



Il controllo di costituzionalità delle leggi

RASSEGNA TRIMESTRALE
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

ANNO IV NUMERO 1 GENNAIO - MARZO 2024

Il controllo di costituzionalità delle leggi

**RASSEGNA TRIMESTRALE
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

ANNO IV NUMERO 1 – GENNAIO-MARZO 2024



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 primo trimestre dell'anno 2024. 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_IV_1.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 (gennaio – marzo 2024)	7
▪ 2.2 La sentenza n. 4 del 2024: l’illegittimità costituzionale della norma che limitava retroattivamente l’ambito soggettivo del diritto alle maggiorazioni della retribuzione individuale di anzianità dei dipendenti pubblici.....	11
▪ 2.3 La sentenza n. 5 del 2024 in materia di inderogabilità della differenza di età tra adottante e adottato per l’adozione del maggiorenne 15	
▪ 2.4 La sentenza n. 22 del 2024 in materia di tutela reintegratoria per i casi di licenziamenti nulli.....	19
▪ 2.5 La sentenza n. 31 del 2024 sulla mancata previsione dell’intesa ai fini dell’adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali.....	23
▪ 2.6 La sentenza n. 40 del 2024 in materia di cause di esclusione dal reclutamento nella Guardia di Finanza.....	27
▪ 2.7 La sentenza n. 43 del 2024 in materia di esclusione automatica dalle procedure di regolarizzazione dello straniero condannato per il reato di spaccio di stupefacenti di lieve entità.....	30
▪ 2.8 La sentenza n. 46 del 2024: l’illegittimità costituzionale dell’innalzamento della pena minima per il reato di appropriazione indebita	35
▪ 2.9 La sentenza n. 52 del 2024 in materia di revoca della patente di guida nei confronti del custode del veicolo sottoposto a fermo amministrativo.....	38
3. I moniti, gli auspici e i richiami rivolti al legislatore statale (gennaio – marzo 2024).....	41
▪ 3.1 La sentenza n. 10 del 2024 in materia di diritto all’affettività dei detenuti	45
▪ 3.2 L’ordinanza n. 14 del 2024 in materia di divieto di sospensione dell’esecuzione della pena per il delitto di furto in abitazione	49
▪ 3.3 L’ordinanza n. 30 del 2024 in materia di confluenza di disposizione di decreto-legge in altro decreto legge per concessioni autostradali.....	52

4. Altre pronunce di interesse	55
▪ 4.1 La sentenza n. 7 del 2024 in materia di tutela per licenziamento collettivo illegittimo	55
▪ 4.2 La sentenza n. 15 del 2024 relativa a conflitto di attribuzione fra enti, sindacato di costituzionalità e compatibilità con il diritto dell'UE in materia di giudizio antidiscriminatorio	60
▪ 4.3 La sentenza n. 21 del 2024 in materia di totale ineducibilità dall'IRAP dell'IMU sui beni strumentali.....	64
▪ 4.4 Decisioni in materia di esercizio del noleggio con conducente: ordinanza n. 35 e sentenza n. 36 del 2024.....	68
▪ 4.5 La sentenza n. 41 del 2024 in materia di richiesta di archiviazione per estinzione del reato per intervenuta prescrizione	73
▪ 4.6 La sentenza n. 44 del 2024 relativa all'ambito di applicazione della tutela dai licenziamenti posta per i contratti di lavoro cosiddetti a tutele crescenti.....	76
▪ 4.7 La sentenza n. 47 del 2024 in materia di divieto di accesso ad infrastrutture e pertinenze dei servizi di trasporto (c.d. DASPO urbano)	79

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 (gennaio – marzo 2024)

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
<p>Sentenza n. 4/2024 del 6 dicembre 2023 – 11 gennaio 2024</p> <p>Camera Doc VII, n. 257 Senato Doc VII, n. 54</p> <p>COMUNICATO</p>	<p>art. 51, comma 3, L. 23 dicembre 2000, n. 388</p>	<p>articoli 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost.</p>	<p>Limitazione retroattiva dell’ambito soggettivo del diritto alle maggiorazioni della retribuzione individuale di anzianità nel pubblico impiego</p>
<p>Sentenza n. 5/2024 del 23 novembre 2023 – 18 gennaio 2024</p> <p>Camera Doc VII, n. 258 Senato Doc VII, n. 55</p> <p>COMUNICATO</p>	<p>art. 291, primo comma, codice civile</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p>	<p>articolo 2 Cost.</p>	<p>Divieto assoluto per il giudice, ai fini dell’adozione del maggiorenne, di ridurre l’intervallo minimo di età di diciotto anni fra adottante e adottando nei casi di esigua differenza e sempre che sussistano motivi meritevoli</p>
<p>Sentenza n. 10/2024 del 6 dicembre 2023 – 26 gennaio 2024</p> <p>Camera Doc VII, n. 263 Senato Doc VII, n. 57</p> <p>COMUNICATO</p>	<p>art. 18, L. 26 luglio 1975, n. 354</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p>	<p>articoli 3, 27, terzo comma, e 117, primo comma, Cost.</p>	<p>Mancata previsione che la persona detenuta possa essere ammessa a svolgere i colloqui con il coniuge, la parte dell’unione civile o la persona con lei stabilmente convivente, senza il controllo a vista del personale di custodia, quando, tenuto conto del suo comportamento in carcere, non ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento</p>

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
			dell'ordine e della disciplina, né, riguardo all'imputato, ragioni giudiziarie
Sentenza n. 13/2024 del 10 gennaio – 9 febbraio 2024 Camera Doc VII, n. 265 Senato Doc VII, n. 58	art. 1801, D.Lgs. 15 marzo 2020, n. 66 (codice ordin. militare)	articolo 3 Cost.	Contraddittorietà tra la finalità perseguita e la disposizione che dovrebbe realizzarla. Nel caso di specie: illegittimità costituzionale parziale della disposizione che subordina il riconoscimento del beneficio stipendiale per infermità dipendente da causa di servizio al riconoscimento di tale dipendenza «in costanza di rapporto di impiego»
Sentenza n. 22/2024 del 23 gennaio – 22 febbraio 2024 Camera Doc VII, n. 271 Senato Doc VII, n. 59 COMUNICATO	art. 2, co. 1, D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23 <i>illegittimità parziale</i>	articolo 76 Cost.	Violazione del criterio di delega che prevede la limitazione del diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato
Sentenza n. 31/2024 del 23 gennaio – 29 febbraio 2024 Camera Doc VII, n. 277 Senato Doc VII, n. 60 COMUNICATO	art. 33, comma 5-ter, lett. b, D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, come convertito <i>illegittimità parziale</i>	articoli 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost.	Mancata previsione dell'intesa della Regione Puglia ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali per lo svolgimento dei XX giochi del Mediterraneo a Taranto nel 2026
Sentenza n. 32/2024 del 7 – 29 febbraio 2024 Camera Doc VII, n. 278	art. 2952, secondo comma, cod. civ. (nel testo introdotto dal d.l. n. 134 del 2008, e antecedente a quello	articoli 3 e 47 Cost.	Mancata esclusione, dal termine di prescrizione biennale, dei diritti che derivano dai contratti di assicurazione sulla vita,

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
Senato Doc VII, n. 61	sostituito con il d.l. n. 179 del 2012) <i>illegittimità parziale</i>		per i quali opera la prescrizione decennale
Sentenza n. 40/2024 del 6 febbraio – 11 marzo 2024 Camera Doc VII, n. 283 Senato Doc VII, n. 62	art. 6, comma 1, lettera i), D.Lgs. 12 maggio 1995, n. 199	articolo 3 Cost.	Previsione quale causa di esclusione dall'arruolamento al Corpo della guardia di finanza, dell'accertamento della «guida in stato di ebbrezza costituente reato»
Sentenza n. 43/2024 del 6 febbraio – 19 marzo 2024 Camera Doc VII, n. 286 Senato Doc VII, n. 63 COMUNICATO	art. 103, comma 10, lett. c), D.L. 19 maggio 2020, n. 34, come conv. <i>illegittimità parziale</i> GIUSTIZIA	articolo 3 Cost.	Inclusione, fra le cause di esclusione dalla procedura di emersione del lavoro irregolare, della previa condanna del lavoratore straniero per un reato di lieve entità (c.d. piccolo spaccio)
Sentenza n. 45/2024 del 21 febbraio – 21 marzo 2024 Camera Doc VII, n. 288 Senato Doc VII, n. 64 COMUNICATO	art. 35, comma 1, D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274 <i>illegittimità parziale</i>	articolo 3 Cost.	Previsione che al fine dell'estinzione del reato, le condotte riparatorie debbano essere realizzate «prima dell'udienza di comparizione», anziché «prima della dichiarazione di apertura del dibattimento»
Sentenza n. 46/2024 del 21 febbraio – 22 marzo 2024 Camera Doc VII, n. 289 Senato Doc VII, n. 65 COMUNICATO	art. 646, primo comma, codice penale	articoli 3 e 27, terzo comma, Cost.	Innalzamento della pena minima per l'appropriazione indebita da quindici giorni a due anni di reclusione

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
<p>Sentenza n. 51/2024 del 6 – 28 marzo 2024</p> <p>Camera Doc VII, n. 294 Senato Doc VII, n. 66</p> <p>COMUNICATO</p>	<p>art. 12, comma 5, D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p>	<p>articolo 3 Cost.</p>	<p>Applicazione della sanzione della rimozione al magistrato che incorre in una condanna a pena detentiva la cui esecuzione non sia stata sospesa, senza prevedere che sia comunque rimessa all'Organo di governo autonomo la valutazione concreta della offensività della condotta al fine di una eventuale graduazione della misura sanzionatoria</p>
<p>Sentenza n. 52/2024 del 5 – 28 marzo 2024</p> <p>Camera Doc VII, n. 295 Senato Doc VII, n. 67</p>	<p>art. 214, comma 8, D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada)</p> <p><i>illegittimità parziale</i></p>	<p>articolo 3 Cost.</p>	<p>Previsione, in via automatica, della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente in caso di violazione degli obblighi del custode del veicolo sottoposto a fermo amministrativo</p>

2.2 La sentenza n. 4 del 2024: l'illegittimità costituzionale della norma che limitava retroattivamente l'ambito soggettivo del diritto alle maggiorazioni della retribuzione individuale di anzianità dei dipendenti pubblici

La Corte costituzionale, con la [sentenza n. 4](#) del 6 dicembre 2023-11 gennaio 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che limitava retroattivamente l'ambito soggettivo del diritto alle maggiorazioni della retribuzione individuale di anzianità nel pubblico impiego.

Le disposizioni oggetto della sentenza

La pronuncia di illegittimità costituzionale in oggetto ha riguardato l'articolo 51, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato).

La norma citata recava una norma di interpretazione autentica – avente, quindi, effetto retroattivo – relativa all'articolo 7, comma 1, del D.L. 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438; quest'ultimo comma ha prorogato per il triennio 1991-1993 la disciplina regolamentare (posta dal decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990, n. 44) di recepimento dell'accordo relativo al triennio 1988-1990 per "il personale del comparto Ministeri ed altre categorie"; in base alla suddetta norma di interpretazione autentica, ora soppressa in virtù della sentenza in esame, la proroga non modificava il termine finale del 31 dicembre 1990 per la maturazione dei requisiti di anzianità di servizio previsti ai fini delle maggiorazioni della retribuzione individuale di anzianità (l'intervento di interpretazione autentica faceva salva l'esecuzione dei giudicati intervenuti alla data di entrata in vigore della medesima norma di interpretazione autentica¹).

I motivi del ricorso

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Consiglio di Stato, sezione seconda, con ordinanza n. 76 del 3 maggio 2023. Il giudizio nel corso del quale è stata emessa tale ordinanza derivava dall'impugnazione, da parte di numerosi dipendenti del Ministero della difesa, della sentenza n. 9255 del 2014 del Tar per il Lazio, sezione prima *bis*; quest'ultima sentenza aveva respinto il ricorso (proposto da dipendenti del Ministero della difesa) per il riconoscimento di maggiorazioni della retribuzione individuale di

¹ Quest'ultima è entrata in vigore il 1° gennaio 2001.

anzianità (RIA), ai sensi dell'articolo 9, commi 4 e 5, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1990, n. 44, decreto con il quale, come detto, è stato recepito l'accordo relativo al triennio 1988-1990 per "il personale del comparto Ministeri ed altre categorie"; tale contenzioso concerneva, specificamente, il diritto alle maggiorazioni da parte di dipendenti che avevano maturato i relativi requisiti di anzianità di servizio dopo il 31 dicembre 1990.

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata in riferimento agli articoli 3, 24, primo comma, 102, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Il giudice *a quo*, nel sollevare la questione di legittimità costituzionale, ha ritenuto che la disposizione censurata, «sebbene formulata in termini astratti, appare in realtà preordinata a condizionare, con l'efficacia propria delle disposizioni interpretative, l'esito dei giudizi ancora in corso in quella materia». In particolare, il giudice rimettente ha rilevato che, prima dell'adozione della norma oggetto di censura, si era affermato l'indirizzo giurisprudenziale (seguito anche dal Consiglio di Stato) di riconoscimento del diritto alle maggiorazioni pur in caso di raggiungimento dei relativi requisiti di anzianità di servizio successivamente al 31 dicembre 1990.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte costituzionale ha riconosciuto la fondatezza delle questioni sollevate dal giudice del rinvio, con riferimento ai principi costituzionali di eguaglianza, di diritto al giusto processo e di rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali – principi di cui, rispettivamente, agli articoli 3, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, della Costituzione –; l'ultimo principio summenzionato assume rilievo (nel contesto in esame) in relazione all'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), il quale concerne il diritto a un equo processo.

In primo luogo, la Corte costituzionale ha rilevato che la disposizione, seppur qualificata nella formulazione letterale della stessa come interpretativa, non era inquadrabile come norma di interpretazione autentica, in quanto conferiva al testo originario un significato normativo nuovo (non rientrante tra quelli estraibili dal medesimo testo originario)². Al riguardo, la sentenza richiama la giurisprudenza della stessa Corte sui limiti dell'ambito

² La sentenza n. 4 in esame rileva che la suddetta norma di proroga per il triennio 1991-1993 ha riguardato l'intero D.P.R. n. 44 del 1990 e che, quindi, i riferimenti all'arco della vigenza contrattuale, contenuti – al fine della determinazione del termine finale per la maturazione dei suddetti requisiti di anzianità di servizio – nei citati commi 4 e 5 dell'articolo 9 del medesimo D.P.R., devono chiaramente intendersi come inerenti al nuovo termine di efficacia di quest'ultimo (quindi, al 31 dicembre 1993).

delle norme di interpretazione autentica, giurisprudenza che distingue queste ultime, aventi effetto retroattivo, dagli interventi normativi che conferiscono - anch'essi retroattivamente - un nuovo significato normativo a disposizioni precedenti (significato non ricavabile dalla formulazione precedente). La sentenza ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte, sulla base della suddetta distinzione, l'esame di legittimità costituzionale delle norme retroattive e prive di autentica natura interpretativa:

- deve essere particolarmente rigoroso, in ragione della centralità del principio di non retroattività della legge, «inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell'ordinamento»;
- diventa ancor più stringente qualora l'intervento legislativo retroattivo incida su giudizi ancora in corso, specialmente nel caso in cui sia coinvolta nel processo un'amministrazione pubblica.

