



Il controllo di costituzionalità delle leggi

RASSEGNA TRIMESTRALE
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

ANNO III NUMERO 4 OTTOBRE - DICEMBRE 2023

Il controllo di costituzionalità delle leggi

**RASSEGNA TRIMESTRALE
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

ANNO III NUMERO 4 – OTTOBRE-DICEMBRE 2023



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)



SERVIZIO STUDI

Tel. 06 6760-3410

Ha coordinato il Dipartimento Istituzioni con la collaborazione dei Dipartimenti competenti

Tel. 06 6760-9475 st_istituzioni@camera.it -  [@CD_istituzioni](https://twitter.com/CD_istituzioni)

Nella presente Rassegna si riepilogano le sentenze di illegittimità costituzionale di disposizioni statali pronunciate dalla Corte costituzionale nell'arco del quarto trimestre dell'anno 2023. Sono altresì svolti alcuni Focus su pronunce rese nel periodo considerato, di particolare interesse dal punto di vista del procedimento legislativo e del sistema delle fonti.

Al contempo, nella Rassegna si dà conto - con l'ausilio della documentazione messa a disposizione dal Servizio Studi della stessa Corte - delle sentenze con valenza monitoria rivolte al legislatore adottate dalla Corte nel medesimo arco temporale. Ciascuna segnalazione è accompagnata da una breve analisi normativa e, quando presente, dal riepilogo dell'attività parlamentare in corso sulla materia oggetto della pronuncia.

RCost_III_4.docx

INDICE

1. Il controllo di costituzionalità delle leggi e i “moniti” rivolti al legislatore	3
2. Le pronunce di illegittimità costituzionale di norme statali	7
▪ 2.1 Tabella di sintesi (ottobre – dicembre 2023).....	7
▪ 2.2 La sentenza n. 192 del 2023 in materia di processo <i>in absentia</i> e accertamento dei crimini di tortura	11
▪ 2.3 La sentenza n. 193 del 2023 sul rispetto delle competenze regionali in materia di spettacolo.....	14
▪ 2.4 La sentenza n. 197 del 2023 in materia di applicazione di circostanze attenuanti agli omicidi commessi in ambito familiare	17
▪ 2.5 La sentenza n. 211 del 2023 in materia di differimento della decorrenza dell'immissione in ruolo delle allieve vice ispettrici di Polizia penitenziaria a causa dell'assenza per maternità.....	21
▪ 2.6 La sentenza n. 215 del 2023 in materia di disciplina transitoria precedente l'attuazione della riforma del sistema camerale regionale siciliano	24
▪ 2.7 La sentenza n. 223 del 2023 sulla mancata previsione dell'acquisizione del parere delle regioni in ordine all'adozione del decreto statale che ripartisce un fondo in materia di istruzione	27
3. I moniti, gli auspici e i richiami rivolti al legislatore statale (ottobre-dicembre 2023)	31
▪ 3.1 La sentenza n. 190 del 2023 in materia di non impugnabilità dell'estratto di ruolo e di limiti alla impugnabilità del ruolo	34
▪ 3.2 Sentenza n. 206 del 2023 in materia di riversamento diretto dei proventi da ravvedimento operoso di IRAP ed addizionale regionale all'IRPEF.....	41
4. Altre pronunce di interesse	44
▪ 4.1 La sentenza n. 185 del 2023 in materia di obbligo di vaccinazione contro il COVID-19 per gli esercenti professioni sanitarie.....	44
▪ 4.2 La sentenza n. 227 del 2023 in materia di illegittimità dell'acquisizione e dell'utilizzo di intercettazioni telefoniche.....	48

1. IL CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ DELLE LEGGI E I “MONITI” RIVOLTI AL LEGISLATORE

La Costituzione affida alla Corte costituzionale il controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi del Parlamento e delle Regioni, nonché degli atti aventi forza di legge (articolo 134, prima parte, della Costituzione). La Corte è chiamata a verificare se gli atti legislativi siano stati formati con i procedimenti richiesti dalla Costituzione (c.d. costituzionalità formale) e se il loro contenuto sia conforme ai principi costituzionali (c.d. costituzionalità sostanziale).

Esistono due procedure per il controllo di costituzionalità delle leggi. Di norma, la questione di legittimità costituzionale di una legge può essere portata dinanzi alla Corte per il tramite di un'autorità giurisdizionale, nel corso di un giudizio (procedimento in via incidentale). In particolare, affinché la questione di legittimità costituzionale di una legge possa essere sottoposta al giudizio della Corte, è necessario che essa venga sollevata, ad iniziativa di parte o anche d'ufficio, nell'ambito di un giudizio in corso e sia ritenuta dal giudice rilevante e non manifestamente infondata.

La Costituzione prevede quale altra modalità (art. 127) il ricorso diretto alla Corte, da parte del Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, o da parte di una Regione a tutela della propria competenza, avverso leggi dello Stato o di altre Regioni (procedimento in via d'azione o principale, esercitabile entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge).

Quando è sollevata una questione di costituzionalità di una norma di legge, la Corte conclude il suo giudizio, se la questione è ritenuta fondata, con una sentenza di accoglimento, che dichiara l'illegittimità costituzionale della norma (per quello che essa prevede o non prevede), oppure con una sentenza di rigetto, che dichiara la questione non fondata. In quest'ultimo caso, la pronuncia ha effetti solo *inter partes*, determinando unicamente la preclusione nei confronti del giudice *a quo* di riproporre la questione nello stesso stato e grado di giudizio.

La questione può essere ritenuta invece non ammissibile, quando mancano i requisiti necessari per sollevarla (ad es., perché il giudice non ha indicato il motivo per cui abbia rilevanza nel giudizio davanti a lui; oppure, nel caso di ricorso diretto nelle controversie fra Stato e Regione, perché non è stato rispettato il termine per ricorrere).

Se la sentenza è di accoglimento, cioè dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge, questa perde automaticamente di efficacia, ossia non può più essere applicata da nessuno dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione sulla Gazzetta Ufficiale (art. 136 della Costituzione). Tale sentenza ha pertanto

valore definitivo e generale, cioè produce effetti non limitati al giudizio nel quale è stata sollevata la questione.

La Costituzione stabilisce che quando la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità di una norma di legge o di atto avente forza di legge, tale decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali (art. 136).

Nell'ambito della distinzione principale tra sentenze di rigetto e di accoglimento, è noto come, nel corso della sua attività giurisdizionale, la Corte costituzionale abbia fatto ricorso a diverse tecniche decisorie, sulla cui base è stata elaborata, anche grazie al contributo della dottrina, una varia tipologia di pronunce (ricordando le categorie principali, si distingue tra decisioni interpretative, manipolative, additive, sostitutive). Per approfondimenti si rinvia al Quaderno del Servizio Studi della Corte costituzionale su Le tipologie decisorie della Corte costituzionale attraverso gli scritti della dottrina (2016).

Alcune pronunce della Corte costituzionale contengono altresì, in motivazione, un invito a modificare la disciplina vigente in una determinata materia, che può essere generico ovvero più specifico e dettagliato (c.d. **pronunce monito**).

Anche le 'tecniche' monitorie utilizzate dalla Corte sono diversificate, a partire dagli 'auspici di revisione legislativa', che indicano «semplici manifestazioni di desiderio espresse dalla Corte prive di ogni forma di vincolatività», in cui cioè l'eventuale inerzia legislativa non potrebbe portare ad una trasformazione delle decisioni da rigetto ad accoglimento.

Rientrano altresì nelle pronunce monitorie le c.d. decisioni di 'costituzionalità provvisoria', in cui la Corte ritiene la disciplina in questione costituzionalmente legittima solo nella misura in cui sia transitoria, invitando il legislatore affinché questi intervenga a modificare la disciplina oggetto del sindacato in modo tale da renderla conforme a Costituzione.

Altre volte ancora la modalità utilizzata dalla Corte può essere di 'incostituzionalità accertata ma non dichiarata', mediante cui la Corte decide di non accogliere la questione, nonostante le argomentazioni a sostegno dell'incostituzionalità dedotte in motivazione, per non invadere la sfera riservata alla discrezionalità del legislatore.

Più di recente, la Corte ha utilizzato la tecnica decisoria dell'"incostituzionalità differita": in questi casi, pur ritenendo una normativa comunque non conforme a Costituzione, la Corte omette di dichiararne l'incostituzionalità ai sensi dell'art. 136 Cost., e si limita a rinviare con ordinanza la trattazione della causa di un certo periodo, affinché il legislatore possa intervenire *medio tempore* per introdurre una disciplina conseguente al portato della pronuncia.

In tutti i casi tali pronunce sono espressione di un potere di segnalazione della Corte rivolto direttamente verso il legislatore.

L'elenco completo delle sentenze emesse dalla Corte costituzionale nella legislatura XIX è pubblicato, oltre che sul sito internet della Corte costituzionale, su quello della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (riuniti nella categoria VII dei DOC). Si ricorda che presso la **Camera dei deputati**, le sentenze della Corte costituzionale sono inviate, ai sensi dell'articolo 108 del Regolamento, alle Commissioni competenti per materia e alla Commissione affari costituzionali, che le possono esaminare autonomamente o congiuntamente a progetti di legge sulla medesima materia. La Commissione esprime in un documento finale (riuniti nella categoria VII-bis dei DOC) il proprio avviso sulla necessità di iniziative legislative, indicandone i criteri informativi. Le sentenze della Corte sono elencate in ordine numerico, con indicazione della Commissione permanente cui sono assegnate e con un link che rinvia ai relativi testi pubblicati nel sito della Corte costituzionale. Per quanto riguarda il **Senato**, l'articolo 139 del Regolamento dispone che il Presidente trasmette alla Commissione competente le sentenze dichiarative di illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge dello Stato. È comunque riconosciuta la facoltà del Presidente di trasmettere alle Commissioni tutte le altre sentenze della Corte che giudichi opportuno sottoporre al loro esame. La Commissione, ove ritenga che le norme dichiarate illegittime dalla Corte debbano essere sostituite da nuove disposizioni di legge, e non sia stata assunta al riguardo un'iniziativa legislativa, adotta una risoluzione con la quale invita il Governo a provvedere (categoria VII-bis dei DOC).

2. LE PRONUNCE DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DI NORME STATALI

2.1 Tabella di sintesi (ottobre – dicembre 2023)

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
Sentenza n. 188/2023 del 27 settembre – 12 ottobre 2023 Camera Doc VII, n. 221 Senato Doc VII, n. 40	art. 69, quarto comma, c.p. <i>illegittimità parziale</i>	articoli 3, 25, secondo comma e 27, terzo comma, Cost.	Divieto di prevalenza della circostanza attenuante del delitto di autoriciclaggio sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, del codice penale
Sentenza n. 189/2023 del 20 settembre – 17 ottobre 2023 Camera Doc VII, n. 222 Senato Doc VII, n. 41	art. 21-bis, co. 1, primo periodo, D.L.23 giugno 1995, n. 244 (conv. L. n. 341/1995)	articolo 3 Cost.	Mancata previsione della cessione gratuita in proprietà ai relativi assegnatari degli alloggi prefabbricati costruiti o acquistati dai comuni della Campania e della Basilicata interessati dal terremoto dell'Irpinia
Sentenza n. 192/2023 del 27 settembre – 26 ottobre 2023 Camera Doc VII, n. 224 Senato Doc VII, n. 42	art. 420-bis, comma 3, del codice di procedura penale <i>illegittimità parziale</i>	articoli 2, 3 e 117, primo comma, Cost.	Improcedibilità in assenza per i delitti di tortura, anche quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, è impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo, fatto salvo il diritto dell'imputato stesso a un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa
Sentenza n. 193/2023 del 27 settembre – 26 ottobre 2023 Camera Doc VII, n. 225	art. 5, comma 6, della legge 15 luglio 2022, n. 106 <i>illegittimità parziale</i>	articoli 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost	Coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni attraverso il modulo procedimentale

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
Senato Doc VII, n. 43	art. 7, comma 1, lett. c), legge 15 luglio 2022, n. 106	articolo 117, quarto comma, Cost.	dell'intesa in luogo del parere in una materia affidata alla potestà legislativa concorrente Previsione che le Regioni promuovono e sostengono, attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni, direttamente o in concorso con lo Stato, le attività dello spettacolo dal vivo
Sentenza n. 197/2023 del 10 – 30 ottobre 2023 Camera Doc VII, n. 228 Senato Doc VII, n. 44	art. 577, terzo comma, codice penale <i>illegittimità parziale</i>	articoli 3 e 27, primo e terzo comma, Cost.	Nei processi per omicidio commesso nei confronti di una persona familiare o convivente, divieto per il giudice di ritenere prevalenti le circostanze attenuanti generiche e quella della provocazione
Sentenza n. 201/2023 del 25 ottobre – 9 novembre 2023 Camera Doc VII, n. 231 Senato Doc VII, n. 45	art. 69, quarto comma, codice penale <i>illegittimità parziale</i>	articolo 3 Cost.	Nel delitto di associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope, divieto di prevalenza della circostanza attenuante della collaborazione (art. 74, comma 7, d.P.R. n. 309/1990) sull'aggravante della recidiva reiterata (art. 99, quarto comma, codice penale)
Sentenza n. 202/2023 del 24 ottobre – 10 novembre 2023 Camera Doc VII, n. 232 Senato Doc VII, n. 46	articoli 669- quaterdecies e 695, codice di procedura civile <i>illegittimità parziale</i>	articoli 3 e 24 Cost.	Esclusione della possibilità di fare reclamo avverso il rigetto del ricorso per la nomina di un consulente tecnico preventivo

