sottoposto al trattamento obbligatorio – ivi compresa la malattia contratta per contagio causato da vaccinazione profilattica – sia prevista comunque la corresponsione di una “equa indennità” in favore del danneggiato (cfr. sentenza 307 cit. e v. ora legge n. 210/1992)» (sentenza n. 258 del 1994; nello stesso senso, sentenza n. 5 del 2018).

10.2.1.– Il Tribunale di Padova dubita che ricorra il primo di tali presupposti, cioè che, nella specie, il trattamento imposto con l'obbligo vaccinale sia stato diretto a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è stato assoggettato e quello degli altri consociati.

A differenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (ordinanza iscritta al n. 38 reg. ord. 2022, anch'essa discussa nella udienza pubblica del 30 novembre, su cui questa Corte si è pronunciata con la sentenza n. 14 del 2023), il Tribunale di Padova non prospetta dubbi di legittimità costituzionale quanto alla incidenza negativa sullo stato di salute di colui che è assoggettato al trattamento sanitario obbligatorio.

L'ordinanza di rimessione, infatti, sul rilievo che per il personale soggetto all'obbligo vaccinale (nel caso di specie, lavoratori impiegati in strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie) il trattamento sanitario è stato imposto non a tutela della salute dei

lavoratori, ma di quella degli ospiti che ricevono cura ed assistenza in tali strutture, ritiene che quell'obbligo non sarebbe idoneo a raggiungere lo scopo di preservare la salute degli ospiti, essendo notorio il fatto che la persona che si è sottoposta al ciclo vaccinale può comunque contrarre il virus e quindi contagiare gli altri. Gli stessi dati offerti dall'ISS nei rapporti relativi all'andamento delle infezioni e alla efficacia vaccinale pubblicati il 21 gennaio e il 6 aprile 2022 denoterebbero una progressiva diminuzione dell'efficacia dei vaccini. In questo contesto, sostiene il Tribunale, la garanzia che un lavoratore che si sia sottoposto a vaccinazione non si infetti successivamente e non possa quindi contagiare nessuno sarebbe pari a zero; al contrario, sia pure per un tempo limitato, l'effettuazione di un tampone con risultato negativo offrirebbe una garanzia della inesistenza del virus e della impossibilità di contagiare certamente superiore a zero.

La compressione del diritto alla salute, sub specie di diritto all'autodeterminazione terapeutica, non troverebbe, quindi, giustificazione nell'esigenza di tutelare l'interesse della collettività, e segnatamente l'interesse alla salute degli ospiti delle strutture considerate, con conseguente violazione dell'art. 32 Cost. e irragionevolezza della misura.

Il rimettente sottopone, quindi, a questa Corte il dubbio sulla legittimità costituzionale della norma che ha introdotto l'obbligo vaccinale per il personale sanitario, così privilegiando la tutela della salute come interesse della collettività, a scapito della tutela della salute del singolo individuo.

10.3.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il temperamento del diritto alla salute del singolo (comprensivo del profilo negativo di non essere assoggettato a trattamenti sanitari non richiesti o non accettati) con l'interesse della collettività costituisce il contenuto proprio dell'art. 32 Cost. (sentenze n. 5 del 2018, n. 258 del 1994 e n. 307 del 1990) e rappresenta una specifica concretizzazione dei doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., nella quale si manifesta «la base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sentenza n. 75 del 1992).

E la sentenza n. 218 del 1994 ha avuto modo di affermare che la tutela della salute implica anche il «dovere dell'individuo di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui, in osservanza del principio generale che vede il diritto di ciascuno trovare un limite nel reciproco riconoscimento e nell'eguale protezione del coesistente diritto degli altri. Le simmetriche posizioni dei singoli si temperano ulteriormente con gli interessi essenziali della comunità, che possono richiedere la sottoposizione della persona a trattamenti sanitari obbligatori, posti in essere anche nell'interesse della persona stessa, o prevedere la soggezione di essa ad oneri particolari».

10.3.1.– Le misure approntate dal legislatore non possono, nel caso di specie, non essere valutate tenendo conto della situazione determinata

da «un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari» (sentenza n. 37 del 2021).