Il legislatore, osserva la Corte a quest'ultimo riguardo, in base ai principi costituzionali relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e in base ai principi costituzionali concernenti l'effettività della tutela giurisdizionale e la parità delle parti in giudizio, non può “risolvere, con legge, specifiche controversie” e “determinare, per questa via, uno sbilanciamento tra le posizioni delle parti coinvolte nel giudizio”.

La sentenza osserva che, nell'ambito di tali esami rigorosi, assumono rilievo alcuni elementi che la giurisprudenza della Corte ha ritenuto, anche sulla base della giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo³, sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa. Tali elementi sintomatici possono essere costituiti – oltre che dall'eventuale erroneità della autoqualificazione come norma di interpretazione autentica – dalle circostanze (in via congiunta o disgiunta):

- che lo Stato, o un'altra amministrazione pubblica, sia parte di un contenzioso giurisdizionale già radicato;
- che l'orientamento giurisprudenziale consolidato sia di contenuto opposto rispetto a quello del sopravvenuto intervento retroattivo;
- che quest'ultimo sia adottato a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di contenzioso.

Tali circostanze sono presenti nel caso oggetto della sentenza. Quest'ultima ricorda inoltre che, come ha affermato la giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo, un'interferenza del legislatore su giudizi in corso può essere legittima solo in base a imperative ragioni di interesse generale, inerenti alla tutela di principi, diritti e beni costituzionali, e che, in base alla suddetta giurisprudenza e a quella della medesima Corte

³ Quest'ultima Corte, come noto, è l'organo giurisdizionale volto ad assicurare il rispetto della suddetta CEDU da parte degli Stati firmatari della stessa.

costituzionale, le considerazioni di finanza pubblica non sono di per sé sufficienti a costituire tali condizioni di legittimità (a meno che i motivi finanziari, nel caso specifico, non abbiano un carattere imperativo di interesse generale). Nel caso in esame – rileva la sentenza – dai lavori preparatori e dai connessi documenti emerge come unica ragione giustificatrice dell'intervento legislativo l'esigenza di assicurare un risparmio della spesa pubblica. Viene inoltre richiamata la documentazione predisposta dagli uffici parlamentari che sottolinea che «[l]'iniziativa è giustificata dalla considerazione che è intervenuta una giurisprudenza del Consiglio di Stato [...] ormai consolidata che riconosce l'ultrattività al 31 dicembre 1992 degli accordi di comparto ai fini della maturazione dell'anzianità di servizio utile per il conseguimento del beneficio, la quale, laddove è [e]stesa alla generalità del personale interessato, comporterebbe rilevanti effetti di spesa per la corresponsione del beneficio, avente per altro decorrenza retroattiva».

Sulla base del complesso di tali motivi, la sentenza ha dunque dichiarato l'illegittimità dell'intervento retroattivo in oggetto per violazione dei principi costituzionali summenzionati.

2.3 La sentenza n. 5 del 2024 in materia di inderogabilità della differenza di età tra adottante e adottato per l'adozione del maggiorenne

La Corte Costituzionale, con la [sentenza n. 5 del 2024](#), ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 291, primo comma, del codice civile nella parte in cui, fissando a diciotto anni la differenza di età che deve intercorrere tra adottante e adottando nel procedimento di adozione del maggiorenne, non consente al giudice di derogarvi qualora tale differenza si discosti in maniera esigua da quella stabilita per legge e sussistano al contempo meritevoli motivi.

I motivi del ricorso

Con ordinanza del 17 gennaio 2023, la prima sezione civile del Tribunale di Firenze ha sollevato dinanzi alla Corte la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 291 c.c. in quanto la differenza di età tra adottante e adottando ivi prevista non lascerebbe al giudice alcun margine di apprezzamento delle circostanze del caso concreto, soprattutto in quei casi di esigua differenza di età rispetto alla previsione codicistica.

A giudizio del ricorrente, la norma citata si porrebbe in contrasto con gli artt. 2 e 30 Cost., per la lesione sia della capacità dell'individuo di autodeterminarsi, come singolo e nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità, tra le quali rientra anche la famiglia, sia del diritto-dovere di mantenere, educare ed istruire i figli. La disposizione, inoltre, sarebbe altresì in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto all'adozione del minore in casi particolari, di cui all'art. 44, commi 1, lettera *b*), e 5, dalla legge n. 184 del 1983, per cui il legislatore ha previsto che il giudice possa ridurre il divario di età in presenza di validi motivi attinenti all'unità familiare. Per il ricorrente, infine, la disposizione contrasterebbe con l'art. 10 Cost.⁴, per mancato rispetto della normativa europea ed internazionale cui l'ordinamento giuridico italiano è tenuto a conformarsi (in particolare il giudice rimettente richiama gli artt. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea per il diritto al rispetto della vita privata e

⁴ In proposito la sentenza rileva che il parametro costituzionale corretto di riferimento non è l'articolo 10 (adattamento automatico alle consuetudini di diritto internazionale), bensì gli articoli 11 (assenso alle limitazioni di sovranità a promozione delle organizzazioni internazionali volte a tale scopo) e 117, primo comma (esercizio della potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali).

familiare di ogni individuo e l'art. 16 della Dichiarazione universale dei diritti umani per il diritto a fondare una famiglia).

La decisione della Corte costituzionale

La Corte, prima di affrontare il merito della questione sottoposta, ricostruisce la cornice storico-normativa e giurisprudenziale relativa all'adozione del maggiorenne. In primo luogo, nel ricordare le origini dell'istituto dell'adozione del maggiorenne, che affondano nel diritto romano, la Corte mette in luce le sostanziali differenze rispetto all'adozione di minori, nata invece attraverso una legislazione speciale nel primo dopoguerra a favore dei minori rimasti orfani a seguito del conflitto. La Corte ricorda, infatti, che l'adozione del maggiorenne può ricondursi a "strumento della tradizione aristocratica e dell'alta borghesia, utilizzato da coloro che non avessero discendenti ai quali trasmettere il proprio cognome e il proprio patrimonio", mentre l'adozione del minore sarebbe orientata, nel susseguirsi di leggi che l'hanno disciplinata, a tutelare l'interesse del minore ad una famiglia.

Diversi dunque i presupposti ed anche le rispettive normative: a fronte di specifiche leggi che hanno dettato la disciplina dell'adozione di minori, da ultimo la legge n. 184 del 1983, l'adozione del maggiorenne resta regolata dal codice civile. Ciò tuttavia non ha impedito alla giurisprudenza di impegnarsi in una lettura che fosse "coerente con il rinnovato contesto di riferimento".

La Corte ricorda di essere più volte intervenuta in materia di adozione del maggiorenne, talvolta precisandone i contorni (viene richiamata, tra le altre, la sentenza n. 557 del 1988, con la quale si dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 291 c.c. "nella parte in cui non consentiva l'adozione a persone aventi discendenti maggiorenni, legittimi o «legittimati» purché questi esprimano il loro assenso all'adozione, già richiesto rispetto al coniuge dell'adottante"), talaltra ampliando i limiti di applicazione dell'istituto, aprendolo "a funzioni diverse da quella primaria di procurare un figlio a chi non l'ha avuto in natura e nel matrimonio (*adoptio in hereditatem*)" (sentenza n. 252 del 1996, punto 2 del *Considerato in diritto*).

Gli interventi della Corte non hanno tuttavia riguardato il limite dell'età stabilito dall'art. 291 c.c., di cui è anzi è stata confermata in diverse pronunce la legittimità costituzionale (sentenze n. 500 del 2000 e n. 89 del 1993; ordinanza n. 82 del 2001) in virtù del "criterio dell'*adoptio imitatur naturam*, ovvero del suo storico significato di strumento idoneo a replicare il rapporto esistente tra genitore e figlio".

Sul rigido limite costituito dalla differenza di età di almeno diciotto anni tra adottante ed adottando la Corte si era invero pronunciata diversamente

con riguardo all'adozione in casi particolari, di cui all'art. 44, comma 1, lett. b) della legge n. 184 del 1983 (concernente l'adozione del minore figlio del coniuge), dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 44 del 1990 “nella parte in cui non consentiva al giudice competente di ridurre, quando sussistano validi motivi per la realizzazione dell'unità familiare, l'intervallo di età di diciotto anni”.

La Corte, nel confermare invece la validità del limite di età per l'adozione del maggiorenne, aveva ribadito che quest'ultima, a differenza dell'adozione di minore in casi particolari, «non implica necessariamente l'instaurarsi o il permanere della convivenza familiare, non determina la soggezione alla potestà dei genitori adottivi, né impone all'adottante l'obbligo di mantenere, istruire ed educare l'adottato» (sentenza n. 89 del 1993, punto 3 del *Considerato in diritto* e, negli stessi termini, sentenza n. 500 del 2000); inoltre, aveva argomentato la Corte, l'adozione del maggiorenne verte essenzialmente sul consenso espresso dalle due parti coinvolte, mentre “al giudice non è attribuito alcun discrezionale apprezzamento dell'interesse della persona dell'adottando, né possono essere effettuati quegli incisivi controlli previsti per l'adozione di minori, che significativamente rispecchiano la diversità di presupposti e di finalità dei due istituti”.

D'altro canto, l'evoluzione dei rapporti familiari sviluppatasi nel corso del tempo, che ha portato a nuove realtà “in cui convivono figli maggiorenni e minorenni nati in differenti contesti matrimoniali”, è stata colta dalla giurisprudenza di legittimità in recenti pronunce che hanno valorizzato il tradizionale istituto dell'adozione del maggiorenne “al fine di dare veste formale a tali nuove situazioni e al sottostante rapporto affettivo-familiare di fatto, consolidatosi nel tempo, che anticipa, anziché seguire, la costruzione del rapporto giuridico” (Cass., sent. n. 2426 del 2006). La Suprema Corte ha individuato in tale istituto un'espressione del diritto all'identità della persona di cui all'art. 2 Cost. (Cass., sent. n. 7667 del 2020), ritenendo altresì possibile applicare in via analogica anche al figlio maggiorenne la disciplina dell'istituto dell'adozione in casi particolari del minore figlio del coniuge dell'adottante (Cass. Sez. I civile, sentenza 14 gennaio 1999, n. 354).

Tali indirizzi evolutivi nell'interpretazione dell'istituto di cui all'art. 291 c.c. hanno indotto la Corte costituzionale ad una rimediazione del proprio orientamento, accedendo a quella che la stessa Corte definisce una “mutata configurazione sociologica dell'adozione del maggiorenne”, non più volta soltanto a perseguire “la funzione tradizionale di trasmissione del cognome e del patrimonio” bensì divenuta “strumento duttile e sensibile alle sollecitazioni della società, in cui assumono crescente rilevanza i profili personalistici, accanto a quelli patrimoniali”. Ciò premesso la Corte ricorda di aver già affermato con la sentenza n. 79 del 2022, il principio per cui “le abitudini di vita acquisite e le relazioni affettive instaurate tra persone

maggiori di età, stabilizzate nel tempo, ricevono riconoscimento giuridico in quanto descrivono storie personali di crescita e integrazione”.

In quest’ottica, la Corte ritiene fondata la censura sollevata in riferimento alla violazione dell’art. 2 della Costituzione in quanto l’automatismo del meccanismo stabilito dall’art. 291 c.c., nella sua fissità, precludendo qualsivoglia possibilità di apprezzamento da parte del giudice della esiguità dello scostamento rispetto alla differenza minima di età prescritta, “si rivela in radice incapace di tutelare situazioni affettive largamente affermatesi, senza che tale assoluto sacrificio trovi coerente giustificazione compensativa”.

Entro i limiti sopra descritti, l’ordinario divario di età tra adottante e adottato mantiene intatta la sua valenza: è infatti “la assoluta inderogabilità di esso che entra in frizione con i richiamati principi costituzionali. Il punto di equilibrio è nell’accertamento rimesso al giudice (...*omissis*...), che, caso per caso e nel bilanciamento degli interessi coinvolti, individuati in ragione della nuova funzionalità dell’istituto, provvederà ad apprezzare se esistano motivi meritevoli che consentano di derogarvi nel caso in cui la riduzione di quel divario risulti esigua”.

La Corte non ritiene infine necessario definire ulteriormente, tramite l’indicazione di criteri specifici, la nozione di esiguità, trattandosi di clausola generale “che richiama la necessità di conservare una ragionevole imitazione del divario esistente in natura tra genitore e figlio, la cui impellenza è destinata ad affievolirsi via via che aumenta l’età dell’adottato”.

2.4 La sentenza n. 22 del 2024 in materia di tutela reintegratoria per i casi di licenziamenti nulli

La Corte costituzionale, con la [sentenza n. 22](#) del 23 gennaio 2024-22 febbraio 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, del D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23⁵, limitatamente alla parola «espressamente»; tale avverbio, nell'ambito della disciplina sui licenziamenti nulli relativa ai lavoratori rientranti in determinate fattispecie di carattere temporale⁶, limitava, secondo l'interpretazione seguita dalla giurisprudenza, il riconoscimento della tutela reintegratoria alle fattispecie di nullità del licenziamento “espressamente” sancite dall'ordinamento, con conseguente applicazione della sola tutela risarcitoria per gli altri casi di nullità.

Le disposizioni oggetto della sentenza e i motivi del ricorso

Si premette che l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina di cui al D.Lgs. n. 23 concerne:

- i lavoratori la cui assunzione, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, sia successiva al 6 marzo 2015⁷ (ivi compresi i casi in cui tale assunzione consista in una trasformazione a tempo indeterminato di un contratto di lavoro a termine o di apprendistato);
- i lavoratori la cui assunzione in oggetto sia stata effettuata entro la suddetta data, limitatamente ai casi in cui il datore di lavoro, in conseguenza di assunzioni a tempo indeterminato avvenute successivamente alla medesima data, superi i limiti minimi dimensionali⁸ oltre i quali sarebbe stata applicabile, in base al regime anteriore di tutela, la reintegrazione del lavoratore in tutti i casi di licenziamento illegittimo, anziché esclusivamente in alcune fattispecie di illegittimità, individuate dallo stesso D.Lgs. n. 23⁹.