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
Sentenza n. 211/2023 del 24 ottobre – 4 dicembre 2023 Camera Doc VII, n. 239 Senato Doc VII, n. 47	art. 27, comma 2, e 28, comma 4, del d.lgs. n. 443 del 1992 <i>illegittimità parziale</i>	articoli 3, 31 e 37 Cost.	Differimento della decorrenza dell'immissione in ruolo delle allieve vice ispettrici di Polizia penitenziaria a causa dell'assenza per maternità
Sentenza n. 215/2023 del 8 novembre – 11 dicembre 2023 Camera Doc VII, n. 241 Senato Doc VII, n. 48	art. 54-ter, comma 2, D.L. 25 maggio 2021, n. 73, come convertito	articolo 77, secondo comma, Cost.	Difetto di omogeneità di una disposizione introdotta in sede di conversione in legge, rispetto al contenuto e alle finalità dell'originario decreto- legge
Sentenza n. 216/2023 del 22 novembre – 11 dicembre 2023 Camera Doc VII, n. 242 Senato Doc VII, n. 49	art. 1, comma 261, legge 23 dicembre 2014, n. 190 <i>illegittimità parziale</i>	articolo 3 Cost.	Abrogazione di una disposizione contenuta nell'art. 2261 cod. ordinamento militare, avvenuta dopo quattordici anni dalla sua originaria entrata in vigore, con effetti retroattivi ingiustificati
Sentenza n. 217/2023 del 22 novembre – 11 dicembre 2023 Camera Doc VII, n. 243 Senato Doc VII, n. 50	art. 628, quinto comma, codice penale <i>illegittimità parziale</i>	articolo 3 Cost.	Divieto di equivalenza o prevalenza della circostanza attenuante del vizio parziale di mente (art. 89, c.p.) sulle circostanze aggravanti speciali applicabili al delitto di rapina
Sentenza n. 222/2023 del 8 novembre – 21 dicembre 2023 Camera Doc VII, n. 248 Senato Doc VII, n. 51	art. 696 bis, primo comma, primo periodo, codice di procedura civile <i>illegittimità parziale</i>	articoli 3 e 24 Cost.	Previsione della consulenza tecnica preventiva per i soli crediti derivanti dalla mancata o inesatta esecuzione di obbligazioni di fonte contrattuale o da fatto illecito, e non anche per tutti i diritti di credito derivanti da ogni altro atto o fatto idoneo a produrli in conformità con l'ordinamento giuridico
Sentenza n. 223/2023 del 22 novembre – 22 dicembre 2023 Camera Doc VII, n. 249 Senato Doc VII, n. 52	art. 1, comma 558, della legge n. 197 del 2022 <i>illegittimità parziale</i>	articoli 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 119, Cost.	Mancata previsione dell'acquisizione del parere delle regioni in ordine all'adozione del decreto statale che ripartisce il fondo in

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
			materia scolastica previsto da tale disposizione
<p>Sentenza n. 224/2023 del 22 novembre – 22 dicembre 2023</p> <p>Camera Doc VII, n. 250 Senato Doc VII, n. 53</p>	<p>art. 43, comma 1 e 2, D.L. 12 settembre 2014, n. 133, come convertito</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p>	<p>articoli 81, terzo comma, 97, primo comma, e 119 primo e settimo comma, Cost.</p>	<p>Mancata previsione che l'utilizzo delle risorse attribuibili agli enti locali che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale a valere sul Fondo di rotazione deve avvenire solo a titolo di cassa e non può, come invece previsto, essere impiegato a titolo di copertura per il pagamento dei debiti fuori bilancio e per il recupero del disavanzo</p>

2.2 La sentenza n. 192 del 2023 in materia di processo *in absentia* e accertamento dei crimini di tortura

Con la sentenza n. 192 del 2023, depositata il 26 ottobre 2023, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 420-*bis*, co. 3, c.p.p., nella parte in cui non prevede che il giudice proceda in assenza per i delitti commessi mediante gli atti di tortura quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, è impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo, fatto salvo il diritto dell'imputato stesso a un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa. La sentenza trae origine dal procedimento giudiziario relativo al sequestro e all'omicidio di Giulio Regeni, avvenuto in Egitto tra il gennaio e il febbraio 2016.

Le disposizioni oggetto della sentenza

Risulta nello specifico oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale l'art. 420-*bis*, co. 3, c.p.p., in materia di processo in assenza, come modificato in seguito alla entrata in vigore del decreto legislativo n. 150 del 2022. L'art. 420-*bis* c.p.p. dispone al comma 1, che, se l'imputato non è presente all'udienza, il giudice procede in assenza: quando l'imputato è stato citato a comparire a mezzo di notificazione dell'atto in mani proprie o di persona da lui espressamente delegata al ritiro dell'atto; quando l'imputato ha espressamente rinunciato a comparire o, sussistendo un legittimo impedimento, ha rinunciato espressamente a farlo valere. Per il successivo comma 2, il giudice procede in assenza anche quando ritiene altrimenti provato che l'imputato ha effettiva conoscenza della pendenza del processo e che la sua assenza è dovuta a una scelta volontaria e consapevole, tenuto conto delle modalità della notificazione, degli atti compiuti dall'imputato prima dell'udienza, della nomina di un difensore di fiducia e di ogni altra circostanza rilevante. Ed ancora, per il comma 3 dell'art. 420-*bis*, il giudice procede in assenza anche fuori dai casi di cui ai commi 1 e 2, quando l'imputato è stato dichiarato latitante o si è in altro modo volontariamente sottratto alla conoscenza della pendenza del processo. In altri termini il comma 3 disciplina, in funzione di chiusura del sistema, le ipotesi nelle quali l'assenza dell'imputato non è impeditiva pur in difetto di prova della sua "conoscenza della pendenza del processo".

Nei casi previsti dai commi 1, 2 e 3, il giudice dichiara l'imputato assente, come tale rappresentato dal difensore (art. 420-*bis*, comma 4); viceversa, fuori dai casi previsti dai commi 1, 2 e 3, il giudice, prima di procedere ai

sensi dell'art. 420-*quater*, rinvia l'udienza e dispone che l'avviso relativo, la richiesta di rinvio a giudizio e il verbale di udienza siano notificati all'imputato personalmente ad opera della polizia giudiziaria (art. 420-*bis*, comma 5).

I motivi del ricorso

Giudice *a quo* della vicenda in esame è il giudice dell'udienza preliminare del tribunale di Roma, il quale ha sollevato, su eccezione del pubblico ministero, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 420-*bis*, commi 2 e 3, del codice di procedura penale alla luce degli articoli 2, 3, 24, 111, 112 e 117 della Costituzione.

Secondo il GUP capitolino i parametri costituzionali di cui agli artt. 2, 3, 24, 111, 112 e 117, co. 1, Cost., quest'ultimo in relazione alla Convenzione di New York contro la tortura, sarebbero violati dalle denunciate lacune normative in materia di processo *in absentia* che, come accennato, regola le ipotesi tassative in costanza delle quali l'imputato può essere giudicato senza essere presente.

La decisione della Corte costituzionale

Secondo i giudici costituzionali il comma 3 dell'articolo 420-*bis* c.p.p., nella parte in cui non prevede che il giudice procede in assenza per i delitti commessi mediante gli atti di tortura definiti dall'art. 1, comma 1, della Convenzione di New York contro la tortura, del 1984, quando, a causa della mancata assistenza dello Stato di appartenenza dell'imputato, è impossibile avere la prova che quest'ultimo, pur consapevole del procedimento, sia stato messo a conoscenza della pendenza del processo, fatto salvo il diritto dell'imputato stesso a un nuovo processo in presenza per il riesame del merito della causa, viola gli artt. 2, 3 e 117, co. 1, Cost., quest'ultimo in relazione alla già citata Convenzione contro la tortura.

La lacuna ordinamentale mostra i tratti del *vulnus* costituzionale, non appena la si relazioni con la peculiarità giuridica del crimine di tortura. A ben vedere nello statuto universale del crimine di tortura, delineato dalle dichiarazioni sovranazionali e dai trattati, il diritto all'accertamento giudiziale è il volto processuale del dovere di salvaguardia della dignità della persona.

Pertanto secondo la Corte la paralisi *sine die* del processo per i delitti di tortura commessi da agenti pubblici, che conseguirebbe all'impossibilità di notificare personalmente agli imputati gli atti di avvio del processo medesimo a causa della mancata cooperazione dello Stato di appartenenza, non è ammissibile, per diritto costituzionale interno, europeo e internazionale, risolvendosi nella creazione di una sostanziale immunità, che

offende i diritti inviolabili della vittima (art. 2 Cost.), il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e gli *standard* di tutela dei diritti umani, recepiti e promossi dalla Convenzione di New York (art. 117, co. 1, Cost.).

Nel contempo la Corte evidenzia come il lamentato *vulnus* costituzionale debba comunque essere sanato mediante un riassetto delle garanzie partecipative che risulti comunque rispettoso dei diritti fondamentali protetti dagli artt. 111 Cost. e 6 Cedu e se mai, con una diversa scansione temporale del loro esercizio, che si riassume nel diritto dell'imputato a ottenere in ogni fase e grado la riapertura del processo, per il riesame del merito della causa. Considerato quindi che il diritto a un nuovo processo in presenza risulta ampiamente attuabile nel caso concreto e che, in ogni caso, la fattispecie di assenza non comporta alcun intervento sul quadro delle garanzie delineato dal decreto legislativo n. 150 del 2022, ad essa pienamente applicabile, la Corte costituzionale ha ritenuto che la procedibilità in assenza per i delitti di tortura statale sia rispettosa del principio del giusto processo. L'accertamento dei crimini di tortura nelle forme pubbliche del dibattimento penale corrisponde a un obbligo costituzionale e sovranazionale, e già solo per questo non è mai inutile, ove anche circostanze esterne lo privino del contraddittorio dell'imputato. All'imputato stesso, d'altronde, resta garantita ogni facoltà di far sentire la sua voce.

2.3 La sentenza n. 193 del 2023 sul rispetto delle competenze regionali in materia di spettacolo

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 193 del 2023 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due disposizioni della legge n. 106 del 2022, che costituisce il primo intervento di sistema in materia di spettacolo successivamente alla riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione di cui alla legge cost. n. 3 del 2001.

In primo luogo, è dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost., l'art. 5, comma 6, della legge, che nell'istituire presso il Ministero della cultura l'Osservatorio dello spettacolo, prevede che i relativi decreti ministeriali siano adottati sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni, anziché previa intesa con detta Conferenza. La dichiarazione di incostituzionalità, per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost, colpisce anche l'articolo 7, comma 1, lett. c), della medesima legge, il quale prevede che le regioni promuovono e sostengono le attività dello spettacolo dal vivo attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo.

Le disposizioni oggetto della sentenza

La sentenza origina da diversi ricorsi in via principale promossi da alcune Regioni avverso disposizioni della legge 15 luglio 2022, n. 106. Le disposizioni impugnate sono, in particolare, quelle intervenute a disciplinare l'Osservatorio nazionale per lo spettacolo (art. 5), il Sistema nazionale a rete degli osservatori dello spettacolo (art. 6) e gli osservatori regionali (art. 7). Solo alcune tra le questioni sollevate dalle regioni ricorrenti sono state accolte dalla Corte

Nello specifico risultano oggetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale, innanzitutto l'art. 5, comma 6, che, dopo aver sancito l'istituzione presso il Ministero della cultura dell'Osservatorio dello spettacolo demanda ad uno o più decreti ministeriali la definizione della sua composizione e delle sue modalità di funzionamento, nonché delle concrete modalità di raccolta e pubblicazione delle informazioni in materia di spettacolo e di funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo; ai medesimi decreti ministeriali è altresì demandata la composizione e le modalità di funzionamento della commissione tecnica incaricata alla tenuta del registro nazionale dei professionisti operanti nel settore dello spettacolo.

A livello territoriale, il successivo art. 7, comma 1, lettera c), prevede che le regioni promuovono e sostengono le attività dello spettacolo dal vivo

«attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, anche con la partecipazione delle province, delle città metropolitane e dei comuni».