Peculiarità, si deve sottolineare, risultante anche e soprattutto dalle indicazioni formulate dai competenti organismi internazionali.

...

Proprio per effetto dell'intervento pubblico e del sostegno dato alla ricerca scientifica, sono stati approntati – in tempi particolarmente rapidi – vari vaccini finalizzati a contrastare la diffusione del virus. Una volta che questi sono divenuti disponibili, si è quindi proceduto alla predisposizione di uno specifico piano strategico nazionale dei vaccini per la prevenzione delle infezioni da SARS-CoV-2 (decreti del Ministro della salute 2 gennaio e 12 marzo 2021, adottati ai sensi dell'art. 1, comma 457, della legge n. 178 del 2020) e, solo nell'aprile del 2021, è stato introdotto l'obbligo vaccinale qui in discussione.

È importante sottolineare sin d'ora che l'obbligo di vaccinazione è stato gradualmente introdotto dal legislatore solo dopo alcuni mesi dall'avvio della campagna vaccinale di cui al citato piano, tenendo conto, evidentemente, della non completa adesione allo stesso nell'ambito delle categorie interessate. Il legislatore ha quindi reputato necessaria l'imposizione dell'obbligo «al fine di tutelare la salute pubblica e mantenere adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza» (art. 4, comma 1, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito).

Alla luce di tale premessa, questa Corte è chiamata a valutare se l'imposizione dell'obbligo vaccinale fosse compatibile con i principi costituzionali.

10.3.2.– In questa prospettiva – nel complesso presa in esame, unitamente alla presente pronuncia, anche e più ampiamente dalla richiamata sentenza n. 14 del 2023 –, l'evoluzione della ricerca scientifica e le determinazioni assunte dalle autorità, sovranazionali e nazionali preposte alla tutela della salute, assumono un rilievo assai significativo. È costante, infatti, nella giurisprudenza costituzionale l'affermazione per cui il sindacato sulla non irragionevolezza della scelta del legislatore di incidere sul diritto fondamentale alla salute, anche sotto il profilo della libertà di autodeterminazione, va effettuato alla luce della concreta situazione sanitaria ed epidemiologica in atto. Invero, nelle ipotesi di conflitto tra i diritti contemplati dall'art. 32 Cost., la discrezionalità del legislatore «deve essere esercitata alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte» (sentenze n. 5 del 2018 e n. 268 del 2017). Significative sono altresì le «acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia (così, la giurisprudenza costante di questa Corte sin dalla fondamentale sentenza n. 282 del 2002)» (sentenza n. 5 del 2018).

Un intervento in tali ambiti, dunque, «non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì

dovrebbe prevedere l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati» (sentenze n. 162 del 2014 e n. 8 del 2011), anche in ragione dell'«essenziale rilievo» che, a questi fini, rivestono «gli organi tecnico-scientifici» (cfr. sentenza n. 185 del 1998); o comunque dovrebbe costituire il risultato di una siffatta verifica» (sentenza n. 282 del 2002).

Di tali presupposti risulta, del resto, essere stata pienamente consapevole l'autorità competente in materia. Si legge, infatti, nel Piano strategico nazionale dei vaccini approvato con il citato d.m. 12 marzo 2021, che «[L]e raccomandazioni [sui gruppi target a cui offrire la vaccinazione] saranno soggette a modifiche e verranno aggiornate in base all'evoluzione delle conoscenze e alle informazioni su efficacia vaccinale e/o immunogenicità in diversi gruppi di età e fattori di rischio, sulla sicurezza della vaccinazione in diversi gruppi di età e gruppi a rischio, sull'effetto del vaccino sull'acquisizione dell'infezione, e sulla trasmissione o sulla protezione da forme gravi di malattia [...]».

10.3.3.– Il fatto che il legislatore abbia operato le proprie scelte sulla base di valutazioni e di dati di natura medico-scientifica, tuttavia, non vale a sottrarre quelle scelte al sindacato di questa Corte, ma comporta che lo stesso dovrà avere ad oggetto l'accertamento della non irragionevolezza e della proporzionalità della disciplina rispetto al dato scientifico posto a disposizione.