La questione di legittimità oggetto della sentenza in esame concerne una di queste ultime fattispecie, posta dal suddetto articolo 2, comma 1, del

⁵ Il citato decreto legislativo reca disposizioni “in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183”.

⁶ Riguardo ad esse, cfr. *sub* il paragrafo successivo.

⁷ Il citato decreto legislativo è entrato in vigore il 7 marzo 2015.

⁸ Di cui all'articolo 18, ottavo e nono comma, della L. 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni.

⁹ L'articolo 2 del citato D.Lgs. n. 23 del 2015, e successive modificazioni, individua le fattispecie per le quali si applica la tutela reintegratoria a prescindere da limiti minimi dimensionali e da riferimenti normativi temporali; cfr., in materia, anche l'articolo 3, comma 2, e l'articolo 9 del suddetto D.Lgs. n. 23.

D.Lgs. n. 23; in base a tale comma, il giudice, con la pronuncia con cui dichiara nullo il licenziamento perché discriminatorio ovvero perché riconducibile agli altri casi di nullità espressamente previsti dall'ordinamento, ordina al datore di lavoro la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro¹⁰; la sentenza ha accolto la summenzionata questione di legittimità costituzionale, relativa alla limitazione, in ragione dell'avverbio "espressamente", delle fattispecie di nullità previste dall'ordinamento. Da tale limitazione, per i lavoratori rientranti nelle suddette fattispecie temporali, derivavano, secondo l'interpretazione seguita dalla giurisprudenza, il riconoscimento della tutela reintegratoria per le fattispecie di nullità del licenziamento "espressamente" sancite dall'ordinamento e non nei casi in cui vi era comunque violazione di una norma imperativa di divieto del licenziamento ma non era specificata che dalla violazione derivava la nullità del licenziamento.

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dalla Corte di cassazione, sezione lavoro¹¹, con riferimento all'articolo 76 della Costituzione, per difformità del suddetto articolo 2, comma 1, rispetto al principio di delega posto (nell'ambito della disciplina di delega sulla cui base è stato adottato il citato D.Lgs. n. 23) dall'articolo 1, comma 7, lettera c), della L. 10 dicembre 2014, n. 183. Tale disposizione infatti consentiva la «previsione, per le nuove assunzioni, del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti in relazione all'anzianità di servizio, escludendo per i licenziamenti economici la possibilità della reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, prevedendo un indennizzo economico certo e crescente con l'anzianità di servizio e limitando il diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato, nonché prevedendo termini certi per l'impugnazione del licenziamento» senza utilizzare l'avverbio "espressamente".

Il giudice rimettente, infatti, nel sollevare la questione, ha prospettato che l'esclusione delle nullità diverse da quelle espressamente previste "dalla legge" non trovasse rispondenza nella suddetta disciplina di delega, che poneva il principio della tutela reintegratoria nei casi di "licenziamenti nulli", senza distinzione alcuna.

¹⁰ La medesima tutela si applica (in base al suddetto articolo 2, comma 1, del D.Lgs. n. 23) anche ai casi di licenziamento dichiarato inefficace perché intimato in forma orale. Riguardo all'ulteriore tutela risarcitoria (ad integrazione di quella reintegratoria), cfr. il comma 2 del medesimo articolo 2 del D.Lgs. n. 23.

¹¹ Con ordinanza del 7 aprile 2023, n. 83.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte ha ritenuto fondata la censura, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, del D.Lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alla parola "espressamente".

La Corte ha condiviso l'interpretazione del giudice *a quo*, secondo cui tale avverbio escludeva (per i lavoratori rientranti nelle suddette fattispecie temporali) dall'ambito applicativo della tutela reintegratoria tutte le ipotesi di licenziamento in cui, pur ricorrendo la violazione di una norma imperativa, la nullità non fosse testualmente prevista come conseguenza della stessa violazione.

La Corte richiama la distinzione, affermata sia in dottrina sia in giurisprudenza, tra nullità testuali (derivanti da norme che prevedono espressamente la sanzione della nullità, quale conseguenza della violazione di norme imperative) e nullità virtuali (derivanti, pur in mancanza di un'espressa previsione di nullità, dalla violazione di norme imperative). Nel punto 10.1 del "considerato in diritto", la Corte elenca alcune fattispecie di licenziamento da ritenere nullo, benché prive della sanzione espressa di nullità, ad esempio: licenziamento in periodo di comporta per malattia (in violazione dell'art. 2110 cod. civ.); licenziamento intimato in violazione del "blocco" dei licenziamenti economici durante il periodo emergenziale pandemico, disposto dall'art. 46 del D.L. n. 18 del 2020; licenziamento in violazione del diritto alla conservazione del posto del lavoratore tossicodipendente assunto a tempo indeterminato nel tempo, non superiore a tre anni, in cui la sospensione delle prestazioni lavorative è dovuta all'esecuzione del trattamento riabilitativo (art. 124, comma 1, del D.P.R. n. 309 del 1990).

Nell'ambito di tale distinzione tra categorie di nullità, si iscriveva la disposizione censurata, nella quale l'avverbio "espressamente" svolgeva una funzione selettiva di limitazione alle nullità testuali, con esclusione di quelle virtuali.

Tale limitazione, ad avviso della Corte, non era compatibile con la suddetta disciplina di delega; quest'ultima (con riferimento ai lavoratori rientranti in determinate fattispecie temporali) ha definito, per i casi di licenziamento illegittimo, il perimetro della tutela reintegratoria del lavoratore nel posto di lavoro, escludendola per i licenziamenti "economici" e prevedendola nei casi di licenziamenti nulli e in altre specifiche ipotesi¹². La Corte ha rilevato che il testuale riferimento ai "licenziamenti nulli", contenuto nel summenzionato principio di delega, non prevedeva – e non consentiva quindi – la distinzione tra nullità espresse e nullità non espresse.

¹² In merito, cfr. *supra*, anche in nota.

Riguardo ad alcune considerazioni generali sull'interpretazione delle norme di delega, cfr. il punto 8 del "considerato in diritto" della sentenza in esame.

Riguardo alla giurisprudenza della Corte costituzionale sulla disciplina posta dal citato D.Lgs. n. 23 del 2015 in materia di tutela dai licenziamenti, cfr. altresì, nella presente rassegna, la scheda sulla sentenza di rigetto n. 7 del 5 dicembre 2023-22 gennaio 2024 e la scheda sulla sentenza di rigetto n. 44 del 22 febbraio 2024-19 marzo 2024.

2.5 La sentenza n. 31 del 2024 sulla mancata previsione dell'intesa ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali

Con la [sentenza n. 31](#) del 2024 la Corte Costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 33, comma 5-ter, lettera b), del decreto-legge n. 13 del 2023 (c.d. «PNRR 3»), nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali;

I motivi del ricorso

La Regione Puglia ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune», nella parte in cui modifica i commi 5-bis e 5-ter dell'art. 9 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico).

Sostenendo che l'art. 33, comma 5-ter, del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, nel modificare l'art. 9 del d.l. n. 4 del 2022, come convertito, avrebbe leso le competenze legislative e amministrative costituzionalmente garantite, la ricorrente ha ritenuto che fossero stati violati gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione.

In origine, infatti, l'art. 9, comma 5-bis, del d.l. n. 4 del 2022 aveva autorizzato la spesa di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2024 al fine di realizzare «opere di infrastrutturazione» volte a «garantire la sostenibilità dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026 sotto il profilo ambientale, economico e sociale». La titolarità della misura veniva posta in capo all'Agenzia per la coesione territoriale ed era previsto che al relativo onere si provvedesse «a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, periodo di programmazione 2021-2027, di cui all'articolo 1, comma 177, della legge 30 dicembre 2020, n. 178».

Secondo il successivo comma 5-ter, le opere infrastrutturali, distinte in «opere essenziali, connesse e di contesto», avrebbero dovuto essere individuate «con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri,

su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e con l'Autorità politica delegata in materia di sport». Secondo la medesima disposizione, tali decreti, da adottarsi «d'intesa con la Regione Puglia, sentiti gli enti locali territorialmente interessati», avrebbero dovuto ripartire le risorse destinate agli interventi e individuare «le modalità di monitoraggio» di questi ultimi, «il cronoprogramma procedurale con i relativi obiettivi determinati in coerenza con le risorse di cui al comma 5-*bis*, nonché le modalità di revoca in caso di mancata alimentazione dei sistemi di monitoraggio o di mancato rispetto dei termini previsti dal cronoprogramma procedurale».

L'art. 33, comma 5-*ter*, del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, è intervenuto sulle disposizioni richiamate:

- attribuendo il compito di adottare un programma dettagliato delle opere infrastrutturali da realizzare, «distinte in opere essenziali, connesse e di contesto» a un commissario straordinario, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari europei, il sud, le politiche di coesione e il PNRR, di concerto con il Ministro per lo sport e i giovani e con il Ministro dell'economia e delle finanze, «sentiti il Presidente della Regione Puglia e il sindaco di Taranto» (comma 5-*bis*);
- prevedendo che il programma predisposto dal commissario venga approvato «con uno o più decreti del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e del Ministro per lo sport e i giovani, adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze» (comma 5-*ter*).

Tanto con riguardo al comma 5-*bis* che al comma 5-*ter*, la ricorrente ha dedotto la violazione:

- anzitutto dell'art. 117, terzo e quarto comma, affermando che i poteri commissariali insistano su ambiti materiali di competenza legislativa regionale, concorrente (tra i quali l'ordinamento sportivo e il governo del territorio) e residuale (come la mobilità locale);
- dell'art. 118, primo comma, Cost., essendosi realizzata una «chiamata in sussidiarietà» di una funzione amministrativa destinata a incidere su plurime materie di competenza legislativa regionale concorrente e residuale e della relativa funzione legislativa in assenza di una intesa con la Regione Puglia;
- del principio di leale collaborazione, perché la disposizione impugnata non stabilisce che la nomina debba avvenire «d'intesa» con la Regione Puglia, o comunque, in subordine, attraverso un adeguato coinvolgimento collaborativo della Regione. Si prevede il solo parere del Presidente della Regione Puglia e del Sindaco di Taranto.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte non ha accolto la difesa dello Stato, secondo la quale la nomina del commissario e l'approvazione del suo programma con decreti interministeriali avrebbero costituito esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., a fronte dell'esigenza «di porre rimedio all'inerzia della Regione nell'attuazione degli obblighi e degli impegni assunti nell'ambito di finanziamenti europei, quali i fondi del PNRR o della programmazione FSC».

Secondo il giudice delle leggi, invero, con l'intervento legislativo oggetto del suo esame si è realizzata una chiamata in sussidiarietà, dal momento che lo Stato ha attratto a sé compiti che incidono su materie rientranti nella competenza legislativa della Regione Puglia, per soddisfare l'esigenza di un esercizio unitario delle funzioni relative alla realizzazione delle infrastrutture per lo svolgimento dei Giochi.

In virtù del necessario rispetto del principio di leale collaborazione che la chiamata in sussidiarietà richiede, le regioni interessate, titolari di potestà legislativa concorrente o residuale, debbono pertanto essere adeguatamente coinvolte nel processo decisionale oggetto di attrazione in sussidiarietà, o comunque il loro apporto collaborativo non può risultare ingiustificatamente ridotto, pena la lesione del principio di leale collaborazione e degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. (sentenza n. 246 del 2019).

Avendo riscontrato l'incidenza dell'intervento legislativo al suo esame sulle materie, rientranti nella competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni, del governo del territorio e dell'ordinamento sportivo, oltre che su quella residuale del trasporto pubblico locale, la Corte costituzionale – tenendo conto della necessità di declinare in maniera flessibile il principio di leale collaborazione – ha ritenuto che:

- il fulcro della attrazione fosse costituito dall'approvazione, con decreti interministeriali, del programma delle opere infrastrutturali, rappresentando questo il momento centrale del trasferimento allo Stato delle funzioni volte ad assicurare la tempestiva realizzazione degli interventi necessari per lo svolgimento dei Giochi;
- la nomina del commissario straordinario fosse, invece, funzionale alla scelta di un soggetto in possesso delle competenze necessarie a predisporre una «proposta del programma dettagliato delle opere infrastrutturali occorrenti» per lo svolgimento dei Giochi e dunque prettamente strumentale rispetto alla successiva, e fondamentale, fase di approvazione del programma delle opere.

Per queste ragioni, la richiesta di un parere alla Regione Puglia ai fini della scelta del commissario è stata ritenuta dalla Corte uno strumento di

collaborazione adeguato, con conseguente dichiarazione di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-*bis*, lettera a), numero 2), del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia, ovvero un'altra forma di collaborazione diversa dal parere, per la nomina del commissario straordinario.

Sono state, invece, ritenute fondate le questioni relative all'assenza della previsione di una intesa con la Regione Puglia ai fini dell'approvazione, con decreti interministeriali, del programma delle opere infrastrutturali proposto dal suddetto commissario, non essendo consentito allo Stato, neppure per l'esigenza di svolgere celermente le funzioni attratte, di escludere qualsiasi forma di collaborazione della Regione in una fase determinante quale è quella della valutazione circa le infrastrutture da realizzare e della definizione delle modalità di attuazione delle opere indicate nell'elenco predisposto dal commissario.

Dal momento che l'attività attratta in sussidiarietà, oltre a incidere su materie legislative riservate alla competenza legislativa concorrente e residuale della Regione, afferisce a tipici e rilevanti compiti di amministrazione attiva – non limitandosi invece ad avere una natura eminentemente tecnica –, la Consulta ha ritenuto che l'unico strumento collaborativo adeguato fosse quello dell'intesa, comunque superabile, nel caso di divergenze tra Stato e Regione nonostante le reiterate trattative, attraverso una decisione unilaterale del Governo (sentenza n. 165 del 2011).

Per tali ragioni, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-*ter*, lettera b), del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali.

2.6 La sentenza n. 40 del 2024 in materia di cause di esclusione dal reclutamento nella Guardia di Finanza

La Corte costituzionale, con [sentenza n. 40](#) del 2024 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera *i*) del decreto legislativo n. 199 del 1995, nella parte in cui prevede, quale motivo di esclusione dal reclutamento nel corpo della Guardia di Finanza, la guida in stato di ebbrezza costituente reato.