I motivi del ricorso

Le censure promosse dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia, nei confronti dell'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022, lamentano che la disposizione impugnata, intervenendo in una materia affidata alla potestà legislativa concorrente, avrebbe dovuto prevedere, nel rispetto del principio di leale collaborazione, il coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome attraverso il modulo procedimentale dell'intesa in luogo del parere.

Per quanto riguarda l'articolo 7, co. 1, lett. c), della medesima legge, le regioni ricorrenti hanno sostenuto che il legislatore statale, avendo attribuito funzioni direttamente ad un ufficio regionale, sarebbe intervenuto nell'organizzazione amministrativa regionale, in violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.: ciò in contrasto con la giurisprudenza costituzionale che impone al legislatore statale di assegnare le funzioni all'ente regione e non ad uno specifico organo regionale (sono richiamate in proposito le sentenze della Corte n. 293 del 2012 e n. 387 del 2007). Ad avviso delle ricorrenti, inoltre, poiché la disposizione impugnata prevede come «necessaria la partecipazione di province, città metropolitane e comuni all'esercizio delle funzioni di promozione e sostegno dello spettacolo», sarebbero altresì violati gli artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, secondo comma, Cost., in quanto il legislatore statale avrebbe illegittimamente predeterminato «una scelta di allocazione delle funzioni» amministrative che, invece, spetterebbe alla regione alla luce della sua titolarità di competenze legislative in materia di promozione e sostegno dello spettacolo.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte ha ritenuto fondati i motivi del ricorso promosso dalle Regioni in relazione al citato art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022.

Trova qui applicazione il ragionamento ormai consolidato per cui in una materia di legislazione concorrente, le norme dettate dallo Stato possono trovare legittimazione se ne stabiliscono i principi fondamentali o se dettate per effetto della chiamata in sussidiarietà. In quest'ultimo caso, è necessario che la previsione di poteri statali funzionali a garantire l'esercizio unitario sia conforme alle regole sostanziali e procedurali elaborate dalla giurisprudenza costituzionale.

Nel caso di specie, la Corte non dubita che lo spettacolo sia riconducibile alla materia «promozione e organizzazione di attività culturali» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., come affermato da costante giurisprudenza (a

partire dalla sentenza n. 255/2004), né che sussistano i presupposti sostanziali che giustificano la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato, “sia dal punto di vista delle esigenze di unitarietà, sia con riguardo alla conformità ai principi di ragionevolezza e di proporzionalità dell’intervento legislativo statale”. Manca invece, in riferimento alla disposizione censurata, il rispetto del requisito procedurale della chiamata in sussidiarietà, che la Corte ha declinato nella forma dell’intesa tra lo Stato e le regioni.

Sul punto la Consulta evidenzia in primo luogo che l’Osservatorio dello spettacolo, pur essendo un ente statale, costituisce l’organo nevralgico per il concreto funzionamento del sistema a rete prefigurato dalla legge. Pertanto, secondo la Corte la disciplina dell’Osservatorio non può essere ricondotta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», come pure sostenuto dalla difesa statale, in quanto le modalità con cui lo stesso è costituito ed opera sono in grado di incidere sul concreto esercizio delle funzioni regionali in materia di spettacolo. In secondo luogo, i decreti ministeriali di cui alla disposizione censurata non hanno ad oggetto solo la costituzione e il funzionamento dell’Osservatorio statale, bensì ulteriori profili funzionali, come ad esempio la tenuta del registro nazionale dei professionisti operanti nel settore dello spettacolo o le modalità operative del Sistema informativo nazionale, che hanno un inevitabile impatto sulle competenze delle regioni in materia di spettacolo.

In ragione di ciò, l’art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022 è dichiarato illegittimo, nella parte in cui stabilisce che i decreti del Ministro della cultura debbano essere adottati «sentita la Conferenza permanente», anziché previa intesa con detta Conferenza.

Con riferimento alle contestazioni avverso l’art. 7, comma 1, lett. c), della legge, a giudizio della Corte le questioni sono fondate solo per violazione dell’articolo 117, quarto comma, Cost.

Dal tenore letterale della disposizione impugnata – secondo cui le Regioni “promuovono e sostengono, attraverso gli osservatori regionali dello spettacolo, [...] le attività dello spettacolo dal vivo” – si evince, infatti, che le stesse funzioni regionali di promozione e sostegno delle attività dello spettacolo, e non quelle finalizzate al mero scambio di informazioni all’interno del Sistema nazionale a rete, dovranno necessariamente svolgersi “attraverso gli osservatori regionali”. La Corte, in più occasioni, ha censurato interventi statali che avevano affidato funzioni amministrative non già alla Regione, ma a specifici organi o enti regionali (sentenze n. 22 del 2012, n. 95 del 2008 e n. 387 del 2007).

Alla luce di tale giurisprudenza, la disposizione impugnata si pone pertanto in contrasto con la competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici, riconducibile all’articolo 117, quarto comma, Cost..

2.4 La sentenza n. 197 del 2023 in materia di applicazione di circostanze attenuanti agli omicidi commessi in ambito familiare

La Corte Costituzionale, con la sentenza in titolo, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti rispetto alla circostanza aggravante dell'aver commesso l'omicidio ai danni di un ascendente, discendente, coniuge o convivente per la determinazione della pena applicabile al singolo caso.

Le disposizioni oggetto della sentenza

Nello specifico, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 577, terzo comma, del codice penale nella parte in cui vieta al giudice, in caso di omicidio commesso in danno di un ascendente, discendente, coniuge o convivente, ai sensi del medesimo art. 577, primo comma, n. 1), di comminare la pena a seguito del giudizio di bilanciamento, *ex art. 69 c.p.*, tra circostanze aggravanti ed attenuanti, in particolare operando una valutazione circa la possibile prevalenza di queste ultime, con specifico riguardo a quelle di cui agli artt. 62, primo comma, numero 2) (attenuante della provocazione), e 62-*bis*, del codice penale (attenuanti generiche). L'articolo 577, terzo comma, è stato inserito nel codice penale con la legge n. 69 del 2019 in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere (c.d. codice rosso).

I motivi del ricorso

Nel giudizio sono stati riuniti tre diversi ricorsi: uno della Corte d'assise di Cagliari, vertente su un caso di uxoricidio, e due della Corte d'assise di Torino, il primo riguardante la vicenda di un giovane che aveva ucciso il padre a coltellate e il secondo il caso dell'omicidio del marito da parte di una donna.

Tutti e tre i ricorsi sollevavano questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, riguardo al terzo comma dell'art. 577 del codice penale, che preclude al giudice la possibilità di operare un giudizio di prevalenza delle circostanze attenuanti generiche e della circostanza attenuante della provocazione sulla circostanza aggravante, stabilita dal medesimo art. 577, primo comma, numero 1)¹, dell'aver

¹ Si ricorda che il primo comma dell'art. 577 prevede una circostanza aggravante speciale in virtù della quale, al ricorrere di determinate circostanze compiutamente elencate nei numeri da 1) a 4), l'omicidio viene punito con la pena dell'ergastolo. Per ciò che qui rileva, il numero 1) fa riferimento all'omicidio commesso contro l'ascendente o il discendente anche per effetto di

commesso l'omicidio nei confronti dell'ascendente o del coniuge, considerata prevalente *ex lege*.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte, dopo aver dichiarato ammissibili i tre ricorsi, espone una breve ricostruzione della normativa in materia di omicidio volontario, punito dall'art. 575 c.p. con la reclusione «non inferiore ad anni ventuno». La Corte ricorda quindi che a tale figura delittuosa generale sono applicabili tutta una serie di circostanze aggravanti (di cui agli artt. 576 e 577 c.p.) in presenza delle quali è comminata la pena dell'ergastolo, ovvero della reclusione da ventiquattro a trent'anni, e di circostanze attenuanti (di cui agli artt. 62 e 62-*bis* c.p.), ciascuna delle quali determina la diminuzione della pena fino ad un terzo rispetto alla pena risultante dalla diminuzione precedente. È proprio tale meccanismo che consente al giudice di comminare la pena commisurata alla gravità della condotta posta in essere, considerato che «[i]l delitto di omicidio può essere connotato, nei singoli casi concreti, da livelli di gravità notevolmente differenziati».

Citando la propria sentenza n. 73 del 2020, la Corte ricorda inoltre che la pena deve essere «adeguatamente calibrata non solo al concreto contenuto di offensività del fatto di reato per gli interessi protetti, ma anche al disvalore soggettivo espresso dal fatto medesimo», e che quest'ultimo «dipende in maniera determinante non solo dal contenuto della volontà criminosa (dolosa o colposa) e dal grado del dolo o della colpa, ma anche dalla eventuale presenza di fattori che hanno influito sul processo motivazionale dell'autore, rendendolo più o meno rimproverabile».

In questo senso, il «flessibile strumento del bilanciamento tra le circostanze» può essere considerato espressione diretta dei principi costituzionali di proporzionalità e individualizzazione della pena desumibili dagli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

Derogare al regime del bilanciamento – afferma la Corte - è certamente consentito al legislatore nell'esercizio della propria discrezionalità, purché la deroga sia conforme ai principi costituzionali.

Analizzando i motivi che hanno spinto il legislatore del “Codice rosso” (legge n. 69 del 2019) ad introdurre una norma come quella di cui all'art. 577, terzo comma, c.p., volta ad impedire che le circostanze attenuanti²

adozione di minorenni o contro il coniuge, anche legalmente separato, contro l'altra parte dell'unione civile o contro la persona stabilmente convivente con il colpevole o ad esso legata da relazione affettiva.

² Ai sensi dell'art. 577, terzo comma, c.p. le uniche circostanze attenuanti di cui il giudice può tenere conto nei casi di omicidio cui si applicano le aggravanti di cui al medesimo art. 577, primo comma, n. 1), o secondo comma sono quelle dell'aver agito per motivi di particolare valore morale o sociale (art. 62, primo comma, n.1), del vizio parziale di mente (art. 89), della minore

possano prevalere sull'aggravante dell'aver commesso il fatto in contesti familiari o para-familiari, al fine di evitare che omicidi connotati da particolare disvalore siano puniti con la reclusione inferiore ai ventuno anni, la Corte, pur condividendone la finalità, ritiene che precludere del tutto al giudice la possibilità di valutare le circostanze applicabili al caso concreto non solo «non si fonda su alcuna plausibile ragione giustificativa» «ulteriore rispetto alla generica volontà di assicurare un trattamento sanzionatorio particolarmente severo», ma produrrebbe altresì un «effetto collaterale incongruo rispetto alla sua stessa *ratio*».

In tal modo si impedisce, in palese violazione dell'art. 3 Cost. sotto il «profilo della sua irrazionalità intrinseca», la valutazione delle circostanze concrete proprio in «situazioni in cui è il soggetto che ha subito per anni comportamenti aggressivi a compiere l'atto omicida, per effetto di una improvvisa perdita di autocontrollo causata dalla serie innumerevole di prevaricazioni cui era stato sottoposto».

La mancata applicazione delle circostanze attenuanti al caso specifico, sia per ciò che riguarda le attenuanti generiche sia soprattutto per ciò che attiene l'attenuante della provocazione (art. 62, primo comma, n. 2), c.p.) che «è di particolare rilievo nelle ipotesi di omicidio maturate in contesti domestici o comunque nell'ambito di relazioni affettive, in cui la causa dell'atto omicida è spesso da ricercarsi nella complessiva dinamica dei rapporti tra autore e vittima, piuttosto che nell'ultimo episodio che immediatamente scatena la sua reazione», determina un *vulnus* al principio di proporzionalità delle pene. Concludendo, la Corte ritiene che l'art. 577, terzo comma, c.p. violi l'art. 3 Cost. per diversi ordini di motivi:

- per violazione del principio di eguaglianza davanti alla legge, che vieta non solo irragionevoli disparità di trattamento tra situazioni analoghe, ma anche irragionevoli equiparazioni di trattamento tra situazioni tra loro dissimili, costringendo il giudice ad applicare una pena non inferiore a ventuno anni di reclusione per tutti i fatti di omicidio commessi all'interno di contesti familiari e affettivi, a prescindere dal grado di colpevolezza e di pericolosità dell'autore, e facendo così venire meno anche «il principio di “personalità” della responsabilità penale sancito dall'art. 27, primo comma, Cost., il quale esige che la pena costituisca una risposta il più possibile “individualizzata” rispetto alla situazione del singolo condannato»;
- per un'irragionevole disparità di trattamento tra gli omicidi commessi all'interno di contesti familiari e affettivi e la generalità degli omicidi volontari, non essendovi «alcuna ragione plausibile per considerare

età (art. 98) o della minima partecipazione nella preparazione o esecuzione del reato commesso in concorso con altri (art. 114).

sempre e necessariamente più grave un fatto riconducibile a questa specifica tipologia di omicidi rispetto a ogni altra condotta omicida»;

- per la sua intrinseca irragionevolezza, poiché «prevede che una sola circostanza aggravante – per quanto significativa, come il rapporto familiare o affettivo tra autore e vittima – abbia l’effetto di impedire un giudizio di prevalenza di una pluralità di circostanze attenuanti. E ciò anche a fronte di situazioni emblematiche come quelle oggetto dei tre giudizi *a quibus*, nei quali l’atto omicida è maturato in contesti familiari caratterizzati dal gravissimo disagio, e anzi dall’acuta sofferenza, in cui da anni versavano gli autori del reato per effetto dei comportamenti aggressivi delle rispettive vittime».