Già la sentenza n. 114 del 1998, infatti, ha chiarito che quando la scelta legislativa si fonda su riferimenti scientifici, «perché si possa pervenire ad una declaratoria di illegittimità costituzionale occorre che i dati sui quali la legge riposa siano incontrovertibilmente erronei o raggiungano un tale livello di indeterminatezza da non consentire in alcun modo una interpretazione ed una applicazione razionali da parte del giudice».

10.3.4.– Si deve allora verificare se la scelta del legislatore di introdurre l'obbligo vaccinale per gli operatori sanitari, anche alla luce della situazione pandemica esistente, sia coerente rispetto alle conoscenze medico-scientifiche del momento (sentenza n. 5 del 2018), quali risultanti dalle rilevazioni e dagli studi elaborati dagli organismi (nazionali e sovranazionali) istituzionalmente preposti al settore, e in particolare dall'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), dall'ISS e dall'Agenzia europea per i medicinali (EMA).

...

11.– Tanto premesso, si può ora procedere all'esame delle censure formulate dal Tribunale di Padova.

11.1.– Contrariamente all'assunto del giudice rimettente, gli stessi dati esposti nei rapporti dell'ISS menzionati nell'ordinanza di rimessione, lungi dall'evidenziare la inutilità dei vaccini, dimostrano come, soprattutto nella fase iniziale della campagna di vaccinazione, l'efficacia del vaccino – intesa quale riduzione percentuale del rischio rispetto ai non vaccinati – sia stata altamente significativa tanto nel

prevenire l'infezione da SARS-CoV-2, quanto nell'evitare casi di malattia severa; e come tale efficacia sia aumentata in rapporto al completamento del ciclo vaccinale.

«[I]n presenza di un virus respiratorio altamente contagioso, diffuso in modo ubiquo nel mondo, e che può venire contratto da chiunque (sentenza n. 127 del 2022)», la decisione del legislatore di introdurre l'obbligo vaccinale in esame (nei limiti soggettivi e temporali di cui si è detto) non può, dunque, reputarsi irragionevole, in quanto è sorretta dalle indicazioni delle competenti Autorità nazionali e sovranazionali alla luce della gravità della situazione che tale vaccinazione era destinata ad affrontare.

La scelta si è rivelata, altresì, ragionevolmente correlata al fine perseguito di ridurre la circolazione del virus attraverso la somministrazione dei vaccini.

La stessa circostanza, evidenziata dal rimettente, che il Ministero della salute abbia dichiarato «tassativamente falsa l'affermazione secondo cui se ho fatto il vaccino contro SARS-CoV-2 e anche il richiamo con la terza dose non posso ammalarmi di Covid-19 e non posso trasmettere l'infezione agli altri», non vale ad inficiare la scelta operata dal legislatore di prescrivere, per le diverse categorie degli operatori sanitari, l'obbligo vaccinale, ma solo a rendere consapevoli i soggetti vaccinati della inevitabile impossibilità di restare del tutto immuni dalla malattia e, ancora prima, dal contagio. Invero, l'affermazione che un vaccino sia efficace solo se esso produca una immunizzazione pari al 100 per cento delle somministrazioni, da un lato, non può ritenersi sorretta da un'adeguata dimostrazione scientifica; dall'altro, non esclude affatto che, in una situazione caratterizzata da una rapidissima circolazione del virus, i vaccini fossero idonei a determinare una significativa riduzione di quella circolazione, con ricadute tanto più apprezzabili in ambienti o in luoghi destinati ad ospitare persone fragili o, comunque, bisognose di assistenza.

Come osservato dall'ISS, «anche se l'efficacia vaccinale non è pari al 100 per cento (come del resto per tutti gli altri vaccini), l'elevata circolazione del virus SARS CoV-2 rende comunque rilevante la quota di casi prevenibile mediante la somministrazione dei vaccini» (sul punto, e più in generale sui dati medico-scientifici a disposizione del legislatore, si veda anche la sentenza n. 14 del 2023, punti 10 e seguenti).

In base a tali considerazioni, l'imposizione di un obbligo vaccinale selettivo, come condizione di idoneità per l'espletamento di attività che espongono gli operatori ad un potenziale rischio di contagio, e dunque a tutela della salute dei terzi e della collettività, si connota quale misura sufficientemente validata sul piano scientifico.