Le disposizioni oggetto della sentenza

L'art. 6, comma 1, lettera *i*) del decreto legislativo n. 199 del 1995, prevede(va) l'esclusione dalle procedure di concorso per il reclutamento nel corpo della Guardia di Finanza per quanti siano stati condannati o abbiano patteggiato la pena per l'ipotesi penalmente illecita di guida in stato d'ebbrezza (art. 186, comma 2, lettere *b*) e *c*) del decreto legislativo n. 285 del 1992).

I motivi del ricorso

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata con ordinanza del 3 maggio 2023 dal Consiglio di Stato. Quest'ultimo era stato investito dell'appello contro una sentenza del TAR Lazio, che aveva respinto il ricorso di un aspirante allievo finanziere, il quale era stato escluso dal concorso in via automatica per essere stato in precedenza sottoposto a procedimento penale per guida in stato d'ebbrezza (procedimento, peraltro, estintosi per messa alla prova, con esito positivo del lavoro di pubblica utilità).

Il Consiglio di Stato aveva indicato quali parametri costituzionali violati:

- gli artt. 3 e 51, a motivo che l'automatismo dell'esclusione dalla procedura di reclutamento, ricollegato al fatto della guida in stato d'ebbrezza, sarebbe stato irragionevole e, comunque, in contrasto con il principio dell'accesso ai pubblici uffici in condizioni di uguaglianza;
- l'art. 27, terzo comma, in punto di rieducazione della pena;
- gli artt. 4 e 35, in materia di diritto al lavoro;
- l'art. 97, sotto il profilo della buona amministrazione.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri era intervenuto nel giudizio contestando gli argomenti dell'ordinanza di rimessione.

Premesso in generale, che la disposizione impugnata si colloca(va) nel solco di una tendenza legislativa volta a rafforzare i presidi a tutela della

sicurezza stradale, l'Avvocatura dello Stato aveva sottolineato come proprio il corpo della Guardia di Finanza doveva garantire la qualità del personale da assumere e l'affidabilità dello svolgimento delle mansioni di sua competenza. Da questo punto di vista, non sarebbe stato violato il principio della ragionevolezza, mentre sarebbero state inammissibili, per carenza di specifica motivazione, le questioni riferite agli artt. 27, 4, 35 e 97 della Costituzione.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte ha ritenuto fondata la questione sollevata dal Consiglio di Stato e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

Rigettate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Presidenza del Consiglio, la Corte ha svolto una ricognizione, da un lato, della disciplina generale dell'arruolamento nel corpo della Guardia di Finanza; e, dall'altro, dei motivi di esclusione dalle procedure di reclutamento nelle diverse Forze armate.

Assodato che la Guardia di Finanza è una forza armata a tutti gli effetti e che, al pari della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e dei corpi di Polizia locale, le sono affidati compiti di polizia stradale, la Corte constata che solo per la Guardia di Finanza era previsto l'automatismo dell'esclusione dal concorso per lo specifico fatto della guida in stato d'ebbrezza costituente reato.

Infatti, per la Polizia di Stato e per le altre Forze armate resta valido, ai fini del reclutamento, il rinvio alle qualità morali e di condotta stabilite per l'ammissione ai concorsi della magistratura ordinaria. E tali ultimi requisiti consistono nella qualità di essere di condotta incensurabile.

Solo un poco più specifico è l'articolo 635, comma 1, del decreto legislativo n. 66 del 2010 (Codice dell'ordinamento militare), che prevede il requisito di aver tenuto condotta incensurabile e di presentare esito negativo agli accertamenti diagnostici per abuso di alcool, per l'uso anche saltuario od occasionale di sostanze stupefacenti o per l'uso non terapeutico di sostanze psicotrope.

In pratica, è risultato dalla disamina della disciplina vigente che solo per gli aspiranti membri del corpo della Guardia di Finanza era prevista l'automatica esclusione dal concorso per lo specifico fatto della guida in stato d'ebbrezza costituente reato.

In questo senso, la Corte costituzionale ritiene violato il principio di eguaglianza e ragionevolezza, laddove per le altre forze armate quel fatto sarebbe rientrato in una valutazione caso per caso ai fini del giudizio di incensurabilità della condotta.

Pertanto, la Corte costituzionale, con la tecnica della pronuncia parzialmente ablativa, dichiara illegittimo l'art. 6, comma 1, lettera *i*) del decreto legislativo n. 199 del 1995 limitatamente alle parole «la guida in stato di ebrezza costituente reato».

2.7 La sentenza n. 43 del 2024 in materia di esclusione automatica dalle procedure di regolarizzazione dello straniero condannato per il reato di spaccio di stupefacenti di lieve entità

Con la [sentenza n. 43](#) del 2024, depositata il 19 marzo 2024, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 103, comma 10, lett. c), del decreto-legge n. 34 del 2020 (conv. con modificaz. dalla legge n. 77 del 2020) nella parte in cui, nel prevedere i reati inerenti agli stupefacenti che precludono automaticamente allo straniero l'accesso alle procedure di emersione del lavoro irregolare e di rilascio di un permesso di soggiorno temporaneo, non esclude il reato di spaccio di stupefacenti di lieve entità (cd. "piccolo spaccio") di cui all'articolo 73, comma 5, del d.P.R. 309/1990.

Le disposizioni oggetto della sentenza

Risulta nello specifico oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale l'art. 103, comma 10, lett. c), del decreto-legge 34/2020 (cd. "decreto rilancio"), recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Il citato art. 103 ha introdotto talune ipotesi di regolarizzazione dei lavoratori, italiani e stranieri, impiegati in agricoltura, nella cura della persona e nel lavoro domestico¹³.

In particolare, il comma 1 del citato articolo 103 prevede la possibilità per i datori di lavoro di assumere cittadini stranieri presenti nel territorio nazionale o di dichiarare la sussistenza di un rapporto di lavoro irregolare preesistente con lavoratori italiani o stranieri, a condizione che lo straniero abbia soggiornato in Italia precedentemente all'8 marzo 2020 e non se ne sia allontanato successivamente a tale data.

Il comma 2 prevede, inoltre, la concessione di un permesso di soggiorno temporaneo di 6 mesi, valido solo nel territorio nazionale, agli stranieri con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019 che risultino presenti sul territorio nazionale alla data dell'8 marzo 2020, senza essersene allontanati successivamente, e che abbiano svolto comprovata attività lavorativa, nei settori di cui sopra, prima del 31 ottobre 2019. Il permesso temporaneo è convertito in permesso di soggiorno per lavoro se il lavoratore viene assunto.

¹³ Si rileva come, trattandosi di norme volte a fronteggiare la situazione di emergenza derivante dalla pandemia, i termini di presentazione delle istanze volte ad accedere alle predette procedure siano scaduti nel 2020

Il comma 10 disciplina i casi di esclusione dello straniero dalle predette procedure, prevedendo, in particolare, alla lett. c) – oggetto di censura da parte della pronuncia in commento – l’esclusione automatica degli stranieri condannati, anche con sentenza non definitiva e compresa la condanna adottata *ex art. 444 c.p.p.* (cd. “patteggiamento”), per reati per i quali è previsto l’arresto obbligatorio in flagranza (art. 380 c.p.p.) o per altre categorie di reati specificamente indicate, fra cui “i reati inerenti agli stupefacenti”.

Tale formulazione ricomprende il reato di cui all’art. 73, comma 5, del d.P.R. 309/1990, vale a dire la produzione, il traffico e la detenzione illeciti di stupefacenti quando per le modalità o le circostanze dell’azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze il fatto sia di lieve entità (cd. “piccolo spaccio”)¹⁴. Tale reato è espressamente escluso dall’art. 380 c.p.p. dai casi in cui è previsto l’arresto obbligatorio in flagranza ed è invece ricompreso, in virtù della pena edittale prevista, tra i casi in cui è consentito l’arresto facoltativo in flagranza *ex art. 381 c.p.p.*

La successiva lett. d) prevede altresì l’esclusione – non automatica, ma sulla base di una valutazione che tenga conto anche di eventuali condanne, anche non definitive, ivi comprese quelle *ex art. 444 c.p.p.*, per reati per i quali è previsto l’arresto facoltativo in flagranza (art. 381 c.p.p.) – dello straniero che sia considerato una minaccia per l’ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi con i quali l’Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone.

I motivi del ricorso

Giudice a *quo* della vicenda è il TAR Piemonte che, con ordinanza del 14 febbraio 2023, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 103, comma 10, lett. c), del decreto-legge 34/2020, in riferimento agli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione (quest’ultimo in relazione all’art. 8 CEDU), nella parte in cui fa derivare il rigetto automatico dell’istanza di regolarizzazione dello straniero a seguito di condanna (anche non definitiva), ivi compresa quella *ex art. 444 c.p.p.* per il reato di cui all’art. 73, comma 5, d.P.R. 309/1990 (cd. “piccolo spaccio”) senza imporre alla pubblica amministrazione l’obbligo di accertare che il soggetto rappresenti una minaccia per l’ordine pubblico o la sicurezza dello Stato o di uno dei Paesi

¹⁴ L’art. 73, comma 1, prevede per la produzione, il traffico e la detenzione illeciti di stupefacenti la reclusione da sei a venti anni e la multa da euro 26.000 a euro 260.000. Qualora il fatto sia di lieve entità, il comma 5 prevede la reclusione da sei mesi a cinque anni e la multa da euro 1.032 a euro 10.329.

con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi per la soppressione dei controlli alle frontiere interne e la libera circolazione delle persone.

La questione è stata sollevata nell'ambito di un procedimento promosso con ricorso avverso un provvedimento di rigetto dell'istanza di regolarizzazione, in quanto lo straniero risultava aver subito due condanne, nel 2008 e nel 2009, per il predetto reato di "piccolo spaccio".

Il giudice *a quo* fonda la questione in primo luogo sulla violazione dell'art. 3 Cost., rilevando come l'automatismo previsto dalla disposizione censurata, che pone una presunzione assoluta di pericolosità sociale derivante dalla condanna per il reato di "piccolo spaccio", si ponga in contrasto con i canoni di ragionevolezza e proporzionalità, e sottolineando, a conferma di ciò, come lo stesso legislatore preveda un trattamento sanzionatorio notevolmente differenziato tra il cd. "piccolo spaccio" e gli altri reati inerenti agli stupefacenti, che si riflette anche sul piano processuale essendo il "piccolo spaccio" espressamente escluso, *ex art.* 380 c.p.p., dai reati per cui è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Il giudice *a quo* deduce, inoltre, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 8 CEDU, relativo al diritto al rispetto della vita privata e familiare, rilevando come la giurisprudenza della Corte EDU abbia censurato le misure nazionali che fanno derivare in via automatica dalla commissione di reati il diniego del permesso di soggiorno o l'espulsione dello straniero senza consentire un'adeguata ponderazione del carattere necessario di tali misure rispetto al fine di perseguire pubblici interessi in una società democratica.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 03, comma 10, lett. c), del decreto-legge n. 34 del 2020, come convertito, nella parte in cui, nel prevedere la condanna per "reati inerenti agli stupefacenti" quale causa di esclusione automatica dalle procedure di regolarizzazione, non esclude il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. 309/1990, ponendosi in contrasto con l'art. 3 Cost., restando conseguentemente assorbita la censura concernente la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 8 CEDU.

La Corte nella sua pronuncia ricorda preliminarmente come la fattispecie di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. 309/1990, "che un tempo costituiva una fattispecie attenuata del reato-base di produzione, traffico e detenzione illeciti di stupefacenti, si delinea oggi quale illecito autonomo (sentenze n. 88 del 2023 e n. 223 del 2022)".

La Corte osserva, quindi, come il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. 309/1990 – dalla commissione del quale la norma censurata fa

derivare una presunzione assoluta di pericolosità con l'automatica esclusione dalle procedure di regolarizzazione dello straniero – sia stato disegnato dal legislatore con tratti di “ridotta offensività”, che lo distinguono nettamente dagli altri reati inerenti agli stupefacenti, sia sotto il profilo del trattamento sanzionatorio, sia sotto quello dell'esclusione dell'arresto obbligatorio in flagranza e della riconduzione, viceversa, del reato alla disciplina dell'arresto facoltativo *ex art. 381 c.p.p.* e, dunque, fra i reati la commissione dei quali il medesimo art. 103, comma 10, lett. *d*) considera come indice di pericolosità da accertare in concreto, e non da presumere in astratto.

La Corte osserva come il riconoscimento ad opera del legislatore della limitata offensività della condotta contrasti in maniera sensibile con la presunzione assoluta di pericolosità, tanto più in quanto tale presunzione assoluta comporta l'esclusione automatica da procedure volte alla regolarizzazione del rapporto di lavoro o alla stipula del contratto di lavoro. Al riguardo, la Corte richiama la propria giurisprudenza, avendo più volte chiarito che le presunzioni assolute «violano il principio di eguaglianza se sono arbitrarie e irrazionali ovvero “se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*”¹⁵» (sentenza n. 253 del 2019, che richiama sul punto la sentenza n. 57 del 2013).

La Corte sottolinea che la norma censurata “associa alla condanna per un reato di lieve entità una presunzione assoluta di pericolosità che inibisce la possibilità stessa di verificare in concreto se lo straniero continui o meno a rappresentare una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza” e afferma, sulla scorta della propria giurisprudenza, che “La scelta di «subordinare la regolarizzazione del rapporto di lavoro al fatto che la permanenza nel territorio dello Stato non sia di pregiudizio ad alcuno degli interessi coinvolti dalla disciplina dell'immigrazione [...] deve costituire il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento degli stessi, soprattutto quando sia suscettibile di incidere sul godimento dei diritti fondamentali dei quali è titolare anche lo straniero extracomunitario (sentenze n. 245 del 2011, n. 299 e n. 249 del 2010), posto che la condizione giuridica dello straniero non deve essere “considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati o peggiorativi” (sentenza n. 245 del 2011)» (sentenza n. 172 del 2012)”.

La Corte, pertanto, rileva che l'automatismo previsto dalla norma censurata “non solo viola in maniera manifesta il principio di ragionevolezza, ma contrasta altresì con quello della proporzionalità, poiché inibisce l'accesso alle procedure di emersione del lavoro irregolare e di stipula di

¹⁵ Il brocardo latino significa: ciò che accade più spesso, ciò che accade di solito; o anche: il caso più probabile, ciò che costituisce la comune esperienza. L'espressione è normalmente adoperata in diritto penale per fare riferimento a quegli eventi che, sulla base della comune esperienza, sono causalmente riconducibili, con un ragionevole grado di probabilità, alla condotta dell'uomo.

contratti di lavoro, quando in concreto può non sussistere alcuna minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza”.