L’illegittimità costituzionale sancita dalla pronuncia in esame «non contraddice in alcun modo» - secondo le parole della Corte - «la legittima, ed anzi certamente apprezzabile, finalità di tutela perseguita dal legislatore con l’approvazione del “Codice Rosso”», ma pone rimedio a quello che la Corte stessa definisce «un effetto collaterale, di natura per così dire “preterintenzionale”» della disposizione, attraverso il ripristino dei poteri discrezionali del giudice, «sì da evitare che il divieto di prevalenza delle attenuanti operi in casi non coerenti rispetto alla *ratio* della disposizione stessa».

2.5 La sentenza n. 211 del 2023 in materia di differimento della decorrenza dell'immissione in ruolo delle allieve vice ispettrici di Polizia penitenziaria a causa dell'assenza per maternità

La Corte costituzionale, con sentenza n. 211 del 2023, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto di due norme relative all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria nella parte in cui non si prevede che le vincitrici del concorso per vice ispettori del suddetto Corpo – le quali abbiano ottenuto l'idoneità al servizio a seguito della partecipazione al primo corso di formazione successivo all'assenza dal lavoro per maternità – siano immesse in ruolo con la stessa decorrenza, ai fini giuridici, attribuita agli altri vincitori del medesimo concorso.

Le disposizioni oggetto della sentenza

La pronuncia di illegittimità costituzionale in oggetto ha riguardato il combinato disposto degli artt. 27, comma 2, e 28, comma 4, del D.Lgs. n. 443 del 1992, e successive modificazioni. La prima norma citata prevede che le vincitrici del suddetto concorso vengano ammesse a partecipare al primo corso (per la nomina a vice ispettore di polizia penitenziaria) successivo ai periodi di assenza dal lavoro previsti dalle disposizioni sulla tutela delle lavoratrici madri, qualora tali periodi superino il limite di centoventi giorni (al superamento di tale limite consegue, in via generale, l'esclusione dal corso³); la seconda norma citata prevede che l'idoneità per la nomina a vice ispettore del Corpo in esame sia riconosciuta, secondo l'ordine di graduatoria finale, agli allievi che abbiano superato gli esami del corso di formazione⁴.

Come accennato, la pronuncia di incostituzionalità ha riguardato le norme citate nella parte in cui non prevedono, per le vincitrici del concorso risultanti idonee nel primo corso di formazione successivo alla suddetta assenza per maternità, che, ai fini giuridici, la data di decorrenza dell'immissione in ruolo sia la stessa di quella degli altri vincitori del medesimo concorso.

I motivi del ricorso

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Consiglio di Stato, sezione seconda, con ordinanza n. 12 del 18 gennaio 2023; il giudizio nel corso del quale è stata emessa tale ordinanza deriva dall'impugnazione,

³ Ai sensi del comma 1 del medesimo art. 27, e successive modificazioni.

⁴ Al fine della formazione della graduatoria, il punteggio di ciascun partecipante è calcolato sulla base della media dei voti riportati nel concorso (per l'accesso al corso) e nell'esame di fine corso.

da parte di un'ispettrice del Corpo di polizia penitenziaria, di una sentenza del Tar per il Lazio; quest'ultima ha respinto il ricorso per l'annullamento dell'atto con cui il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha stabilito la decorrenza dell'immissione in ruolo della ricorrente come vice ispettore in prova dal 18 dicembre 2014, al pari degli altri partecipanti al corso di formazione successivo a quello a cui la ricorrente – in ragione dell'astensione obbligatoria dal lavoro per le condizioni della gravidanza – non aveva potuto partecipare.

La questione di legittimità è stata sollevata in riferimento agli artt. 3, 31, 37 e 117, primo comma, della Costituzione (quest'ultimo comma è stato richiamato dal giudice rimettente in relazione all'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, agli artt. 2, paragrafo 2, lettera c), e 14, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, nonché all'art. 11 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1979, ratificata e resa esecutiva in Italia con la L. n. 132 del 1985).

Il giudice *a quo*, premettendo che l'amministrazione ha correttamente applicato le disposizioni censurate, rileva che la disciplina non prevede la summenzionata retrodatazione della nomina, contemplata invece⁵ – ai soli effetti giuridici – per i concorrenti dimessi dal corso di formazione in oggetto per infermità contratta durante il corso o dipendente da causa di servizio.

Ad avviso del giudice *a quo*, tale lacuna costituisce un disincentivo alla partecipazione al concorso ed anche alla maternità, non è conforme al principio di proporzionalità, così come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, e rappresenta una disparità di trattamento rispetto alla suddetta fattispecie della mancata frequenza del corso (da parte dei vincitori del concorso) per alcune ipotesi di infermità.

La decisione della Corte costituzionale

Il percorso logico-giuridico della Corte costituzionale muove dall'esame della normativa di riferimento, contenuta nel citato D.Lgs. n. 443 del 1992, secondo la quale i vincitori del concorso per vice ispettori sono nominati allievi vice ispettori e devono frequentare un apposito corso di formazione, all'esito del quale, una volta ottenuto il giudizio di idoneità al servizio, sono immessi in ruolo con la qualifica di vice ispettore.

L'art. 27, comma 2, dello stesso D.Lgs. n. 443 disciplina la situazione delle allieve ispettrici che, per assenza determinata dalla maternità, non possano

⁵ Ai sensi dell'art. 18, comma 5, del citato D.Lgs. n. 443 del 1992.

frequentare il corso di formazione per l'immissione in ruolo, prevedendo che esse vengano ammesse al primo corso successivo al periodo di assenza.

Tale previsione, ha sottolineato la Corte, è meritoriamente volta ad evitare che l'evento della maternità, attinente alla sfera personale, possa esplicare effetti pregiudizievoli sulla posizione delle vincitrici del concorso.

Tuttavia, la Corte, accogliendo la questione di legittimità sollevata dal Consiglio di Stato, ha ritenuto – con riferimento alle allieve ispettrici assenti dal corso di formazione per maternità – sproporzionata e discriminatoria – rispetto agli altri vincitori del medesimo concorso – la mancanza della previsione della suddetta retrodatazione della decorrenza, ai fini giuridici, dell'immissione in ruolo.

In particolare, la Corte ha affermato che le norme censurate si pongono in contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, in quanto il ritardo nell'immissione in ruolo realizza una violazione del principio di parità di trattamento tra uomini e donne, nonché con gli artt. 31 e 37 della Costituzione, che tutelano sia la maternità sia, come già rilevato dalla giurisprudenza della medesima Corte, il primario interesse dei minori, con riferimento non solo ai bisogni più propriamente fisiologici, ma anche alle esigenze di carattere relazionale ed affettivo, collegate allo sviluppo della personalità.

Richiamando i divieti di «qualsiasi trattamento meno favorevole riservato ad una donna per ragioni collegate alla gravidanza o al congedo per maternità» e di qualsiasi discriminazione – diretta o indiretta – fondata sul sesso per quanto attiene sia all'accesso al lavoro sia alla formazione professionale – divieti stabiliti dalla direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, e recepiti dall'Italia con il D.Lgs. n. 5 del 2010 –, la Corte costituzionale ha ritenuto che il differimento della decorrenza dell'immissione in ruolo delle vincitrici del concorso assenti dal corso in ragione della maternità determina una ingiustificata disparità di trattamento e una definitiva perdita di *chances* e, in generale, compromette l'accesso delle donne all'impiego – comportando il rischio di disincentivare la partecipazione al concorso – ovvero finanche la scelta della maternità.

Si ricorda infine che la Corte non ritiene possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata (del combinato disposto in oggetto) che applichi la retrodatazione anche in assenza di una sentenza di illegittimità; al riguardo, la Corte rileva che, in base all'orientamento costante della giurisprudenza amministrativa, l'istituto della retrodatazione della nomina ha carattere eccezionale e pertanto non è suscettibile di interpretazioni estensive e che, nel caso in oggetto, la retrodatazione era stata posta dal legislatore solo per la mancata frequenza del corso per alcune ipotesi di infermità⁶.

⁶ Cfr., a quest'ultimo riguardo, il precedente paragrafo della presente scheda.

2.6 La sentenza n. 215 del 2023 in materia di disciplina transitoria precedente l'attuazione della riforma del sistema camerale regionale siciliano

Con la sentenza n. 215 del 2023, depositata l'8 novembre, la Corte Costituzionale ha accolto la questione di legittimità costituzionale promossa dal Consiglio di giustizia amministrativa per la regione Sicilia (CGARS) con riferimento all'art.54-ter, comma 2, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106. Tale sentenza si inserisce nella casistica di difetto di omogeneità nella legge di conversione rispetto alla forma materiale e alle finalità del decreto-legge di partenza. Volontà della Corte è “evitare che il relativo iter parlamentare semplificato possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare” (sentenze n. 245 del 2022, n. 210 del 2021, n. 247 del 2019; nello stesso senso: sentenze n.145 del 2015, n. 251 e n. 32 del 2014, n. 22 del 2012).

Le disposizioni e i motivi del ricorso

Il censurato comma 2 dell'art. 54-ter disciplina la fase transitoria che precede l'attuazione del sistema regionale (prevista dal comma 1) e istituisce due nuove Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA). La disposizione in esame stabilisce inoltre che, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con il presidente della Regione Siciliana, è nominato un commissario per ciascuna di queste nuove CCIAA.

Con sentenza non definitiva iscritta al n. 69 del registro ordinanze 2023, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo medesimo in riferimento a:

1. art. 77, secondo comma, Cost.: la disposizione censurata, inserita in sede di conversione del d.l. n. 73 del 2021, è ritenuta cioè priva di omogeneità rispetto all'oggetto e alle finalità dell'originario decreto;
2. artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. per violazione cioè dei principi di ragionevolezza e di buon andamento poiché, in assenza di ragioni di urgenza che giustificano scelte transitorie, esse dovrebbero essere definitive, al fine di non vanificare i costi e i tempi di attuazione e di non pregiudicare l'efficienza dell'azione pubblica e la certezza che deve accompagnare l'accesso dei cittadini alle amministrazioni;
3. art. 117, commi terzo e quarto, Cost.: la disposizione censurata è ritenuta non rispettosa del principio di leale collaborazione sia per

quanto riguarda la rideterminazione delle circoscrizioni territoriali delle CCIAA, la quale avrebbe dovuto essere decisa tramite strumenti procedurali di tipo collaborativo, sia per quanto riguarda la nomina dei nuovi commissari delle CCIAA, risultando insufficiente la sola previsione d'intesa.

Il presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel presente giudizio chiedendo che le questioni sollevate dal CGARS siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate. Secondo la difesa:

1. la violazione dell'art. 77, comma secondo, Cost., non sarebbe fondata, in quanto la disposizione risulta conforme all'oggetto e alle finalità della legge di conversione, nonché la disomogeneità non costituisce un requisito costituzionalmente imposto tale da integrare in via automatica l'illegittimità della disposizione medesima;
2. le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 97 risultano formulate in termini non chiari;
3. non risulterebbe fondata la violazione del principio di leale collaborazione, in quanto le procedure collaborative possono essere derogate dalle straordinarie ragioni di necessità e urgenza sottese all'adozione del decreto-legge.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte Costituzionale ha ritenuto fondati i motivi del ricorso e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli art. 54-ter, comma 2, del d.l. n. 73 del 2021, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., dichiarando assorbite le questioni relative agli altri parametri evocati dal rimettente.

La Corte ha esaminato primariamente la questione sollevata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., che assume carattere pregiudiziale poiché attiene ai presupposti del corretto esercizio della funzione normativa primaria.

Al fine di esaminare il contenuto della disposizione censurata la Corte ha richiamato i tratti normativi salienti del quadro normativo in cui essa si colloca. Viene constatato in questo senso che la disposizione censurata modifica tale assetto prevedendo, in via transitoria, in attesa della definitiva riorganizzazione del sistema camerale siciliano, l'istituzione, con decreto del Ministro per lo sviluppo economico, due nuove CCIAA in sostituzione del precedente assetto.