11.2.– Può quindi affermarsi che le disposizioni qui censurate hanno operato un contemperamento del diritto alla libertà di cura del singolo con il coesistente e reciproco diritto degli altri e con l'interesse della collettività. L'estensione dell'obbligo vaccinale ai lavoratori impiegati

in strutture residenziali, socioassistenziali e sociosanitarie (le quali vengono in rilievo nel giudizio a quo, potendosi comunque riferire la medesima valutazione a tutte le strutture sanitarie, pubbliche e private) ha costituito, in tale prospettiva, attuazione dell'art. 32 Cost., inteso quest'ultimo come comprensivo del dovere dell'individuo di non ledere né porre a rischio con il proprio comportamento la salute altrui, prevenendo il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2 in danno delle categorie più fragili.

E si è trattato di decisione idonea allo scopo che il legislatore si era prefisso, in quanto l'obbligo vaccinale per gli operatori sanitari ha consentito di perseguire, oltre che la tutela della salute di una delle categorie più esposte al contagio, «il duplice scopo di proteggere quanti entrano con loro in contatto e di evitare l'interruzione di servizi essenziali per la collettività» (sentenza n. 268 del 2017).

In particolare, era necessario assumere iniziative che, nel loro complesso, consentissero di proteggere la salute dei singoli e, ad un tempo, di porre le strutture sanitarie al riparo dal rischio di non poter svolgere la propria insostituibile funzione per la mancanza di operatori sanitari. In proposito, è agevole rilevare che il contagio subito dal personale sanitario ha ricadute non solo sulla salute dei singoli, potendo dallo stesso derivare la compromissione del funzionamento del servizio sanitario nazionale in un periodo in cui, come visto, era indispensabile poter su di esso fare affidamento per assicurare cure adeguate ad una imprevedibile quantità di malati.

...

11.4.– La decisione del legislatore risulta altresì non sproporzionata.

La conseguenza del mancato adempimento dell'obbligo è rappresentata dalla sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, che è destinata a venire meno in caso di adempimento dell'obbligo e, comunque, per la cessazione dello stato di crisi epidemiologica. Il correlato sacrificio del diritto dell'operatore sanitario non ha la natura e gli effetti di una sanzione (come di seguito si chiarirà ai punti 12.1. e 14.4.), non eccede quanto necessario per il raggiungimento degli scopi pubblici di riduzione della circolazione del virus, è stato costantemente modulato in base all'andamento della situazione sanitaria e si rivela altresì idoneo e necessario a questo stesso fine.

11.5.– Sulla base delle considerazioni sin qui svolte, deve essere dichiarata non fondata, in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost., la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4-bis, comma 1, e 4, commi 1, 4 e 5, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito e successivamente modificato.

...

Per Questi Motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 5, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (Misure

urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 2021, n. 76 – come sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 (Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2022, n. 3 – sollevate, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia con l'ordinanza iscritta al n. 86 del registro ordinanze 2022;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, e dell'art. 4, commi 1, 4 e 5, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito – come modificati dal d.l. n. 172 del 2021, come convertito, e dal decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 (Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza, e altre disposizioni in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 19 maggio 2022, n. 52 – sollevate, in riferimento agli artt. 3, 4, 32 e 35 Cost., dal Tribunale ordinario di Padova, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza iscritta al n. 76 del registro ordinanze 2022;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 7, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito – come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 172 del 2021, come convertito, nonché come richiamato dall'art. 4-ter, comma 2, del medesimo d.l. n. 44 del 2021 – sollevate, in riferimento agli artt. 3, 4, 32 e 35 Cost., dal Tribunale ordinario di Brescia e dal Tribunale ordinario di Padova, entrambi in funzione di giudici del lavoro, con le ordinanze iscritte ai numeri 71, 76, 77, 107 e 108 del registro ordinanze 2022;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4-ter, comma 4, e 4, comma 5, del d.l. n. 44 del 2021, come convertito, il secondo come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 172 del 2021, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Brescia e dal Tribunale ordinario di Catania, entrambi in funzione di giudici del lavoro, con le ordinanze iscritte ai numeri 47, 70, 71, 101, 102, 107 e 108 del registro ordinanze 2022.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2022.