La Corte ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 103, comma 10, lett. *c*), del decreto-legge 34/2020 (conv. con modificaz. dalla legge 77/2020) nella parte in cui, nel prevedere la condanna per “reati inerenti agli stupefacenti” quale causa di esclusione automatica dalle procedure di regolarizzazione, non esclude il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. 309/1990.

2.8 La sentenza n. 46 del 2024: l'illegittimità costituzionale dell'innalzamento della pena minima per il reato di appropriazione indebita

La pronuncia di illegittimità costituzionale [n. 46](#) ha riguardato la pena prevista dall'articolo 646, primo comma, del codice penale, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera u), della legge 9 gennaio 2019, n. 3, relativo al reato di appropriazione indebita. A seguito dell'entrata in vigore di tale ultima disposizione, la condotta di appropriazione indebita è passata dall'essere punita con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a euro 1.032 alla previsione della reclusione da due a cinque anni e con la multa da euro 1.000 a euro 3.000.

I motivi del ricorso

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Tribunale di Firenze, con ordinanza del 6 marzo 2023. Il Tribunale ha sollevato la questione in un contesto processuale che vedeva imputato un mediatore immobiliare, accusato di essersi appropriato di somme di denaro affidategli da un cliente per la stipula di un contratto di locazione, che successivamente non è stato concluso. Nonostante l'imputato avesse parzialmente restituito le somme, la nuova cornice penale delineata dall'articolo 646, primo comma, c.p., come modificato, avrebbe comportato l'applicazione di una pena minima severa, pari a due anni di reclusione, ad avviso del giudice *a quo* non proporzionata alla gravità del reato commesso. Il Tribunale ha infatti argomentato che, pur riconoscendo la responsabilità penale dell'imputato, l'entità del danno e la parziale restituzione delle somme configuravano un caso di gravità contenuta, che non giustificava una pena così severa. Il giudice *a quo* ha pertanto ritenuto di sollevare questione di legittimità costituzionale in riferimento ai principi di uguaglianza e di proporzionalità delle pene, di cui, rispettivamente, agli articoli 3 e 27, comma terzo, della Costituzione.

Il giudice *a quo* nell'ordinanza, cita la giurisprudenza costituzionale sulla ragionevolezza del trattamento sanzionatorio, a sua volta fondata sul principio di uguaglianza, evidenziando come, a suo giudizio, la pena minima di due anni di reclusione, prevista dall'attuale formulazione dell'art. 646, primo comma, c.p., sia "irragionevolmente sproporzionata rispetto al "limite inferiore" della pena previsto per fattispecie di aggressione all'integrità patrimoniale equiparabili [...] come il furto e la truffa". Tale discrepanza sanzionatoria costituirebbe dunque una violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza.

Inoltre, il giudice *a quo* ha sottolineato come l'inasprimento della pena non trovasse adeguata giustificazione nei lavori preparatori della legge, né poteva essere ritenuto un deterrente efficace per il tipo di reato in questione, considerando le circostanze specifiche e la natura del rapporto fiduciario tradito. Tale contesto, in cui il reato è stato commesso da un professionista nell'esercizio delle sue funzioni, ha portato il tribunale a ritenere che la norma, applicata rigidamente, avrebbe prodotto un risultato ingiustamente punitivo, non corrispondente alla realtà delle condotte penalmente rilevanti sotto la nuova normativa.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte costituzionale ha riconosciuto la fondatezza delle questioni sollevate dal giudice *a quo* con riferimento al principio di proporzionalità e di ragionevolezza. Dopo aver ricordato che da sempre la Corte riconosce ampia discrezionalità del legislatore nella definizione della propria politica criminale, con particolare riguardo alla determinazione delle pene applicabili a chi abbia commesso reato (*ex multis*, sentenze n. 207 del 2023 e n. 117 del 2021), la Corte ricorda che “discrezionalità, tuttavia, non equivale ad arbitrio”. La decisione della Corte si innesta sul principio cardine della proporzionalità delle pene, un criterio che, secondo la Corte, richiede che “qualsiasi legge dalla quale discendano compressioni dei diritti fondamentali della persona deve potersi razionalmente giustificare in relazione a una o più finalità legittime perseguite dal legislatore; e i mezzi prescelti dal legislatore non devono risultare manifestamente sproporzionati rispetto a quelle pur legittime finalità” (considerato in diritto 3.1). Inoltre, la Corte rileva una irragionevole disparità di trattamento sanzionatorio, generata dall'attuale disciplina, tra l'appropriazione indebita e un furto o una truffa che producano il medesimo danno patrimoniale alla persona offesa; disparità di trattamento che è ancora più evidente “ove si consideri la difficoltà, su cui si sofferma da sempre la dottrina penalistica, di tracciare la linea discretiva tra furto e appropriazione indebita da un lato, e truffa e appropriazione indebita dall'altro”. Ad avviso della Corte “simili sperequazioni sanzionatorie pongono seriamente in discussione il canone della coerenza tra le norme dell'ordinamento; canone che “nel campo del diritto è l'espressione del principio di eguaglianza di trattamento tra eguali posizioni sancito dall'art. 3” Cost (sentenza n. 204 del 1982)” (considerato in diritto 3.3). Resta quindi assorbito ogni ulteriore profilo di censura.

Accertata la violazione dei parametri costituzionali evocati dal rimettente, la Corte procede dunque a stabilire un rimedio appropriato a tale violazione. Dopo aver ricordato che il ricorso a una pronuncia di tipo manipolativo “si pone imprescindibilmente solo allorché la lacuna di punibilità che

conseguirebbe a una pronuncia ablativa, non colmabile tramite l'espansione di previsioni sanzionatorie coesistenti, si riveli foriera di "insostenibili vuoti di tutela" per gli interessi protetti dalla norma incisa (sentenza n. 222 del 2018)", la Corte ritiene sufficiente rispetto alla disposizione oggetto del vaglio di legittimità costituzionale, la sola dichiarazione di illegittimità costituzionale della pena minima di due anni di reclusione. Infatti, venuto meno questo limite minimo, potrà comunque trovare applicazione la regola generale di cui all'articolo 23 c.p., che stabilisce in quindici giorni la durata minima della reclusione ogniqualvolta la legge non disponga diversamente. Tale soluzione, ad avviso della Corte, da un lato, corrispondendo alla pena prevista per il reato di appropriazione indebita *ante* riforma del 2019, non crea alcun insostenibile vuoto di tutela per il patrimonio e, dall'altro, lascia spazio a futuri interventi del legislatore che, nell'ambito della propria discrezionalità, potrà decidere se stabilire una diversa durata.

2.9 La sentenza n. 52 del 2024 in materia di revoca della patente di guida nei confronti del custode del veicolo sottoposto a fermo amministrativo

La Corte costituzionale, con [sentenza n. 52](#) del 2024 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 214, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui prevede l'applicazione, in via automatica, della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida, in caso di violazione degli obblighi del custode del veicolo sottoposto a fermo amministrativo.

Le disposizioni oggetto della sentenza

Oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale è [l'art. 214, comma 8](#), del decreto legislativo n. 285 del 1992, nel testo vigente.

La norma, prevede(va) quale sanzione accessoria e automatica, conseguente alla violazione del fermo amministrativo, la revoca della patente.

Più in particolare, il meccanismo legislativo funzionava nel modo seguente: al verificarsi dell'illecito tipizzato dalla legge, l'autorità amministrativa poteva (e può tuttora) provvedere al fermo amministrativo dell'automobile; in tal caso il proprietario è nominato custode e su di lui incombe l'obbligo di non circolare con il veicolo e di non farvi circolare alcun altro.

In caso di violazione di quest'ultimo obbligo, la legge prevede(va) oltre alla sanzione pecuniaria anche il sequestro del veicolo (con deposito presso un diverso soggetto a ciò autorizzato) e la revoca della patente (v. il citato articolo 214, comma 8).

I motivi del ricorso

Con ordinanza del 15 maggio 2023, il Giudice di pace di Forlì ha sollevato questione di legittimità costituzionale del suddetto articolo, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, ritenendo altresì irragionevole e sproporzionata la sanzione della revoca automatica della patente.

Il giudice remittente, più in dettaglio ha ritenuto violato l'art. 3, primo comma, della Costituzione e ha indicato a *tertium comparationis* l'art. 186 comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 285 del 1992.

Tale ultima disposizione prevede la sospensione della patente per la guida in stato di ebbrezza, per tassi alcolemici fino a 1,5 grammi per litro; e la revoca solo per tassi alcolemici superiori a tale soglia.

Ad avviso del giudice remittente, la condotta della guida in stato di ebbrezza sarebbe pericolosa per la sicurezza della circolazione (profilo ben più rischioso della mera violazione degli obblighi di custodia) e sarebbe, viceversa, punita in modo graduale (sospensione per le ipotesi più tenui e revoca per quelle più gravi), mentre nel caso di specie sottoposto al suo giudizio vi sarebbe, a suo parere, un automatismo irragionevole della revoca.

A ulteriore sostegno della questione sollevata, il giudice remittente cita due precedenti della Corte costituzionale: le sentenze nn. 88 del 2019 e 246 del 2022.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte ha ritenuto fondata la questione sollevata dal giudice e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

Proprio condividendo il richiamo alla sentenza n. 246 del 2022, la Corte costituzionale ha ritenuto l'automatismo della revoca della patente come contrastante con il principio dell'uguaglianza e con la ragionevolezza della scelta legislativa, ai sensi dell'art. 3 della Costituzione.

Più in particolare, la Corte costituzionale ha ricordato che nella sentenza n. 246 era stato dichiarato illegittimo l'art. 213, comma 8 del predetto decreto legislativo n. 285 del 1992, a motivo che esso prevedeva senz'altro la revoca della patente per la circolazione abusiva di veicoli sottoposti a sequestro. La Corte, invece, aveva (con una sentenza manipolativa) statuito che la disposizione sulla sanzione della revoca poteva ritenersi legittima, a condizione che essa fosse una sanzione facoltativa e non obbligatoria.

Analogamente, in questa circostanza la Corte adotta una pronuncia nella quale stabilisce l'illegittimità dell'art. 214, comma 8, laddove non prevede la possibilità (e non già l'obbligo) di irrogare la sanzione della revoca per i casi di guida abusiva dei veicoli sottoposti a fermo amministrativo.

3. I MONITI, GLI AUSPICI E I RICHIAMI RIVOLTI AL LEGISLATORE STATALE (GENNAIO – MARZO 2024)

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

- l’opportunità di approntare un quadro normativo di livello primario per l’esercizio dell’affettività intramuraria di ogni persona detenuta (sentenza n. 10 del 2024);
- l’opportunità di porre rimedio all’attuale difetto di coordinamento tra disciplina processuale e disciplina sostanziale relativa ai presupposti per accedere alle misure alternative alla detenzione (ordinanza n. 14 del 2024);
- la tecnica di produzione normativa che consistenza nella confluenza di disposizioni di decreto-legge in altro decreto, frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto-legge, che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all’intelligibilità dell’ordinamento (ordinanza n. 30 del 2024).

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
<p>Sentenza n. 10/2024 del 6 dicembre 2023 – 26 gennaio 2024</p> <p>Camera Doc VII, n. 263</p>	<p>Riconoscimento del diritto all’affettività delle persone detenute e internate e disciplina delle condizioni generali per il suo esercizio</p>	<p>«[...] Per i detenuti adulti il legislatore, esercitando la delega complessiva di cui all’art. 1, comma 82, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (...), non ha dato seguito al criterio direttivo enunciato dalla lettera n) del successivo comma 85 (“riconoscimento del diritto all’affettività delle persone detenute e internate e disciplina delle condizioni generali per il suo esercizio”). [...]. La segnalazione all’indirizzo del legislatore rivolta da questa Corte con la sentenza n. 301 del 2012 era appunto finalizzata a promuovere la ricerca di un punto di equilibrio, che, pur senza compromettere la sicurezza e l’ordine ineludibili negli istituti penitenziari, consentisse tuttavia l’apertura di spazi di manifestazione di quella basilare libertà. (...)4.1.– La prescrizione del controllo a</p>

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
		<p><i>vista sullo svolgimento del colloquio del detenuto con le persone a lui legate da stabile relazione affettiva, in quanto disposta in termini assoluti e inderogabili, si risolve in una compressione sproporzionata e in un sacrificio irragionevole della dignità della persona, quindi in una violazione dell'art. 3 Cost., sempre che, tenuto conto del comportamento del detenuto in carcere, non ricorrano in concreto ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né sussistano, rispetto all'imputato, specifiche finalità giudiziarie. (...).</i></p> <p><i>6.– Questa Corte è consapevole dell'impatto che l'odierna sentenza è destinata a produrre sulla gestione degli istituti penitenziari, come anche dello sforzo organizzativo che sarà necessario per adeguare ad una nuova esigenza relazionale strutture già gravate da persistenti problemi di sovraffollamento. Il lungo tempo trascorso dalla sentenza n. 301 del 2012, e dalla segnalazione che essa rivolgeva all'attenzione del legislatore, impone tuttavia di ricondurre a legittimità costituzionale una norma irragionevole nella sua assolutezza e lesiva della dignità delle persone. La complessità dei problemi operativi che ne scaturiscono sollecita ancora una volta la responsabilità del legislatore, ove esso intenda approntare in materia un quadro normativo di livello primario. (...).</i></p> <p><i>6.1 – Al fine di garantire l'effettività dei principi di cui si è detto finora e di salvaguardare l'esercizio della discrezionalità legislativa, questa Corte intende rimarcare alcuni profili conseguenti alla sentenza che oggi pronuncia. (...).</i></p> <p><i>9.– Resta ovviamente salva la possibilità per il legislatore di disciplinare la materia stabilendo termini e condizioni diversi (...), purché idonei a garantire l'esercizio dell'affettività dei detenuti (...).</i></p> <p><i>Venendo meno con questa decisione l'inderogabilità del controllo visivo sugli incontri, può ipotizzarsi la creazione all'interno degli istituti penitenziari – laddove le condizioni materiali della singola struttura lo</i></p>