Ciò posto, la Corte ha verificato se questo contenuto della disposizione censurata, introdotta in fase di conversione, sia funzionalmente correlato all'originario d.l. n. 73 del 2021. La Corte ha dunque riscontrato che il nuovo assetto del sistema camerale siciliano, stabilito in via transitoria dall'art. 54-

ter, riguarda un intervento che attiene alla configurazione e alla concreta operatività di alcune CCIAA siciliane, ossia soggetti *ab origine* non considerati, nemmeno indirettamente, dall'originario decreto-legge, come dimostrato dal preambolo, dalle rubriche e dai contenuti normativi dei singoli articoli che lo componevano.

Rifiutando ciò che la difesa statale ha sostenuto come misura temporanea di sostegno ai settori produttivi maggiormente colpiti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, ritenendo piuttosto che la medesima si prefigga una finalità di carattere prevalentemente ordinamentale, la Corte ha ritenuto che dall'esame complessivo della genesi, del contenuto e dalla *ratio* della disposizione censurata emerge, pertanto, la sua palese estraneità rispetto ai contenuti e alle finalità del decreto-legge in cui la stessa è inserita.

2.7 La sentenza n. 223 del 2023 sulla mancata previsione dell'acquisizione del parere delle regioni in ordine all'adozione del decreto statale che ripartisce un fondo in materia di istruzione

Con la sentenza n. 223 del 2023 la Corte Costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di leale collaborazione, l'art. 1, comma 558, terzo periodo, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025), nella parte in cui non prevede che il decreto ivi indicato sia adottato «previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Le disposizioni oggetto della sentenza

Oggetto della pronuncia di incostituzionalità di cui alla sentenza in commento è, per l'appunto, l'art. 1, comma 558, terzo periodo, della legge di Bilancio per il 2023, che attribuisce al Ministro dell'istruzione e del merito, mediante decreto da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la competenza ad operare la ripartizione annuale delle risorse del fondo, istituito ai sensi del primo periodo del medesimo comma, destinato a raccogliere i risparmi conseguiti dal nuovo sistema di definizione dei contingenti organici dei dirigenti scolastici (DS) e direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA).

Tale fondo presenta molteplici destinazioni che, a giudizio della Corte, si pongono in un ambito materiale riconducibile, in senso ampio, all'istruzione, il che implica il radicamento della competenza delle regioni e, dunque, la necessità di coinvolgerle per un migliore coordinamento e una maggiore efficacia nella programmazione degli interventi.

I motivi del ricorso

Le Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia – promuovendo distinti giudizi che sono stati, poi, riuniti dalla Corte costituzionale per essere definiti con un'unica pronuncia – hanno impugnato varie disposizioni della legge n. 197 del 2022 relative alla disciplina della definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA e alla sua distribuzione tra le regioni, nonché ad alcuni fondi e stanziamenti statali nel settore dell'istruzione.

Tra le disposizioni impuginate figura, in particolare, l'art. 1, comma 558, della legge menzionata, ritenuto contrastante con gli artt. 117, terzo comma,

118, primo comma, e 119, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Secondo le ricorrenti la citata disposizione, che stabilisce la destinazione e l'utilizzo dei risparmi derivanti dall'applicazione del precedente comma 557, pretermetterebbe, infatti, le regioni dalle scelte riguardanti l'utilizzo del fondo contestualmente istituito, ledendone le attribuzioni. Essa, inoltre, non prevede che il decreto ministeriale relativo al riparto delle risorse del fondo sia adottato previa intesa acquisita nella sede della Conferenza unificata, come esigerebbe il rispetto del principio di leale collaborazione quando la legge statale istituisce fondi con vincolo di destinazione riconducibili a materie di competenza regionale, quale è, nella specie, l'istruzione.

La decisione della Corte costituzionale

Tra le questioni promosse, le sole che la Corte costituzionale ha accolto sono, per l'appunto, quelle relative all'art. 1, comma 558, della legge n. 197 del 2022.

Alla luce della ricostruzione dalla medesima Corte operata, nel fondo istituito dal comma 558 confluiscono, anzitutto, i risparmi conseguiti dall'attuazione del nuovo sistema di definizione dei contingenti organici dei DS e dei DSGA, introdotto dal precedente comma 557; a tali risorse si aggiungono le eventuali economie derivanti dall'applicazione della disciplina dell'assegnazione alle istituzioni scolastiche autonome dei predetti dirigenti, in vigore dall'anno scolastico 2021/2022 a quello 2023/2024 ai sensi dell'art. 1, comma 978, della legge n. 178 del 2020 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023).

Il fondo è dunque alimentato da risparmi ed economie provenienti in sostanza da stanziamenti del bilancio statale, originariamente destinati al trattamento retributivo del personale scolastico dirigenziale e direttivo.

Nell'individuare le possibili destinazioni delle risorse del fondo, il primo periodo del comma 558 elenca: «il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, [...] il fondo unico nazionale per la dirigenza scolastica, il fondo integrativo di istituto, anche con riferimento alle indennità destinate ai direttori dei servizi generali e amministrativi, il fondo [“La Buona Scuola”] [...], nonché [i] pagamento delle supplenze brevi e saltuarie del personale scolastico».

Il fondo istituito dal comma 558 è quindi un fondo di mero transito, cui non è associata un'autonoma e univoca destinazione, perché le risorse vi confluiscono provvisoriamente per poi incrementare fondi e stanziamenti preesistenti, tra i quali esse «sono ripartite annualmente con decreto del

Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

Nel riscontrare la sicura estraneità ad ambiti di competenza regionale di alcune delle destinazioni selezionate dal legislatore (in quanto inerenti al finanziamento del trattamento retributivo del personale scolastico, ossia di dipendenti statali, materia rientrante nella potestà esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.), la Corte costituzionale ha ritenuto, invece, che le altre possibili destinazioni si pongano in un ambito materiale riconducibile in senso ampio all'istruzione.

Infatti, sia il fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, sia quello denominato "La Buona Scuola", di cui all'art. 1, comma 202, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), costituiscono strumenti con i quali lo Stato provvede, sulla base di previgenti e distinte disposizioni, alla dotazione finanziaria essenziale delle istituzioni scolastiche e al miglioramento e alla valorizzazione dell'istruzione scolastica.

Non potendo, pertanto, ritenere che la competenza regionale sia del tutto estranea all'ambito del nuovo fondo, la Consulta ha dichiarato che «L'ascolto della voce delle regioni sulla destinazione di tali risorse può quindi consentire un migliore coordinamento e al contempo una maggiore efficacia nella programmazione degli interventi. Per questo motivo è necessaria l'assunzione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del D.Lgs. n. 281 del 1997 sulla ripartizione del fondo predisposta di concerto dai Ministri ai sensi della disposizione impugnata. Questa, pertanto, va dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non prevede l'acquisizione di tale parere».

La Corte ha cioè ritenuto necessario un coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali, ma non sotto la forma dell'intesa, come richiesto dai ricorrenti, bensì del parere. In proposito si ricorda che la giurisprudenza costituzionale (si veda in particolare la sentenza n. 7 del 2016) appare orientata a ritenere la previsione dell'intesa la forma più idonea di coinvolgimento regionale in presenza di prevalenza di una materia di legislazione concorrente o di residuale competenza regionale, ovvero (sentenze n. 21 del 2016 e n. 56 e n. 72 del 2019) in presenza di un "nodo inestricabile" di competenze esclusive, concorrenti e residuali nel quale non sia possibile stabilire una competenza prevalente, potendosi quindi procedere, sembra desumersi, negli altri casi (come a fronte della prevalenza di una competenza esclusiva statale, come nel caso della sentenza in commento) alla previsione del parere.

3. I MONITI, GLI AUSPICI E I RICHIAMI RIVOLTI AL LEGISLATORE STATALE (OTTOBRE-DICEMBRE 2023)

Nel periodo considerato, i moniti rivolti al legislatore statale riguardano:

- la necessità di dare attuazione alla revisione del sistema nazionale della riscossione secondo i principi e criteri contenuti nella delega conferita dalla legge 9 agosto 2023, n. 111 (sentenza n. 193 del 2023);
- un intervento organico e ponderato nella materia tributaria finalizzato a dare piena attuazione all'art. 119 Cost., in modo da attribuire alle Regioni una effettiva autonomia finanziaria con riguardo all'esercizio delle competenze loro spettanti (sentenza n. 206 del 2023).

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
<p>Sentenza n. 190/2023 del 21 settembre – 17 ottobre 2023</p> <p>Camera Doc VII, n. 223</p>	<p>Attuazione alla revisione del sistema nazionale della riscossione secondo i principi e criteri contenuti nella delega conferita dalla legge 9 agosto 2023, n. 111</p>	<p><i>«A fronte di una tale proliferazione di ricorsi, che ha messo in crisi il sistema di tutela giurisdizionale, il legislatore è intervenuto con la disposizione censurata, che limita la possibilità di impugnare direttamente il ruolo e la cartella, che si assume invalidamente notificata, solo al ricorrere di determinate fattispecie attinenti a rapporti con la pubblica amministrazione [...].</i></p> <p><i>Al riguardo questa Corte ritiene innanzitutto opportuno precisare che l'abuso di quanti approfittano della vulnerabilità del sistema – dove spesso l'agente della riscossione, addirittura, non è in grado di fornire la prova della regolare notifica – e così generano un preoccupante contenzioso seriale, non può in via sistematica comprimere il bisogno di tutela "anticipata" dei soggetti (fossero anche pochi) che legittimamente lo invocano.</i></p> <p><i>Il rimedio alla situazione che si è prodotta per effetto della norma censurata coinvolge però profili rimessi – quanto alle forme e alle modalità – alla discrezionalità del legislatore e non spetta, almeno in prima battuta, a questa Corte; tale risultato può, infatti, essere</i></p>

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
		<p><i>ottenuto intervenendo in più direzioni, peraltro non alternative: sia, da un lato, estendendo, con i criteri ritenuti opportuni, la possibilità di una tutela “anticipata” a fattispecie ulteriori (quali quelle prima qui indicate) rispetto a quelle previste dalla norma censurata, sia, dall’altro, agendo in radice, ovvero sulle patologie che ancora permangono nel sistema italiano della riscossione. Queste attengono sia al passato, dove, anche per cause storiche, si è accumulata una consistente massa di crediti ormai evidentemente prescritti, sia al futuro perché il sistema dovrà essere strutturato in modo che tale fenomeno non si ripeta, evitando, in particolare, il danno di gravi falle nell’adempimento del dovere tributario, «preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi» (sentenza n. 288 del 2019).</i></p> <p><i>Con riferimento a questa indefettibile esigenza di superare, in definitiva, la grave vulnerabilità ed inefficienza, anche con riferimento al sistema delle notifiche, che ancora affligge il sistema italiano della riscossione, questa Corte non può peraltro esimersi dal formulare il pressante auspicio che il Governo dia efficace attuazione ai principi e criteri direttivi per la revisione del sistema nazionale della riscossione contenuti nella delega conferitagli dall’art. 18 della legge 9 agosto 2023, n. 111.»</i></p>
<p>Sentenza n. 206/2023 del 24 ottobre – 23 novembre 2023</p> <p>Camera Doc VII, n. 235</p>	<p>Attuazione all’art. 119 Cost., in modo da attribuire alle Regioni una effettiva autonomia finanziaria con riguardo all’esercizio delle competenze loro spettanti</p>	<p><i>«Questa Corte non può tuttavia esimersi dall’esprimere l’auspicio che il legislatore statale ponga in essere un intervento organico e ponderato nella materia tributaria finalizzato a dare piena attuazione all’art. 119 Cost., in modo da attribuire alle Regioni una effettiva autonomia finanziaria con riguardo all’esercizio delle competenze loro spettanti. Si è in particolare già da tempo affermato che l’attuazione del disegno costituzionale delineato dall’art. 119 Cost., come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), richiede, quale necessaria premessa, l’intervento del legislatore statale (ex multis, sentenze n. 40 del 2022 e n. 37 del 2004).</i></p> <p><i>In questa prospettiva, sarebbe auspicabile, da parte del legislatore statale, una ulteriore valorizzazione del principio, diretto a</i></p>

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
		<p><i>incentivare il concorso della Regione alla lotta all'evasione fiscale, di cui agli artt. 9 della legge n. 42 del 2009 e 9, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 68 del 2011, anche in riferimento all'istituto del ravvedimento operoso ex art. 13, comma 1-ter del d.lgs. n. 472 del 1997, introdotto dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità per il 2015)».</i></p>

3.1 La sentenza n. 190 del 2023 in materia di non impugnabilità dell'estratto di ruolo e di limiti alla impugnabilità del ruolo

Con la sentenza n. 190, la Corte costituzionale dichiara inammissibili:

- 1) le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 602 del 1973 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), così come modificato dall'art. 3-*bis* del decreto-legge n. 146 del 2021 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge n. 215 del 2021, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 77, 111, 113 e 117 della Costituzione, dal Giudice di pace di Napoli;
- 2) le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 602 del 1973, così come modificato dall'art. 3-*bis* del decreto-legge n. 146 del 2021, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 Cost., dalla Corte di giustizia tributaria (CGT) di primo grado di Napoli.