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
		<p><i>consentano, e con la gradualità eventualmente necessaria – di appositi spazi riservati ai colloqui intimi tra la persona detenuta e quella ad essa affettivamente legata. In questa prospettiva, l'azione combinata del legislatore, della magistratura di sorveglianza e dell'amministrazione penitenziaria, ciascuno per le rispettive competenze, potrà accompagnare una tappa importante del percorso di inveroamento del volto costituzionale della pena».</i></p>
<p>Ordinanza n. 14/2024 del 24 gennaio – 9 febbraio 2024</p>	<p>Coordinamento tra la disciplina processuale e quella sostanziale relativa ai presupposti per accedere alle misure alternative alla detenzione</p>	<p><i>«(...) le questioni sollevate debbono essere ritenute manifestamente infondate, ferma restando l'opportunità – già segnalata nella sentenza n. 216 del 2019 (...) e ribadita nell'ordinanza n. 67 del 2020 – che il legislatore intervenga a rimediare alla “incongruenza cui può dar luogo il difetto di coordinamento attualmente esistente tra la disciplina processuale e quella sostanziale relativa ai presupposti per accedere alle misure alternative alla detenzione, in relazione alla situazione dei condannati nei cui confronti non è prevista la sospensione dell'ordine di carcerazione ai sensi dell'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., ai quali – tuttavia – la vigente disciplina sostanziale riconosce la possibilità di accedere a talune misure alternative sin dall'inizio dell'esecuzione della pena”: con il connesso rischio che la valutazione del tribunale di sorveglianza sull'istanza di concessione dei benefici intervenga dopo che il condannato abbia interamente o quasi scontato la propria pena».</i></p>
<p>Ordinanza n. 30/2024 del 6 – 27 febbraio 2024</p>	<p>Confluenza di disposizioni di decreto-legge in altro decreto-legge nell'ambito del procedimento di conversione</p>	<p><i>« (...) il TAR Lazio, sezione quarta, dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 77, 97, 101, 102, 103, 111 e 113 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.l. n. 85 del 2022, non convertito, “disciplina trasfusa, poi, nell'art. 7-ter” del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, (...)il riferimento del rimettente alle due diverse fonti trae origine dalla circostanza che i precetti normativi censurati, dapprima contenuti nell'art. 2 del d.l. n. 85 del 2022, non convertito, sono stati riprodotti nell'art. 7-ter del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, senza variazioni e</i></p>

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
		<p><i>senza soluzione di continuità; (...) infatti, prima della scadenza del termine di conversione del d.l. n. 85 del 7 luglio 2022, in sede di conversione del d.l. n. 68 del 16 giugno 2022, sono state riprodotte le disposizioni dell'indicato d.l. n. 85 e, contestualmente, è stata disposta la sua abrogazione, è stata confermata la validità degli atti e provvedimenti adottati durante la sua vigenza e sono stati fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici medio tempore sorti; (...) dunque, all'esito di tale tortuosa tecnica di produzione normativa – frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intelligibilità dell'ordinamento (sentenza n. 58 del 2018), principi questi funzionali a garantire certezza nell'applicazione concreta della legge (sentenza n. 110 del 2023) – al momento del passaggio in decisione del giudizio a quo era vigente l'art. 7-ter del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, che il TAR rimettente ha ritenuto “costituire l'unica normativa da applicare al caso di specie”; (...) successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuto l'art. 14-bis del d.l. n. 145 del 2023, come convertito; (...) il significativo mutamento del quadro normativo comporta la restituzione degli atti al giudice rimettente, cui spetta verificarne l'incidenza sulla fattispecie oggetto del giudizio a quo».</i></p>

3.1 La sentenza n. 10 del 2024 in materia di diritto all'affettività dei detenuti

La Corte costituzionale, con la [sentenza n. 10](#) del 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 o.p., nella parte in cui non prevede che la persona detenuta possa essere ammessa a svolgere i colloqui con il partner senza il controllo a vista del personale di custodia, laddove non vi ostino ragioni di sicurezza, esigenze di mantenimento dell'ordine o ragioni giudiziarie.

La questione

La decisione origina dall'eccezione di legittimità costituzionale sollevata dal magistrato di sorveglianza del Tribunale di Spoleto a partire dal reclamo di una persona reclusa nel carcere di Terni che non avrebbe potuto verosimilmente usufruire di permessi premio. Il giudice rimettente, in particolare, riteneva che la previsione all'art. 18, comma 3, o.p. del controllo a vista quale modalità inderogabile di svolgimento dei colloqui violasse diversi principi fondamentali, di matrice costituzionale e convenzionale.

Secondo il giudice *a quo* in particolare il divieto di colloqui intimi con il partner impedirebbe alla persona ristretta un'espressione piena e libera della propria affettività, ledendo un diritto fondamentale riconosciuto e garantito dall'art. 2 Cost. Tale divieto si porrebbe inoltre in contrasto con i commi primo e quarto dell'articolo 13 Cost.: a ben vedere l'astinenza forzata dai rapporti sessuali integrerebbe non solo una compressione aggiuntiva e non giustificata della libertà personale della persona detenuta, ma si tradurrebbe anche in una violenza fisica e morale ai danni della persona sottoposta a restrizione della libertà. Sempre secondo il Tribunale rimettente l'azzeramento di una dimensione della vita di coppia pregiudicherebbe la serenità e la stabilità della famiglia, protette dagli artt. 29, 30 e 31 Cost., incidendo anche negativamente sulla salute psicofisica della persona ristretta, in violazione dell'art. 32 Cost.

Ancora, una pena che conducesse, «attraverso la sottrazione di una porzione significativa di libera disponibilità del proprio corpo e del proprio esprimere affetto, ad una regressione del detenuto verso una dimensione infantilizzante» secondo il Tribunale umbro dovrebbe ritenersi contraria al senso di umanità e incompatibile con la finalità rieducativa, in violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost.

Il divieto di incontri intimi violerebbe inoltre l'art. 3 Cost. non solo in quanto, trattandosi di un divieto assoluto e indiscriminato, non terrebbe in debito conto la sussistenza o meno di particolari esigenze di sicurezza, ma

anche perché in contrasto con lo stesso art. 18 o.p., nella parte in cui stabilisce che «i locali destinati ai colloqui con i familiari favoriscono, ove possibile, una dimensione riservata del colloquio». Tale divieto risulterebbe poi irragionevole in raffronto con l'art. 19, comma 4, d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121, che ha previsto per i minori ristretti visite prolungate da svolgersi in unità abitative appositamente attrezzate all'interno degli istituti, organizzate per consentire la preparazione e la consumazione di pasti e riprodurre, per quanto possibile, un ambiente di tipo domestico.

Da ultimo, secondo il giudice *a quo*, il divieto di visite intime violerebbe anche l'art. 117 Cost. in relazione agli artt. 3 e 8 CEDU, dal momento che la privazione dell'affettività si sostanzierebbe in un trattamento inumano e degradante e pregiudicherebbe il diritto della persona ristretta al rispetto della propria vita privata e familiare.

La decisione della Corte

Il Giudice delle leggi ha ritenuto fondati i dubbi di costituzionalità del Tribunale in riferimento agli articoli 3, 27, terzo comma e 117 primo comma (in relazione all'art. 8 CEDU) della Costituzione.

La Corte ha sottolineato che lo stato di detenzione può incidere sui termini e sulle modalità di esercizio della libertà di vivere pienamente le relazioni affettive, “ma non può annullarla in radice, con una previsione astratta e generalizzata, insensibile alle condizioni individuali della persona detenuta e alle specifiche prospettive del suo rientro in società”.

Di conseguenza, “la questione dell'affettività intramuraria concerne dunque l'individuazione del limite concreto entro il quale lo stato detentivo è in grado di giustificare una compressione della libertà di esprimere affetto, anche nella dimensione intima; limite oltre il quale il sacrificio della libertà stessa si rivela costituzionalmente ingiustificabile, risolvendosi in una lesione della dignità della persona”.

Secondo il giudice costituzionale “la prescrizione del controllo a vista sullo svolgimento del colloquio del detenuto con le persone a lui legate da stabile relazione affettiva, in quanto disposta in termini assoluti e inderogabili”, costituisce “una compressione sproporzionata e in un sacrificio irragionevole della dignità della persona”, quindi lesiva dell'art. 3 della Costituzione, salvo che, alla luce del comportamento del detenuto in carcere, non sussistano in concreto ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, ovvero non ricorrano, rispetto all'imputato, specifiche finalità giudiziarie.

Inoltre, l'inderogabilità del controllo a vista sui colloqui familiari presenta profili di irragionevolezza anche in relazione del riverberarsi delle conseguenze “sulle persone che, legate al detenuto da stabile relazione

affettiva, vengono limitate nella possibilità di coltivare il rapporto, anche per anni”.

Tale restrizione viola, poi, secondo la Corte, anche l’articolo 27, comma 3 Cost. in quanto il detenuto – che ben può sposarsi in carcere ma, nel caso in cui non possa dei permessi premio, è di fatto impedito nell’esercizio dell’affettività coniugale – è impossibilitato ad “esprimere una normale affettività con il partner”, con la conseguenza che la pena, impedendo al condannato di esercitare l’affettività nei colloqui con i familiari, “rischia di rivelarsi inidonea alla finalità rieducativa”. E ciò in quanto il sacrificio dell’intimità degli affetti può condurre alla dissoluzione delle relazioni affettive, “con quell’esito di ‘desertificazione affettiva’ che è l’esatto opposto della risocializzazione”.

Ed ancora, la Consulta ha reputato il carattere assoluto e indiscriminato del divieto di esercizio dell’affettività intramuraria, quale deriva dall’inderogabilità della prescrizione del controllo a vista sullo svolgimento dei colloqui, in contrasto con l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 8 CEDU, sotto il profilo del difetto di proporzionalità tra tale radicale divieto e le sue, pur legittime, finalità.

A ben vedere, infatti, “il diritto al rispetto della vita privata e familiare, garantito dal paragrafo 1 dell’art. 8 CEDU viene compresso senza che sia verificabile in concreto, agli effetti del successivo paragrafo 2, la necessità della misura restrittiva per esigenze di difesa dell’ordine e prevenzione dei reati”.

La Corte conscia “dell’impatto che l’odierna sentenza è destinata a produrre sulla gestione degli istituti penitenziari, come anche dello sforzo organizzativo che sarà necessario per adeguare ad una nuova esigenza relazionale strutture già gravate da persistenti problemi di sovraffollamento”, ha ritenuto di sollecitare il legislatore a farsi carico della complessità dei problemi operativi che derivano dalla sentenza in esame. Nel rivolgere un monito al legislatore, la Corte ha individuato alcuni problemi ed esigenze che si pongono per l’esercizio dell’affettività intramuraria di ogni persona detenuta. In particolare: colloqui intimi non sporadici e aventi una durata adeguata all’espressione di una piena affettività; visite svolte in luoghi riservati e organizzati per riprodurre, per quanto possibile, un ambiente di tipo domestico (ad esempio, unità abitative interne agli istituti con possibilità di preparare e consumare pasti); incontri aventi luogo singolarmente con il coniuge ovvero la parte dell’unione civile ovvero la persona stabilmente convivente con il detenuto stesso; verifica del presupposto dello stabile legame affettivo da parte del direttore dell’istituto, nonché dell’esistenza di eventuali divieti dell’autorità giudiziaria che impediscano i contatti del detenuto con la persona da incontrare; favorire le visite prolungate per i detenuti che non usufruiscono di permessi premio.

Attività parlamentare

Nel corso della XVIII legislatura il Senato ha affrontato la questione relativa alla tutela delle relazioni affettive intime delle persone detenute, attraverso l'esame del disegno di legge n. 1876, di iniziativa del Consiglio regionale della Toscana, il cui *iter* d'esame non si è mai concluso in Commissione giustizia.

Nel corso dell'attuale legislatura risultano presentati sia alla Camera (C. 1720 e C. 1566) che al Senato (S. 111) alcuni progetti di legge che intervengono in materia di relazioni affettive intime delle persone detenute.

3.2 L'ordinanza n. 14 del 2024 in materia di divieto di sospensione dell'esecuzione della pena per il delitto di furto in abitazione

Con l'[ordinanza n. 14](#) del 2024, la Corte costituzionale ha dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, co. 9, lett. a), c.p.p., nella parte in cui tale disposizione stabilisce che la sospensione dell'esecuzione della pena non può essere disposta nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione di cui all'art. 624-*bis* c.p.. Insieme, la Corte ha rivolto un monito al legislatore, in materia di accesso alle misure alternative alla detenzione.

La questione

Giudice *a quo* è il Tribunale ordinario di Catania chiamato a pronunciarsi nell'ambito di un incidente di esecuzione promosso da un condannato per ottenere la sospensione dell'ordine di esecuzione emesso nei propri confronti, relativo a una sentenza di condanna, all'esito di giudizio abbreviato, alla pena di due anni di reclusione e trecento euro di multa per il delitto di furto in abitazione di cui all'art. 624-*bis* cod. pen., divenuta irrevocabile.

Il Tribunale siciliano dubitava della legittimità dell'articolo 656, co. 9, lett. a), c.p.p., nella parte in cui stabilisce che la sospensione dell'esecuzione della pena non può essere disposta nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione di cui all'art. 624-*bis* c.p. sospettandone il contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché con il principio della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. In particolare secondo il giudice rimettente, il divieto di sospendere l'ordine di esecuzione nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione, previsto dal primo comma dell'art. 624-*bis* cod. pen. produrrebbe una non giustificabile disparità di trattamento sanzionatorio – risultante dalle diverse modalità esecutive della pena – rispetto al più grave delitto di rapina, in relazione al quale tale sospensione è invece consentita. Si riserverebbe infatti in questo modo al primo delitto, caratterizzato da «un'aggressione puramente patrimoniale», un trattamento di più intenso rigore afflittivo del secondo, nel quale vi è altresì una «aggressione consumata al bene incolumità individuale». Sempre secondo il giudice *a quo* il divieto di sospendere l'esecuzione della pena detentiva breve, applicato in modo indiscriminato ai condannati per furto in abitazione, imponendone l'ingresso in carcere senza alcuna considerazione per le specifiche esigenze del singolo condannato, introdurrebbe un automatismo incompatibile con la necessità di valutazioni

flessibili e individualizzate, dirette a perseguire, con il recupero del colpevole, la finalità rieducativa della pena, così ponendosi in contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost..

La decisione della Corte

La Corte costituzionale ha preliminarmente sottolineato come questioni identiche a quelle sollevate dal Tribunale di Catania siano state ritenute non fondate con la sentenza n. 216 del 2019 e poi manifestamente infondate con l'ordinanza n. 67 del 2020.

Con queste pronunce è stato anzitutto escluso l'allegato vizio di irragionevolezza della disposizione censurata. Il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione trova, a ben vedere, la propria *ratio* nella discrezionale, e non irragionevole, presunzione del legislatore relativa alla particolare gravità del fatto di chi, per commettere il furto, entri in un'abitazione altrui, ovvero in altro luogo di privata dimora o nelle sue pertinenze, e alla speciale pericolosità soggettiva manifestata dall'autore di un simile reato.

Nelle pronunce n. 216 del 2019 e n. 67 del 2020, si è altresì negato che la disciplina in questione potesse dare luogo a un irragionevole automatismo legislativo: il legislatore, infatti, con valutazione immune da censure sul piano costituzionale, ha ritenuto che – indipendentemente dalla gravità della condotta posta in essere dal condannato e dall'entità della pena irrogatagli – la pericolosità individuale evidenziata dalla violazione dell'altrui domicilio rappresenti ragione sufficiente per negare in via generale ai condannati per il delitto in esame il beneficio della sospensione dell'ordine di carcerazione. Inoltre sempre nelle suddette decisioni del 2019 e del 2020, è stato ritenuto insussistente il prospettato contrasto con il principio della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, co. 3, Cost., dal momento che la valutazione individualizzata rispetto alla possibile concessione dei benefici penitenziari resta pur sempre demandata al tribunale di sorveglianza in sede di esame dell'istanza di concessione dei benefici.

La Corte, alla luce della propria pregressa giurisprudenza, pur avendo ritenuto le questioni sollevate manifestamente infondate, ha tuttavia formulato l'auspicio di un intervento legislativo volto a rimediare alla «incongruenza cui può dar luogo il difetto di coordinamento attualmente esistente tra la disciplina processuale e quella sostanziale relativa ai presupposti per accedere alle misure alternative alla detenzione, in relazione alla situazione dei condannati nei cui confronti non è prevista la sospensione dell'ordine di carcerazione ai sensi dell'art. 656, comma 5, cod. proc. pen. (come appunto avviene per il delitto di furto in abitazione, ndr), ai quali – tuttavia – la vigente disciplina sostanziale riconosce la possibilità di accedere

a talune misure alternative sin dall'inizio dell'esecuzione della pena»: con il connesso rischio che la valutazione del tribunale di sorveglianza sull'istanza di concessione dei benefici intervenga dopo che il condannato abbia interamente o quasi scontato la propria pena.

3.3 L'ordinanza n. 30 del 2024 in materia di confluenza di disposizione di decreto-legge in altro decreto legge per concessioni autostradali

La Corte costituzionale, con l'[ordinanza n. 30](#) del 6 febbraio 2024, ha disposto la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Lazio, sezione quarta, in merito alla sentenza non definitiva del 29 dicembre 2022, iscritta al n. 96 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 28, nel procedimento vertente fra Strada dei Parchi spa e altri contro Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e altri.

Quest'ultima ha visto il TAR per il Lazio occuparsi del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 7 luglio 2022, n. 85, trasfuso nell'art. 7-ter del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, relativo al passaggio di concessioni autostradali da Strada dei Parchi spa a ANAS spa con risoluzione della convenzione fra le due. Il contenuto del decreto-legge n. 85 del 2022 è infatti 'confluito' nel decreto-legge n. 68 del 2022; conseguentemente l'articolo 1, comma 2, della legge n. 108 del 2022 di conversione del decreto-legge n. 68 del 2022 ha abrogato il decreto-legge n. 85 del 2022, facendone salvi gli effetti nel periodo di vigenza.

La questione

In riferimento all'art. 2 del decreto-legge n. 85 del 2022, e successiva 'trasfusione' e conversione, il TAR per il Lazio ha sollevato questioni di legittimità costituzionale per gli artt. 3, 24, 25, 77, 97, 101, 102, 103, 111 e 113 della Costituzione.

La censura delle disposizioni ha riguardato in particolare due elementi:

1. la risoluzione della convenzione unica del 18 novembre 2009 sottoscritta tra l'ANAS spa e la strada dei Parchi spa per la gestione in concessione delle autostrade A24 e A25, già disposta in via amministrativa con il decreto del Ministero delle infrastrutture del 14 giugno 2022, n. 29, approvato con successivo decreto il 7 luglio 2022;
2. l'assegnazione della gestione provvisoria della rete viaria all'ANAS spa, a partire dall'8 luglio 2022.

Il TAR per il Lazio si è inoltre soffermato sulla peculiarità della fattispecie al suo esame: gli atti impugnati non sono applicativi delle norme primarie oggetto di censura, ma queste ultime ripetono le volontà dei provvedimenti amministrativi a cui conferiscono immediata efficacia. Si tratta di un procedimento di legificazione dei provvedimenti che rende la loro impugnazione priva di interesse, prevalendo materialmente il dettato

normativo che non permetterebbe il reintegro del titolo di concessione per Strada dei Parchi spa.

All'interno del giudizio di costituzionalità è in seguito sopravvenuto, concordemente sia per la difesa statale che per Strada dei Parchi spa, l'art. 14-*bis* del decreto-legge n. 145 del 2023.

Questo conterrebbe un'ulteriore legge-provvedimento che, in senso inverso a quanto censurato, disporrebbe il reintegro del concessionario Strada dei Parchi spa nel rapporto concessorio, dettando una apposita disciplina "sostitutiv[a] della precedente".

Dallo *ius superveniens* la parte pubblica fa conseguire l'inammissibilità delle questioni per irrilevanza sopravvenuta, mentre la parte privata sostiene la necessità della restituzione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione di rilevanza.

In applicazione della novella, inoltre, Strada dei Parchi spa ha rinunciato tanto ai ricorsi amministrativi quanto agli atti del giudizio civile intentato nei confronti dell'amministrazione concedente e dell'ANAS spa: l'efficacia delle suddette norme era subordinata alle rinunce da parte del concessionario dei giudizi intentati.

La decisione della Corte

Il primo elemento evidenziato dalla Corte, con una valutazione di rilievo per l'attività legislativa, è la "tortuosa" tecnica di produzione normativa rappresentata dalla 'confluenza' di un decreto-legge in un altro. Tale tecnica è ritenuta dall'ordinanza "frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto legge (sentenza n. 22 del 2012), che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intellegibilità dell'ordinamento (sentenza n. 58 del 2018), principi questi funzionali a garantire certezza nell'applicazione concreta della legge (sentenza n. 110 del 2023)". Ciò premesso, oggetto di valutazione da parte della Corte è la norma originariamente contenuta nell'articolo 2 del decreto-legge n. 85 del 2022 e poi trasfusa nell'articolo 7-*ter* del decreto-legge n. 68 del 2022.

La Corte ha poi constatato che tanto la disciplina censurata quanto lo *jus superveniens* hanno contenuto puntuale e concreto e incidono su un singolo rapporto giuridico, così rivelando la natura di legge-provvedimento (sentenze n. 186 e 89 del 2022; n. 49 del 2021; n. 168 del 2020 e n. 181 del 2019).

Ancora, la Corte ha stabilito che la sopravvenienza normativa comporta non solo una nuova regolazione della materia e conseguente abrogazione delle norme censurate (ex art. 15 delle disposizioni preliminari del codice civile), ma potrebbe essere applicabile nella definizione dei giudizi principali.

La Corte ha, quindi, evidenziato come la pronuncia del giudice amministrativo andrebbe rivalutata alla luce del sopraggiunto art. 14-*bis* del decreto-legge n. 145 del 2023, alla luce della costante giurisprudenza costituzionale secondo cui il significativo mutamento del quadro normativo comporta la restituzione degli atti al giudice rimettente, cui spetterebbe verificarne l'incidenza sulla fattispecie oggetto del giudizio *a quo* (ordinanze n. 72 e 36 del 2023; n. 231 3 n. 97 del 2022; n. 243 del 2021).

4. ALTRE PRONUNCE DI INTERESSE

4.1 La sentenza n. 7 del 2024 in materia di tutela per licenziamento collettivo illegittimo

La Corte costituzionale, con la [sentenza n. 7](#) del 5 dicembre 2023-22 gennaio 2024, ha dichiarato infondate (o, per alcuni aspetti, inammissibili) le questioni di legittimità costituzionale concernenti la disciplina introdotta dal D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23¹⁶, nella parte in cui questa prevede, per i licenziamenti collettivi e limitatamente ai lavoratori rientranti in determinate fattispecie di carattere temporale¹⁷, la sola tutela risarcitoria (con esclusione della reintegrazione nel posto di lavoro) per i casi di violazione delle procedure dei licenziamenti collettivi o dei relativi criteri di scelta tra i lavoratori.

Le disposizioni oggetto della sentenza e i motivi del ricorso

L'oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale concerne l'articolo 10 del D.Lgs. n. 23 del 2015, nonché il combinato disposto di tale articolo con l'articolo 3, comma 1, dello stesso decreto.

Si premette che l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina di cui al D.Lgs. n. 23 concerne: i lavoratori la cui assunzione, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, sia successiva al 6 marzo 2015¹⁸ (ivi compresi i casi in cui tale assunzione consista in una trasformazione a tempo indeterminato di un contratto di lavoro a termine o di apprendistato); i lavoratori la cui assunzione in oggetto sia stata effettuata entro la suddetta data, limitatamente ai casi in cui il datore di lavoro, in conseguenza di assunzioni a tempo indeterminato avvenute successivamente alla medesima data, superi i limiti minimi dimensionali¹⁹ oltre i quali sarebbe stata applicabile, in base al regime anteriore di tutela, la reintegrazione del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo²⁰.

¹⁶ Il citato decreto legislativo reca disposizioni “in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183”.

¹⁷ Riguardo ad esse, cfr. *sub* il paragrafo successivo.

¹⁸ Il citato decreto legislativo è entrato in vigore il 7 marzo 2015.

¹⁹ Di cui all'articolo 18, ottavo e nono comma, della L. 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni.

²⁰ Si ricorda che, in specifiche fattispecie, di cui all'articolo 2 del citato D.Lgs. n. 23 del 2015, e successive modificazioni, la tutela reintegratoria prescinde da limiti minimi dimensionali e da

Le questioni di legittimità in esame concernono – limitatamente alle risoluzioni di rapporto relative ai lavoratori summenzionati – i licenziamenti collettivi, come definiti dagli articoli 4 e 24 della L. 23 luglio 1991, n. 223, e successive modificazioni.

Per tali fattispecie, il summenzionato articolo 10 del D.Lgs. n. 23 prevede la tutela della reintegrazione nel posto di lavoro in caso di licenziamento collettivo intimato senza l'osservanza della forma scritta e la sola tutela risarcitoria in caso di violazione delle procedure richiamate dallo stesso articolo o in caso di violazione dei criteri di scelta (dei lavoratori da licenziare) di cui all'articolo 5, comma 1, della medesima L. n. 223. La suddetta tutela risarcitoria è definita dal citato articolo 3, comma 1, del D.Lgs. n. 23²¹.

Le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dalla Corte d'appello di Napoli, sezione lavoro²² – concernono:

- l'intero articolo 10 summenzionato, che ha definito un nuovo regime di tutela per i licenziamenti collettivi. In merito, le questioni sollevate dal giudice rimettente riguardano: con riferimento agli articoli 3, 10, 35 e 76 della Costituzione, la possibile violazione dell'ambito della disciplina di delega (sulla base della quale è stato emanato il suddetto D.Lgs. n. 23 del 2015), disciplina che non fa riferimento esplicito ai licenziamenti collettivi; con riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione²³, la possibile violazione dell'articolo 24 della Carta sociale europea (CSE)²⁴, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996, ratificata dall'Italia e resa esecutiva ai sensi della L. 9 febbraio 1999, n. 30;
- il combinato disposto del suddetto articolo 10 del D.Lgs. n. 23 con il citato articolo 3, comma 1, dello stesso decreto, con riferimento limitato – in quest'ulteriore ordine di questioni – ai casi di violazione dei criteri di scelta summenzionati (relativi ai lavoratori da licenziare). Al riguardo, le questioni sollevate dal giudice rimettente concernono la possibile violazione degli articoli 3, 4, 24, 35, 38, 41, 111 e 117 della Costituzione, con riferimento ai principi di eguaglianza – in quanto dalle fattispecie temporali summenzionate può derivare una diversa tutela tra lavoratori interessati dalla stessa procedura di licenziamento

riferimenti normativi temporali; cfr., in materia, anche l'articolo 3, comma 2, e l'articolo 9 del suddetto D.Lgs. n. 23.

²¹ Il suddetto articolo 3, comma 1, concerne anche i licenziamenti individuali, prevedendo la sola tutela risarcitoria (ivi determinata) per i casi in cui sia accertato che non ricorrano gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa.

²² Con ordinanza del 16 aprile 2023, n. 72.

²³ Quest'ultimo comma pone il principio del rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e dall'ordinamento dell'Unione europea.

²⁴ Riguardo al suddetto articolo 24, cfr. *sub* il successivo paragrafo.

collettivo – e di definizione di una tutela dei lavoratori efficace ed adeguata.

Il giudice *a quo* auspicava una pronuncia della Corte costituzionale che comportasse la caducazione dell'intero articolo 10 del D.Lgs. n. 23 del 2015 o, quantomeno, dell'inciso «o dei criteri di scelta di cui all'articolo 5, comma 1, della legge n. 223 del 1991», con la conseguente riespansione del regime previgente uniforme per tutti i lavoratori coinvolti. In alternativa, il giudice *a quo* proponeva l'adozione di una pronuncia che, intervenendo sull'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. n. 23 del 2015, escludesse, per i casi di illegittimità del licenziamento collettivo per violazione dei suddetti criteri di scelta, l'applicazione del limite massimo di importo dell'indennità forfettaria.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte costituzionale ha, in primo luogo, dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento agli articoli 10, 24 e 111 della Costituzione, per mancanza di motivazione delle stesse.

Le altre questioni summenzionate di legittimità sono state ritenute infondate.

La Corte ha ritenuto non sussistente il vizio di eccesso di delega da parte del legislatore delegato. Al riguardo, osserva la sentenza, le censure mosse richiedono un'interpretazione della locuzione “licenziamenti economici” – contenuta nei principi e criteri direttivi di delega²⁵ –, la quale presenta un'intrinseca ambiguità; tale locuzione, infatti, non appartiene al linguaggio tecnico giuridico ed è stata peraltro intesa in vario senso in sede di lavori parlamentari²⁶. Secondo la Corte, la portata semantica della locuzione è comunque tale da ricomprendere sia la categoria dei licenziamenti individuali economici (effettuati, quindi, per giustificato motivo oggettivo) sia i licenziamenti collettivi, i quali, operando una riduzione di personale per “ragioni di impresa”, sono anch'essi “economici”.

La revisione della tutela relativa ai licenziamenti collettivi, ad avviso della Corte, è conforme alle finalità della disciplina di delega di incentivare nuove assunzioni e favorire il superamento del precariato; in tale contesto, la Corte giudica congrua la scelta di equiparare tale tutela (per i casi di violazione delle procedure o dei criteri di scelta) a quella nuova prevista – con riferimento ai licenziamenti individuali – per il caso di carenza di giustificato motivo oggettivo.