La disposizione censurata stabilisce che il ruolo e la cartella che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei soli casi in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dall'iscrizione a ruolo possa derivargli un pregiudizio per la partecipazione a una procedura di appalto, per effetto di quanto previsto nell'articolo 80, comma 4, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016⁷, oppure per la riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 40 del 2008, per effetto delle verifiche di cui all'articolo 48-*bis* del medesimo decreto n. 602 del 1973 o infine per la perdita di un beneficio nei rapporti con una pubblica amministrazione.

L'articolo 12 del d.P.R. n. 602 del 1973, in materia di formazione e contenuto dei ruoli, al **comma 4-*bis*** dispone, al **primo periodo**, che **l'estratto di ruolo** (ovvero il documento informatico contenente gli elementi del ruolo reso esecutivo dall'ente creditore, trasfusi nella cartella di pagamento), che non costituisce un atto di riscossione e che non contiene alcuna pretesa esattiva, né impositiva, **non è impugnabile**.

La norma appare volta a **contrastare la proliferazione** avvenuta negli ultimi anni di **controversie di impugnazione** degli estratti di ruolo, in particolare, dopo

⁷ Il Codice ora sostituito dal nuovo Codice dei contratti pubblici, approvato con il D.Lgs. n. 36 del 2023.

l’emanazione della sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite, n. 19704/2015, con la quale è stata ritenuta **“ammissibile l’impugnazione della cartella (e/o del ruolo) che non sia stata (validamente) notificata** e della quale il contribuente sia venuto a conoscenza attraverso l’estratto di ruolo rilasciato su sua richiesta dal concessionario”. Conseguentemente la consegna dell’estratto di ruolo a seguito dell’istanza del contribuente gli consente di impugnare l’atto non notificato (cartella e/o ruolo) che contiene la pretesa impositiva. In altre parole l’impugnazione dell’estratto del ruolo non è stata ritenuta ammissibile in sé, ma è stata ammessa l’opposizione al ruolo oppure alla cartella, della cui esistenza si è avuta legittima conoscenza a seguito del rilascio dell’estratto stesso ad istanza del contribuente, **proprio per far valere l’invalidità della notifica (o omessa notifica)**.

Tale interpretazione è stata confermata anche dalla ordinanza della Corte di cassazione n. 27860 del 12 ottobre 2021, nella quale si sottolinea che, secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale della Corte, benché l’estratto di ruolo non sia atto autonomamente impugnabile, in quanto documento interno all’amministrazione, **il contribuente debitore può far valere immediatamente le sue ragioni avverso la cartella di pagamento**, della cui esistenza **sia venuto a conoscenza solo attraverso un estratto di ruolo** rilasciato dal concessionario per la riscossione, a prescindere dalla notificazione della cartella congiuntamente all’estratto di ruolo, se il contribuente allegghi di non aver mai avuto conoscenza, in precedenza, di questa per un vizio di notifica.

A tale proposito nella [Relazione finale](#) della **Commissione interministeriale per la riforma della giustizia tributaria** (30 giugno 2021) si rappresenta che è bene osservare che **circa il 40 % delle cause contro l’Agente della riscossione consegue all’impugnazione di estratti di ruolo** – relativi a crediti affidati all’Agente della riscossione fin dall’anno 2000, riportati in oltre 137 milioni di cartelle di pagamento – e determina **ingenti costi gestionali ed amministrativi** per il presidio dei relativi contenziosi. Infatti, nel solo anno 2020 – anno contraddistinto dalla pressoché totale inerzia dell’Agente della riscossione a causa della sospensione delle attività, derivante dalla situazione sanitaria emergenziale – il 40,6% dei ricorsi in ingresso (ossia circa 55.000 ricorsi su circa 135.000 complessivamente introdotti), trae origine dall’impugnazione di estratti di ruolo. Nel testo della citata si evidenzia che si è assistito ad un aumento esponenziale delle cause radicate innanzi alle Commissioni Tributarie, ai Giudici di Pace e, più in generale, alla Magistratura ordinaria per far valere, **spesso pretestuosamente**, ogni sorta d’eccezione avverso cartelle notificate anche molti anni prima, senza che l’Agente della riscossione si fosse attivato in alcun modo per il recupero delle pretese ad esse sottese, e perfino nei casi in cui vi avesse rinunciato, anche nell’esercizio dell’autotutela.

Il **secondo periodo** del comma 4-*bis* chiarisce che **il ruolo e la cartella di pagamento che si assume invalidamente notificata sono suscettibili di diretta impugnazione nei soli casi** in cui il debitore che agisce in giudizio dimostri che dalla iscrizione a ruolo possa derivargli **un pregiudizio**:

- per la **partecipazione a una procedura di appalto**, per effetto di quanto previsto nell'articolo 80, comma 4, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50; Si ricorda che il sopracitato comma 4 prevede, tra l'altro, che un operatore economico è escluso dalla partecipazione a una procedura d'appalto se ha commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui sono stabiliti. Costituiscono gravi violazioni quelle che comportano un omesso pagamento di imposte e tasse superiore all'importo di cinquemila euro. Costituiscono violazioni definitivamente accertate quelle contenute in sentenze o atti amministrativi non più soggetti ad impugnazione. Un operatore economico può essere escluso dalla partecipazione a una procedura d'appalto se la stazione appaltante è a conoscenza e può adeguatamente dimostrare che lo stesso non ha ottemperato agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali non definitivamente accertati qualora tale mancato pagamento costituisca una grave violazione.
- per la **riscossione di somme allo stesso dovute dai soggetti pubblici** (individuati all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 gennaio 2008, n. 40), previa verifica di questi ultimi dell'adempimento all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo superiore a cinquemila euro (articolo 48-*bis* del medesimo decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602);
- per la **perdita di un beneficio** nei rapporti con una pubblica amministrazione.

La questione

La CGT di Napoli riferisce che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio riguardante, in particolare, l'impugnazione di una cartella relativa alla TARSU del 2011, di cui si assumeva l'invalidità della notifica, conosciuta tramite la consultazione di estratti di ruolo, con conseguente maturazione della prescrizione del credito tributario, in assenza di atti interruttivi della stessa. La CGT, seguendo l'interpretazione fornita dalla sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione n. 26283 del 2022, ha ritenuto tale novella applicabile anche ai giudizi pendenti, evidenziando che:

- quanto alla non manifesta infondatezza, con riferimento al parametro di cui all'art. 3 Cost., deduce la violazione del principio di uguaglianza, poiché, a seguito della novella, la tutela giurisdizionale del contribuente dinanzi al giudice tributario sarebbe diversa (e deteriore) laddove sia competente il giudice tributario (GT) rispetto alla tutela accordata innanzi al giudice ordinario (GO) per le medesime ipotesi e per le medesime ragioni. Infatti, l'intervenuta prescrizione, ad

- esempio, non potrebbe più essere dedotta «in via immediata» dinanzi al GT – tranne che nelle ipotesi previste dalla novella – essendo necessario «attendere la notifica di un atto successivo (magari esecutivo) per poter contestare la pretesa (con evidenti rischi di tutela meramente risarcitoria). Diversamente, laddove si discuta di prescrizione successiva alla notifica della cartella (e non vi sia contestazione di tale notifica) la giurisdizione spetta al GO. In tal caso sarà possibile l'opposizione ex art. 615⁸ del Codice di procedura civile (cpc) e la tutela sarà esperibile immediatamente indipendentemente dalla notifica di un ulteriore atto e *sine die* (e con tutti i poteri riconosciuti dal codice di rito al G.O.) e ciò costituirebbe una disparità di trattamento che aggraverebbe anche le possibilità di tutela effettiva;
- inoltre, sotto un secondo profilo, la CGT reputa sussistere la violazione del principio di uguaglianza anche perché l'impugnazione immediata di ruolo e cartella, invalidamente notificati, sarebbe consentita in virtù della nuova norma solo per i tre «pregiudizi» individuati dalla legge, tutti legati ai rapporti del contribuente con la pubblica amministrazione, mentre resterebbero irragionevolmente escluse ipotesi di possibili «pregiudizi» che meriterebbero analoga forma di tutela (pignoramento di una parte dello stipendio; difficoltà di accesso al credito bancario per un rating di impresa compromesso dai carichi fiscali iscritti; richiesta di mutuo da parte di soggetti «non esercenti attività di impresa»; segnalazioni dei creditori pubblici «qualificati»);
 - con riferimento alla violazione dei parametri di cui agli artt. 24 e 113 Cost., la CGT di Napoli evidenzia sia che la drastica riduzione delle ipotesi di tutela “immediata” comporterebbe un *vulnus* al diritto di difesa del contribuente, il quale potrebbe solo chiedere la tutela cautelare avverso il successivo atto di pignoramento, con poche possibilità di impedire, nelle more, il verificarsi del danno, sia che

⁸ Ai sensi dell'art. 615 del Codice di procedura civile, quando si contesta il diritto della parte istante a procedere ad esecuzione forzata e questa non è ancora iniziata [c.p.c. 491], si può proporre opposizione al precetto [c.p.c. 480] con citazione davanti al giudice competente per materia o valore [c.p.c. 17] e per territorio a norma dell'articolo 27. Il giudice, concorrendo gravi motivi, sospende su istanza di parte l'efficacia esecutiva del titolo. Se il diritto della parte istante è contestato solo parzialmente, il giudice procede alla sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo esclusivamente in relazione alla parte contestata.

Quando è iniziata l'esecuzione, l'opposizione di cui al comma precedente e quella che riguarda la pignorabilità dei beni [c.c. 823; c.p.c. 514, 545] si propongono con ricorso al giudice dell'esecuzione stessa [c.p.c. 484]. Questi fissa con decreto l'udienza di comparizione delle parti davanti a sé e il termine perentorio [c.p.c. 153] per la notificazione del ricorso e del decreto. Nell'esecuzione per espropriazione l'opposizione è inammissibile se è proposta dopo che è stata disposta la vendita o l'assegnazione a norma degli articoli 530, 552, 569, salvo che sia fondata su fatti sopravvenuti ovvero l'opponente dimostri di non aver potuto proporla tempestivamente per causa a lui non imputabile.

sarebbero sprovvisti di tutela pregiudizi diversi da quelli relativi ai rapporti con la pubblica amministrazione.

Il Giudice di pace di Napoli evidenzia che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio di opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ., avverso l'ingiunzione di pagamento per sanzioni relative a violazioni del «Codice della Strada», invalidamente notificata ma conosciuta tramite la consultazione dell'estratto di ruolo. Il Giudice di pace dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 602 del 1973, come modificato dall'art. 3-*bis* del decreto-legge n. 146 del 2021, come convertito, sulla base delle seguenti considerazioni:

- quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, il rimettente, in primo luogo, reputa insussistenti i presupposti per l'adozione del decreto-legge n. 146 del 2021, come convertito, in assenza dei requisiti di «specifica necessità e urgenza» ex art. 77 Cost..
- in secondo luogo, evidenzia la violazione degli artt. 3 e 24 Cost., in quanto la ritenuta applicabilità della norma censurata ai giudizi pendenti, mutando «radicalmente l'esito del processo» in corso, comporterebbe, oltre alla compromissione del diritto di agire in giudizio e della parità delle parti, anche la lesione dei principi di ragionevolezza, dell'affidamento dei contribuenti, della coerenza e della certezza dell'ordinamento e del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario;
- in terzo luogo, con riguardo alla possibile lesione dei principi di cui agli artt. 3, 24, 111, 113 e 117 Cost., il rimettente deduce la violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa, in quanto la tutela «immediata» sarebbe riservata solo ai contribuenti che lamentano uno specifico pregiudizio nei rapporti con la pubblica amministrazione, costringendo tutti gli altri, che pure si trovano in situazioni omogenee a quelle tutelate per legge (pignoramento presso terzi; riduzione o revoca di finanziamenti bancari; effetti ostativi alla circolazione delle aziende su cui gravano pendenze fiscali risultanti dalla «certificazione di cui all'art. 14, d.lgs. n. 472/97»), ad attendere il successivo atto esecutivo per poter presentare ricorso giurisdizionale

La decisione della Corte

Preso atto che nel solo giudizio dinanzi alla CGT è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, la Corte ha disposto, in via preliminare, la riunione dei due giudizi, che hanno ad oggetto la medesima disposizione e sono fondati su argomentazioni e parametri parzialmente coincidenti, ritenendo prioritario

l'esame delle questioni di cui all'ordinanza di rimessione del Giudice di pace di Napoli, e segnatamente delle questioni in ordine alla legittimità costituzionale del diritto vivente che ha ritenuto applicabile la novella ai giudizi pendenti, data la sua logica pregiudizialità ai fini della decisione.

La Corte rileva, innanzitutto, per difetto di motivazione sulla rilevanza, l'inammissibilità delle questioni sollevate dal Giudice di pace di Napoli, il quale non ha fornito alcun chiarimento sull'effettiva validità o meno delle notifiche effettuate dall'Agenzia delle entrate-Riscossione (ADER). Al contrario, sottolinea la Corte, ai fini della valutazione sulla rilevanza, il rimettente avrebbe dovuto indicare con precisione la tipologia dell'atto impositivo e soprattutto le concrete modalità utilizzate per la sua notificazione, chiarendo se la stessa fosse stata o meno regolarmente effettuata.

Quanto al giudizio relativo all'ordinanza emessa dalla CGT, la Corte ritiene, innanzitutto, non fondata l'eccezione di «parziale inammissibilità» delle questioni per difetto di rilevanza sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato basata sul fatto che il rimettente non avrebbe indicato e «nemmeno ipotizzato» il pregiudizio. Secondo la Corte, la CGT ha, infatti, compiutamente evidenziato i profili di rilevanza delle questioni di legittimità. La Corte ritiene tuttavia che le questioni sollevate dalla CGT sono inammissibili per le seguenti ragioni:

- la disposizione censurata si pone quale epilogo di una complessa evoluzione giurisprudenziale che prende le mosse, come correttamente ricostruito dal rimettente, dalla sentenza n. 19704 del 2015 delle sezioni unite della Corte di cassazione, che ha ampliato l'accesso alla tutela giurisdizionale, così come hanno operato due ulteriori pronunce della Corte di cassazione a sezioni unite (Cass., sez. un., 5 giugno 2017, n. 13913 e n. 13916), nonché la sentenza n. 114 del 2018 della Corte costituzionale. La Corte evidenzia tuttavia che l'introdotta possibilità di impugnare la cartella di pagamento che si ritenga invalidamente notificata e di cui il contribuente sia venuto a conoscenza dall'estratto di ruolo (che ne afferma la valida notifica), scontrandosi con le gravi inefficienze del sistema italiano della riscossione, ha però condotto «[al]l'enorme proliferazione, negli ultimi anni, di controversie strumentali di impugnazione degli estratti di ruolo radicate dai debitori iscritti a ruolo», con «un aumento esponenziale delle cause radicate innanzi alle Commissioni Tributarie, ai Giudici di Pace e, più in generale, alla Magistratura ordinaria per far valere, spesso pretestuosamente, ogni sorta d'eccezione avverso cartelle notificate anche molti anni prima, senza che l'Agente della riscossione si fosse attivato in alcun modo per il recupero delle pretese ad esse sottese, e perfino nei casi in cui vi avesse rinunciato, anche nell'esercizio

dell'autotutela» (relazione finale della Commissione interministeriale per la riforma della giustizia tributaria del 30 giugno 2021). A fronte di una tale proliferazione di ricorsi, che ha messo in crisi il sistema di tutela giurisdizionale, il legislatore è intervenuto con la disposizione censurata;

- a seguito dell'entrata in vigore della norma di nuovo conio, la massa dei ricorsi si è notevolmente ridotta. Tuttavia, rileva la Corte, è indubbio che a tale esito si è giunti incidendo sull'ampiezza della tutela giurisdizionale;
- la norma censurata reagisce alla proliferazione dei ricorsi riconoscendo solo in taluni casi la meritevolezza della tutela "anticipata", riservando agli altri casi la strada dell'impugnazione "indiretta" al fine di censurare, dinanzi al giudice tributario, l'atto esecutivo successivo viziato dalla mancata notifica dell'atto presupposto;
- la Corte ritiene opportuno precisare che l'abuso di quanti approfittano della vulnerabilità del sistema – dove spesso l'agente della riscossione, addirittura, non è in grado di fornire la prova della regolare notifica – non può in via sistematica comprimere il bisogno di tutela "anticipata" dei soggetti (fossero anche pochi) che legittimamente lo invocano;
- il rimedio alla situazione che si è prodotta per effetto della norma censurata coinvolge però profili rimessi – quanto alle forme e alle modalità – alla discrezionalità del legislatore; tale rimedio può, infatti, essere ottenuto intervenendo in più direzioni, peraltro non alternative: sia, da un lato, estendendo, con i criteri ritenuti opportuni, la possibilità di una tutela "anticipata" a fattispecie ulteriori rispetto a quelle previste dalla norma censurata, sia, dall'altro lato, agendo in radice, ovvero sulle patologie che ancora permangono nel sistema italiano della riscossione; da qui il monito al legislatore già ricordato nella precedente tabella.

3.2 Sentenza n. 206 del 2023 in materia di riversamento diretto dei proventi da ravvedimento operoso di IRAP ed addizionale regionale all'IRPEF

La sentenza n. 206 del 2023 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, l'articolo 10 della legge della Regione Veneto n. 30 del 2022, che include i proventi dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF derivanti da ravvedimento operoso tra quelli oggetto di riversamento diretto presso la tesoreria regionale, come già previsto per i proventi derivanti da recupero fiscale, con ciò ponendosi in contrasto con la quanto dispone l'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione, che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia "sistema tributario e contabile dello Stato".

Nell'occasione, la Corte ha auspicato l'intervento del legislatore statale al fine di dare concreta attuazione all'articolo 119 della Costituzione, anche in riferimento all'istituto del ravvedimento operoso.

La questione

La Corte costituzionale, nella pronuncia in commento, ricostruisce il regime del cosiddetto "ravvedimento operoso" rilevando significative differenze con il regime del "recupero fiscale".

Rileva la Corte che se è vero che l'articolo 9 del decreto legislativo n. 68 del 2011, al comma 1, prevede che «[è] assicurato il riversamento diretto alle regioni (...) dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali di cui al presente decreto», quali quelli oggetto dell'articolo 10 della legge regionale del Veneto n. 30 del 2022 (IRAP ed addizionale regionale IRPEF), l'ipotesi del ravvedimento operoso non può essere ricompresa nell'ambito applicativo di questa disciplina.

Preliminarmente la Corte ricorda che la disciplina dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF va ricondotta, secondo la giurisprudenza costante della Corte, alla materia del sistema tributario dello Stato (l'art. 117, secondo comma, lett. e)), di competenza legislativa esclusiva statale, con conseguente contenimento dell'autonomia impositiva regionale entro i limiti stabiliti dalla legge statale (sentenze n. 274 e n. 76 del 2020, n. 128 del 2019, n. 177 del 2014, n. 121 del 2013 e n. 32 del 2012). Si tratta infatti di tributi regionali propri derivati, istituiti da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni ed è destinato al finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

Segnala in proposito la Corte che l'attività di recupero fiscale dell'amministrazione finanziaria è ben diversa dal ravvedimento operoso,

che presuppone, da un lato, l'assenza «di atti di liquidazione e accertamento» (art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 472 del 1997) dell'amministrazione finanziaria e, dall'altro, che il contribuente si attivi spontaneamente per estinguere la pretesa fiscale. La nozione di attività di recupero fiscale dettata dallo Stato, per i tributi propri derivati, nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva non autorizza quindi la Regione ad intervenire in tale ambito e ciò indipendentemente dal contenuto della disposizione regionale (sentenza n. 32 del 2012).

La decisione della Corte

Alla luce dei presupposti sopra indicati, la sentenza n. 206 del 2023 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione, dell'articolo 10 della legge della Regione Veneto n. 30 del 2022, che includeva i proventi dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF derivanti da ravvedimento operoso tra quelli oggetto di riversamento diretto in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale, equiparandoli ai proventi scaturiti da recupero fiscale.

Tuttavia, il ravvedimento operoso e il recupero fiscale integrano situazioni differenti: in un caso (ravvedimento operoso) il contribuente si attiva spontaneamente per estinguere la pretesa tributaria, nell'altro è invece l'Amministrazione finanziaria a svolgere un'attività di accertamento e liquidazione. Secondo la Corte Costituzionale, nell'esercizio della sua discrezionalità, il legislatore statale ha ricondotto alle due fattispecie diverse destinazioni del gettito.

Pertanto, la censurata norma regionale è intervenuta in un ambito, quello della definizione della nozione di attività di recupero fiscale, ad essa precluso.

La Corte ha tuttavia auspicato l'intervento del legislatore statale al fine di dare concreta attuazione all'articolo 119 della Costituzione, così da assicurare un'effettiva autonomia finanziaria alle Regioni, nonché un'ulteriore valorizzazione del principio diretto a incentivare il concorso regionale alla lotta all'evasione fiscale, anche in riferimento all'istituto del ravvedimento operoso.

Attività parlamentare

La legge n. 111 del 2023, avente ad oggetto la delega al Governo per la riforma fiscale, all'articolo 13, introdotto nel corso dell'esame parlamentare, contiene i principi e criteri direttivi per la piena attuazione del federalismo fiscale regionale.

Il comma 1, lettera a) prevede di rivedere le norme del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, attraverso la razionalizzazione delle procedure e delle modalità applicative necessarie ad assicurare la completa attuazione dei principi in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario, con particolare riferimento.

In particolare al numero 2 della disposizione si prevede l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario delle somme a titolo di compartecipazione regionale all'IVA di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 68 del 2011 sulla base di specifici criteri che assicurano l'attuazione del principio di territorialità delle entrate, da applicare anche al recupero dell'evasione fiscale, in coerenza con le disposizioni di cui all'articolo 9, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 68 del 2011.

Non viene espressamente menzionato nella delega quale oggetto di intervento, l'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo n. 68 del 2011, che dispone il riversamento diretto alle regioni, dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali di cui al presente decreto, cui si riferisce espressamente la Corte costituzionale nella pronuncia in questione.

4. ALTRE PRONUNCE DI INTERESSE

4.1 La sentenza n. 185 del 2023 in materia di obbligo di vaccinazione contro il COVID-19 per gli esercenti professioni sanitarie

La sentenza n. 185 del 2023 della Corte costituzionale ha dichiarato infondata (o, per alcuni aspetti, inammissibile) la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Genova sulla norma transitoria che aveva disposto l'obbligo di vaccinazione contro il COVID-19 per i soggetti esercenti professioni sanitarie e per gli operatori di interesse sanitario; la questione concerneva la mancanza di distinzione, all'interno della categoria degli esercenti professioni sanitarie, in base alle concrete modalità di svolgimento della professione, con il conseguente assoggettamento di tutti i relativi professionisti all'obbligo.

Breve excursus sulle precedenti pronunce in materia di obbligo di vaccinazione contro il COVID-19

La sentenza in esame giunge dopo altre pronunce della Corte costituzionale in materia di obbligo di vaccinazione contro il COVID-19. La Corte, infatti, si è già espressa su tale normativa, nelle sentenze nn. 14, 15, 16 e 171 del 2023. Le quattro decisioni si sono pronunciate sulla legittimità costituzionale di diversi profili dell'obbligo vaccinale per gli esercenti le professioni sanitarie e per gli operatori di interesse sanitario – previsto, in via transitoria, dall'art. 4 del D.L. n. 44 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 76 del 2021, e successive modificazioni – nonché sulla legittimità della richiesta del consenso informato nel caso del trattamento obbligatorio in oggetto⁹.

Mentre la sentenza n. 16 ha dichiarato l'inammissibilità della questione sollevata per palese difetto di giurisdizione del giudice *a quo*, le sentenze nn. 14 e 15 hanno affermato (con particolare riferimento agli artt. 2, 3, 4, 32, 34, 35 e 97 della Costituzione) la conformità ai principi costituzionali sia dell'obbligo di vaccinazione contro il COVID-19 per i cosiddetti "sanitari" sia della mancanza di previsione, per tali soggetti, della possibilità di essere adibiti a mansioni diverse sia delle conseguenze previste per

⁹ Le questioni oggetto della citata sentenza n. 15 riguardavano anche altre categorie di lavoratori. Una questione specifica oggetto della medesima sentenza concerneva la mancanza del riconoscimento, per il periodo di sospensione del rapporto di lavoro conseguente all'inadempimento dell'obbligo di vaccinazione, dell'assegno alimentare.

l'inadempimento dell'obbligo vaccinale, tra le quali la sospensione dall'attività professionale e dallo svolgimento delle prestazioni lavorative, con interruzione del riconoscimento del trattamento economico.

Inoltre, la sentenza n. 171 del 2023 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento al comma 5 del citato art. 4 del D.L. n. 44, e successive modificazioni, nella parte in cui demandava a circolari del Ministero della salute l'individuazione del termine di differimento dell'obbligo di vaccinazione contro il COVID-19 per i "sanitari" contagiati e guariti; il rinvio alle circolari è stato ritenuto conforme al principio di riserva relativa di legge sui trattamenti sanitari obbligatori (di cui all'art. 32 della Costituzione).

Le motivazioni addotte dalla Corte hanno riguardato, nelle suddette sentenze, i seguenti aspetti: la particolare gravità del periodo di emergenza sanitaria; la coerenza delle decisioni del legislatore rispetto alle conoscenze medico-scientifiche sulla sicurezza e sull'efficacia dei vaccini; la necessità di tutelare i prevalenti interessi di contenimento del contagio rispetto alla scelta individuale del singolo di non sottoporsi all'inoculazione; la temporaneità delle misure adottate.

Sentenza n. 185: le disposizioni oggetto del ricorso, i motivi dello stesso e la decisione della Corte costituzionale

Gli obblighi in materia di vaccinazione contro il COVID-19 (ora non più vigenti) sono stati posti in via transitoria da un complesso di norme che è stato più volte modificato e ha riguardato varie categorie di soggetti.

La questione oggetto della sentenza n. 185 in esame – sollevata dal Tribunale ordinario di Genova con riferimento agli artt. 2, 3, 4 e 32 della Costituzione – riguardava la questione di legittimità costituzionale del citato art. 4 del D.L. 44 del 2021, "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", nella parte in cui "impone l'obbligo vaccinale – pena la sospensione dall'albo – indistintamente a tutti gli esercenti le professioni sanitarie diversi dagli operatori sanitari, ed in particolare agli iscritti nell'albo dei Chimici e dei Fisici, o comunque lo impone senza alcuna verifica rispetto alle concrete tipologie di svolgimento della professione".

Il caso di cui il giudice di Genova era stato investito riguardava un chimico, direttore di un laboratorio di analisi anti-inquinamento, che era stato destinatario di un provvedimento di sospensione dall'esercizio della professione a causa dell'inadempimento dell'obbligo vaccinale.

Il giudice rimettente – premettendo di non mettere in discussione né la sicurezza né l'efficacia dei vaccini contro il COVID-19 – sollevava una

questione di legittimità circa la portata dell'obbligo vaccinale, e in particolare circa la scelta legislativa di prevedere la vaccinazione obbligatoria anche per professionisti che, pur rientrando nominalmente nella categoria delle professioni sanitarie, non svolgono relazioni di cura con pazienti. In particolare, il Tribunale rilevava che la scelta del legislatore sarebbe risultata in contrasto con gli artt. 2, 3, 4 e 32 della Costituzione.

Nella sentenza n. 185 la Corte ha dichiarato, in via preliminare, l'inammissibilità delle censure sollevate con riferimento agli artt. 2 e 4 della Costituzione, per difetto di adeguata motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Sempre in via preliminare, inoltre, la sentenza ha rigettato l'eccezione sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo la quale la questione riguarderebbe una materia riservata all'ambito di discrezionalità del legislatore; al riguardo, la Corte rileva che, in base alla propria giurisprudenza, al fine dell'ammissibilità della questione, non è necessaria la prospettiva di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, essendo sufficiente il requisito della possibilità di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate.

Per ciò che concerne il merito della sentenza, la Corte ha dichiarato le ulteriori questioni non fondate.

Con riferimento alla ragionevolezza della scelta di imporre l'obbligo per categorie nominalmente individuate, viene affermato che la decisione del legislatore, scaturente dalla peculiarità delle condizioni epidemiologiche esistenti al momento dell'introduzione dell'obbligo vaccinale, non presenta profili di irragionevolezza e mancanza di proporzionalità. In particolare, spiega la Corte, l'intervento del legislatore è giustificato dall'esigenza di garantire linearità ed automaticità all'individuazione dei destinatari dell'obbligo vaccinale, al fine di consentirne una rapida attuazione e di individuare con certezza, come richiesto dall'art. 32 della Costituzione, i soggetti ai quali possa essere imposta una compressione della libertà di autodeterminazione in favore della collettività.

La sentenza ripercorre l'iter degli interventi del legislatore, che ha dapprima introdotto un criterio generale di individuazione dei destinatari dell'obbligo, basato su categorie predeterminate (esercenti professioni sanitarie e operatori di interesse sanitario). Solo successivamente, in considerazione dell'andamento della pandemia, il legislatore ha esteso l'obbligo ad una serie di soggetti individuati in base al solo luogo di svolgimento dell'attività lavorativa.

Secondo la Corte, la grave situazione emergenziale che ha coinvolto tutto il sistema sanitario durante la pandemia non avrebbe permesso un'attività di cernita (a monte) e di controllo (a valle) delle singole tipologie di attività professionali a cui applicare l'obbligo di vaccinazione.

Infine, quanto alla proporzionalità dell'intervento del legislatore, la Corte, richiamando la sentenza n. 15 del 2023, ha ricordato che la sanzione comminata in ragione dell'inadempimento dell'obbligo, consistente nella sospensione del rapporto lavorativo e della relativa remunerazione, non può considerarsi sproporzionata, in considerazione della natura transitoria dell'obbligo, correlata al concreto andamento della situazione epidemiologica.

Si può rilevare altresì che la questione oggetto della sentenza in esame è parzialmente accostabile a quella sottostante alla summenzionata sentenza n. 16 del 2023; quest'ultima questione – come detto, non decisa nel merito per palese difetto di giurisdizione del giudice *a quo* – concerneva la mancanza di limitazione, per il caso di inadempimento dell'obbligo vaccinale, della sospensione dall'esercizio della professione sanitaria alle prestazioni o mansioni che implicassero contatti interpersonali o che comportassero, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2.

4.2 La sentenza n. 227 del 2023 in materia di illegittimità dell'acquisizione e dell'utilizzo di intercettazioni telefoniche

La Corte costituzionale ha accolto il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Senato della Repubblica contro la Procura di Torino, il Giudice per le indagini preliminari e il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Torino, in relazione all'attività di intercettazione che ha coinvolto, nell'ambito di plurime indagini, Stefano Esposito, Senatore nella XVII legislatura, annullando conseguentemente la richiesta di rinvio a giudizio e il relativo decreto che dispone il giudizio.

Oggetto del conflitto

Risultano nello specifico oggetto del conflitto l'acquisizione e l'utilizzo di intercettazioni telefoniche del senatore Stefano Esposito da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Torino, nonché del Giudice per le indagini preliminari e del Giudice dell'udienza preliminare presso il medesimo Tribunale.

I motivi del ricorso

Il Senato ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri nei confronti della Procura di Torino, del GIP e del GUP presso il Tribunale di Torino, in relazione all'attività di intercettazione svolta nei confronti di Stefano Esposito, senatore all'epoca dei fatti, ritenendo che essa sia stata posta in essere menomando le proprie attribuzioni garantite dall'art. 68, terzo comma, Cost.

Ad avviso del Senato, difatti, tale menomazione discenderebbe dal fatto che, nel corso di una attività d'indagine in origine rivolta contro altri soggetti, siano state effettuate, durante lo svolgimento del suo mandato, numerose captazioni riguardanti il Sen. Esposito. Tali intercettazioni sono state successivamente acquisite agli atti di indagine e poste a fondamento della richiesta di rinvio a giudizio, e del decreto che dispone il giudizio, nei confronti di una serie di imputati, tra cui proprio lo stesso Esposito.

Il Senato a fronte di ciò, ha evidenziato che tali intercettazioni sono state dapprima effettuate, e, successivamente, utilizzate in giudizio senza che alcuna autorizzazione sia mai stata richiesta dall'autorità giudiziaria procedente alla Camera di appartenenza del parlamentare, in contrasto con quanto prescrivono gli artt. 4 e 6 della legge n. 140 del 2003. Un medesimo *vulnus* alle attribuzioni costituzionalmente garantite del Senato deriverebbe inoltre dall'acquisizione e dall'utilizzo, tra gli atti di indagine compiuti nel

medesimo periodo, di alcuni messaggi *WhatsApp* del senatore, prelevati tramite copia forense dei dati contenuti nello *smartphone* in uso ad un coimputato.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte costituzionale, con la sentenza in commento, ha accolto il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Senato, stabilendo che non spettava alle autorità giudiziarie che hanno sottoposto ad indagine e, successivamente, rinvio a giudizio Stefano Esposito, disporre, effettuare e utilizzare intercettazioni rivolte nei confronti di un terzo imputato, ma in realtà univocamente mirate ad accedere alla sfera di comunicazione del parlamentare, senza aver mai richiesto alcuna autorizzazione al Senato della Repubblica.

Secondo la sentenza, difatti, il carattere “mirato” dell’attività di indagine deve essere ricavato dalla «decisiva circostanza» per cui, nei confronti del parlamentare, emergono «specifici indizi di reità che si traducono nella richiesta di approfondimenti investigativi». In particolare, la Corte costituzionale ha precisato che indici quali l’abitudine dei rapporti tra il parlamentare e il terzo intercettato, il numero delle conversazioni e la loro prevedibilità, nonché la loro proiezione nel tempo, possono non essere da soli sufficienti a qualificare il parlamentare come bersaglio effettivo delle indagini. Ad assumere un peso determinante in tal senso è, piuttosto, l’effettivo e sostanziale coinvolgimento del parlamentare tra gli obiettivi delle indagini. Laddove, infatti, tale coinvolgimento del parlamentare «si traduca – indipendentemente dall’acquisizione dello *status* di indagato – in indirizzi investigativi chiaramente e univocamente rivolti ad approfondire la sua eventuale responsabilità penale», esso contrassegna la correlata attività di intercettazione come rivolta ad accedere direttamente alla sua sfera di comunicazioni e, pertanto, bisognosa dell’autorizzazione preventiva *ex art.* 4 della legge n. 140 del 2003, ai sensi di quanto previsto dall’art. 68, terzo comma, Cost.

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che tale effettivo e sostanziale coinvolgimento dell’allora senatore Esposito emerga chiaramente a partire dal 3 agosto 2015, data nella quale il contenuto delle conversazioni intercettate viene per la prima volta fatto oggetto di «spunti investigativi meritevoli di approfondimento».

All’avvenuto mutamento degli obiettivi dell’attività di indagine, convalidato anche da provvedimenti adottati a seguire e dalla successiva iscrizione del parlamentare nel registro degli indagati, si riconnette quindi l’illegittimità dell’acquisizione e dell’utilizzo delle intercettazioni successive

al 3 agosto 2015 in quanto avvenuti senza che sia mai stata richiesta, dall'autorità giudiziaria procedente, la prescritta autorizzazione preventiva.

Al contrario, le intercettazioni disposte ed effettuate prima di tale data sono, secondo la Corte, da qualificarsi come "occasional", con la conseguenza che non potevano essere utilizzate nei confronti di Stefano Esposito senza l'autorizzazione successiva richiesta dall'art. 6, comma 2, della citata legge.

Inoltre, in applicazione del principio affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 170 del 2023, è stata altresì accertata l'illegittimità dell'acquisizione agli atti di indagine della messaggistica *WhatsApp*, indirizzata al o proveniente dal sen. Esposito. Invero, per tali messaggi sarebbe stata necessaria una preventiva autorizzazione della Camera di appartenenza, costituendo essi corrispondenza, *ex art. 68, terzo comma, Cost. e art. 4 della menzionata legge 140/2003.*

Con la sentenza n. 170/2023, di poco precedente alla decisione in esame, la Corte costituzionale ha chiarito che lo scambio di messaggi elettronici «rappresent[a], di per sé, una forma di corrispondenza agli effetti degli artt. 15 e 68, terzo comma, Cost.», la cui tutela non si esaurisce con la ricezione del messaggio da parte del destinatario, ma perdura fin tanto che esso conservi carattere di attualità e interesse per gli interlocutori.

La vicenda alla base del conflitto tra poteri in questione riguardava l'acquisizione agli atti di un procedimento penale, da parte della procura di Firenze, di corrispondenza scritta del sen. Renzi o a lui diretta (messaggi *WhatsApp* e mail), conservata in dispositivi elettronici appartenenti a terzi, senza l'autorizzazione della Camera di appartenenza del parlamentare ai sensi dell'art. 68, terzo comma, Cost.

In particolare, la Corte, nella citata sentenza, ha ritenuto che la tutela accordata dall'art. 15 Cost. – anche ove si guardi alla prerogativa parlamentare prevista dall'art. 68, terzo comma, Cost. – prescinde dalle caratteristiche del mezzo tecnico utilizzato ai fini della trasmissione del pensiero, aprendo così il testo costituzionale alla possibile emersione di nuovi mezzi e forme della comunicazione riservata. Tale garanzia costituzionalmente prevista si estende, quindi, ad ogni strumento che l'evoluzione tecnologica mette a disposizione a fini comunicativi.

Di conseguenza, secondo quanto affermato dalla Corte, nel caso in esame si tratta di sequestri di corrispondenza, rientranti nell'ambito della garanzia di cui all'art. 68, terzo comma, Cost., e non di mere acquisizioni documentali *ex art. 234 c.p.p.*, come sostenuto in giudizio dalla Procura di Firenze.

Infine, si rileva che la Corte costituzionale era intervenuta, di recente, con altra decisione (sent. n. 157 del 2023) riguardante l'utilizzabilità di intercettazioni di un membro del Parlamento.