²⁵ L'articolo 1, comma 7, lettera c), della legge delega in oggetto (L. n. 183 del 2014) aveva previsto il principio di esclusione, per i licenziamenti economici, della possibilità della reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro (con la definizione di una tutela solo risarcitoria).

²⁶ Riguardo ai limiti della rilevanza dei lavori parlamentari al fine dell'interpretazione delle norme legislative (ivi comprese quelle di delega), cfr. il punto 8 del “considerato in diritto” della presente sentenza n. 7.

La Corte esamina, quindi, la questione della possibile violazione dell'articolo 24 della suddetta CSE, il quale prevede il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo ad un congruo indennizzo o ad altra adeguata riparazione. La suddetta ordinanza di rimessione della Corte d'appello di Napoli e la sentenza in esame ricordano che, sulla base del citato articolo 24, il Comitato europeo dei diritti sociali (istituito ai sensi dell'articolo 25 della CSE) e il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa hanno giudicato negativamente la previsione di un limite massimo di importo dell'indennità (per licenziamenti illegittimi) determinato in via forfettaria, rigida ed astratta. La Corte costituzionale osserva, tuttavia, che il sistema della CSE non contempla un organo giurisdizionale e che l'attività in merito degli organi summenzionati è "essenzialmente propositiva e sollecitatoria"; di conseguenza, non sussistono, per il caso in oggetto, decisioni vincolanti, in merito all'interpretazione del suddetto articolo 24 della CSE, tali da prospettare una violazione degli obblighi internazionali di cui all'articolo 117, primo comma, della Costituzione²⁷.

La Corte, dopo aver operato tali premesse, ricorda che la precedente sentenza n. 194 del 26 settembre - 8 novembre 2018 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del suddetto articolo 3, comma 1, del D.Lgs. n. 23 del 2015, nella parte in cui prevedeva l'automatismo di un'indennità fissa e crescente in funzione della sola anzianità di servizio²⁸, mentre ha ritenuto il limite massimo dello stesso indennizzo (pari ora a 36 mensilità e in precedenza a 24 mensilità) conforme ai parametri costituzionali (ivi compreso quello interposto di cui all'articolo 24 della CSE) e non contrastante con la nozione di adeguatezza già elaborata in precedenti decisioni.

Riguardo al profilo della disparità di trattamento, la sentenza n. 7 in esame ricorda che la suddetta sentenza n. 194 del 2018 ha dichiarato legittima una differenza di trattamento omologa, relativa ai licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo; infatti, il diverso regime di tutela, previsto in relazione alle summenzionate fattispecie di carattere temporale, è stato ritenuto compatibile con i principi di eguaglianza e ragionevolezza, nel contesto di un ragionevole bilanciamento con le summenzionate finalità perseguite dal legislatore. La disciplina asimmetrica trova quindi, secondo la Corte, un fondamento nell'esigenza di effettuare un bilanciamento tra le garanzie previste a tutela dei lavoratori già in servizio, attraverso il

²⁷ Riguardo a quest'ultimo, cfr. *supra*, in nota.

²⁸ Si ricorda che la successiva sentenza n. 150 del 24 giugno-16 luglio 2020 ha dichiarato illegittimo l'articolo 4 del citato D.Lgs. n. 23 del 2015 nella parte in cui prevedeva – per i casi di vizi formali e procedurali contemplati dal medesimo articolo (sempre con limitato riferimento al summenzionato ambito di applicazione dello stesso D.Lgs. n. 23) – l'automatismo di un'indennità fissa e crescente in funzione della sola anzianità di servizio.

mantenimento della tutela reintegratoria, e le misure adottate per favorire l'occupazione, tra le quali rientra la riduzione dell'area della reintegrazione.

La Corte ricorda che tali considerazioni sono state svolte, oltre che nella suddetta sentenza n. 194 del 2018, anche in altre sentenze della stessa Corte e ribadisce che la ragionevolezza, nell'ambito della disciplina dei licenziamenti, deve essere valutata sulla base della consapevolezza dell'esigenza di un equilibrato componimento dei diversi interessi in gioco, componimento in cui occorre comunque «attribuire il doveroso rilievo al fatto, in sé sempre traumatico, dell'espulsione del lavoratore».

La Corte sottolinea infine che l'efficacia dissuasiva della disciplina dell'illegittimità dei licenziamenti e l'adeguatezza del ristoro devono essere valutate con riferimento alla regolamentazione complessiva, articolata nella tutela reintegratoria e in quella indennitaria secondo un criterio di gradualità e proporzionalità, con la definizione della tutela reintegratoria nei casi di violazioni più gravi e di quella solo indennitaria negli altri.

Si ricorda che la Corte costituzionale:

- è nuovamente intervenuta in tema di tutela reintegratoria per i licenziamenti illegittimi in occasione della recente sentenza n. 22 del 23 gennaio-22 febbraio 2024, con la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, del D.Lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alla parola “espressamente”. La Corte ha ritenuto il citato comma – relativo, per i lavoratori rientranti nel summenzionato ambito di applicazione del D.Lgs. n. 23, ai casi di licenziamento nullo – illegittimo nella parte in cui limitava il riconoscimento della tutela reintegratoria alle nullità “espressamente” sancite dall'ordinamento. Riguardo a tale sentenza, si rinvia alla relativa scheda nella presente rassegna;
- ha, con la sentenza di rigetto n. 44 del 22 febbraio 2024-19 marzo 2024, dichiarato che non viola la disciplina di delega²⁹ l'inclusione nell'ambito di applicazione della normativa di tutela dai licenziamenti di cui al D.Lgs. n. 23 del 2015 anche della summenzionata fattispecie di lavoratori la cui assunzione sia stata effettuata entro la suddetta data del 6 marzo 2015 – fattispecie corrispondente ai casi in cui il datore di lavoro, in conseguenza di assunzioni a tempo indeterminato avvenute successivamente alla medesima data, superi i limiti minimi dimensionali oltre i quali sono applicabili alcune norme, che prevedono la reintegrazione del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo – . Anche riguardo a tale sentenza, si rinvia alla relativa scheda nella presente rassegna.

²⁹ Di cui al citato articolo 1, comma 7, lettera c), della L. n. 183 del 2014.

4.2 La sentenza n. 15 del 2024 relativa a conflitto di attribuzione fra enti, sindacato di costituzionalità e compatibilità con il diritto dell'UE in materia di giudizio antidiscriminatorio

Con la sentenza del 12 febbraio 2024, [n. 15](#) della Corte costituzionale sono stati decisi un conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e una questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Udine.

I giudizi sono nati da due diverse, ma collegate, controversie in materia di discriminazione, promosse presso il Tribunale ordinario di Udine, che riguardavano comportamenti della pubblica amministrazione che aveva richiesto, a cittadini extra UE che avevano fatto domanda per accedere ad agevolazioni in materia di diritto all'abitazione, di dimostrare di non possedere immobili nel Paese di origine e nel Paese di provenienza con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e dell'Unione europea.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale nella parte oggetto di discriminazione verso i cittadini extra UE e allo stesso tempo ha deciso il conflitto dichiarando l'impossibilità per il Tribunale di ordinare la modifica di un regolamento regionale attuativo della legge senza aver prima sollevato la questione di legittimità costituzionale sulla legge sovraordinata.

La pronuncia è occasione per fare il punto, rispetto al caso in esame, sul rapporto tra il controllo di compatibilità con il diritto dell'Unione europea, affidato ai giudici nazionali e alla Corte di giustizia dell'UE, e lo scrutinio di legittimità costituzionale, che spetta alla Corte costituzionale.

La questione

I fatti originano da un'azione civile contro la discriminazione, *ex art. 28* del d.l. n. 150 del 2011, presentata da diversi cittadini extra UE titolari di permesso di lungo soggiorno, in ragione della condotta tenuta dal Comune di Udine e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, su cui è stato chiamato a pronunciarsi il Tribunale ordinario di Udine.

In proposito si ricorda che l'azione civile contro la discriminazione, prevista dal d.lgs. n. 286 del 1998 (art. 44, comma 1) e regolata dall'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, affida al giudice ordinario strumenti processuali speciali per assicurare la parità di trattamento e sanzionare discriminazioni ingiustificate e intollerabili alla luce del principio di eguaglianza, ed è esercitabile per ottenere l'ordine di cessazione non solo di comportamenti o condotte, ma anche (la rimozione) di atti discriminatori pregiudizievoli; ordine che può essere accompagnato, anche nei

confronti della PA, da ogni altro provvedimento che il giudice, a sua discrezione, reputi idoneo a rimuovere gli effetti della discriminazione.

Nel primo dei suoi giudizi, il tribunale di Udine ha riconosciuto la discriminazione per nazionalità denunciata derivante dall'applicazione dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale 13 luglio 2016, n. 0144, che, in esecuzione dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 1 del 2016, prevede per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diverse rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero, ai fini dell'erogazione di un contributo per l'acquisto di alloggio da destinare a prima casa. In particolare, per i cittadini extra UE non era possibile utilizzare lo strumento dell'autocertificazione.

Inoltre, il Tribunale di Udine ha disapplicato la normativa regionale per contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, ai sensi del quale i cittadini extra UE che siano soggiornanti di lungo periodo devono ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini degli Stati membri (paragrafo 1, lettera *d*)).

Al contempo - al fine di rimuovere la discriminazione anche per il futuro - il tribunale ha ordinato alla Regione Friuli -Venezia Giulia di modificare il regolamento contestato: tale decisione è oggetto del conflitto di attribuzione da parte della Regione autonoma che ha chiesto alla Corte che fosse dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Tribunale di Udine, di ordinarle di rimuovere un regolamento conforme alla legge regionale e “senza aver prima chiesto ed ottenuto da codesta Corte costituzionale la dichiarazione di illegittimità costituzionale” della legge. Con il ricorso, pertanto, la Regione autonoma non contesta la decisione del giudice di disapplicare le norme regionali ritenute in contrasto con il diritto UE, ma la pretesa del tribunale “di ordinare alla Regione di esercitare i propri poteri normativi secondo contenuti decisi da esso giudice, ed in particolare – nel caso specifico – di esercitarli in modo contrario a [quanto] precisamente disposto dalla legge regionale”.

Nel secondo giudizio, il Tribunale di Udine ha invece sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 1 del 2016, in riferimento agli art. 3 e 117, primo comma, Cost., lamentando il carattere discriminatorio della disposizione in oggetto.

La decisione della Corte

Nell'ambito del conflitto di attribuzione, oggetto di chiarimento della Corte è se il giudice ordinario avesse la possibilità di ordinare la modifica di norme regolamentari delle quali è accertato il carattere discriminatorio.

In via generale la Corte riconosce che, nell'ambito del giudizio *ex art.* 28 d.l. n. 150 del 2011, il giudice ordinario poteva legittimamente disporre «la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti» (comma 5) in quanto unico modo per impedire efficacemente la ripetizione della discriminazione. Inoltre, nel caso concreto, l'esigenza di garantire il primato del diritto UE (esigenza da ultimo richiamata dalla Corte nella sentenza n. 67 del 2022) era già soddisfatta dalla disapplicazione, operata dal giudice, della normativa regionale.

Tuttavia, nel caso specifico, laddove in fonti diverse viene riprodotta la medesima norma (la legge regionale, ossia l'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, e il provvedimento di natura regolamentare, vale a dire l'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016), la pubblica amministrazione è ascrivibile all'attività discriminatoria solo in via mediata. In tale evenienza, secondo la Corte costituzionale, il giudice ordinario non può ordinare la modifica di norme regolamentari che siano riprodotte di norme legislative, «in quanto ordinerebbe alla pubblica amministrazione di adottare atti regolamentari confliggenti con la legge non rimossa».

Infatti, in proposito la Corte ha argomentato che, laddove la norma regolamentare sia sostanzialmente riproduttiva di norma legislativa, ordinarne la rimozione implica che sia sollevata questione di legittimità costituzionale sulla seconda. La non applicazione per contrasto con il diritto dell'Unione europea a efficacia diretta non rimuove, infatti, la legge dall'ordinamento con immediata efficacia *erga omnes*, ma impedisce soltanto «che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale» (sentenza n. 170 del 1984).

La Corte conclude il suo giudizio quindi accogliendo il ricorso per conflitto di attribuzione in relazione al principio di legalità (art. 97 Cost.) e al criterio gerarchico che informa i rapporti tra legge e regolamento regionali (art. 117, sesto comma, Cost.), assorbendo le altre questioni.

Sempre a conclusione del proprio giudizio, la questione di legittimità, analizzata parallelamente al conflitto di attribuzione, sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109/CE, viene dunque accolta.

La Corte riconosce infatti che effettivamente la disposizione censurata, ponendo in capo ai cittadini di paesi terzi titolari di permesso di lungo soggiorno oneri documentali diversi rispetto a quelli previsti per cittadini italiani e UE, impedisce a tali soggetti di «ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro» (sentenza n. 67 del 2022), come imposto invece dall'art. 11 della direttiva 2003/109/CE.

Prendendo come punto di partenza le peculiari caratteristiche del giudizio *ex art. 28 del d.l. n. 150 del 2011* per svolgere considerazioni di carattere dottrinale, la Corte conclude come il controllo di compatibilità con il diritto dell'Unione europea e lo scrutinio di legittimità costituzionale non siano in contrapposizione tra loro, ma costituiscano «un concorso di rimedi giurisdizionali, [il quale] arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione» (sentenza n. 20 del 2019). E ciò in un contesto «che vede tanto il giudice comune quanto questa Corte impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze» (sentenza n. 149 del 2022).

4.3 La sentenza n. 21 del 2024 in materia di totale indeducibilità dall'IRAP dell'IMU sui beni strumentali

La Corte costituzionale, con la [sentenza n. 21](#) del 2024, ha dichiarato in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41 e 53 della Costituzione, relativamente alla parziale deducibilità dall'imposta sui redditi delle società (IRES) dell'imposta municipale propria (IMU) versata per gli immobili strumentali, nonché alla totale indeducibilità dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) dell'IMU versata per gli immobili strumentali.

Le disposizioni oggetto della sentenza

Con le ordinanze di rimessione, la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Como, sezione 3, la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Genova, sezione 2, e la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Torino, sezione 1, evidenziano che il regime di deducibilità solo parziale dall'IRES dell'IMU sui beni strumentali vigente fino all'anno di imposta 2021 si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 41 e 53 Cost.. Unicamente le Corti di giustizia tributaria di Como e di Torino prospettano, inoltre, rispettivamente per gli anni di imposta dal 2017 al 2019 e dal 2014 al 2018, l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, nella parte in cui prevede la totale indeducibilità dall'IRAP dell'IMU sui beni strumentali.

I motivi del ricorso

Le Corti di giustizia tributaria si riportano esplicitamente ai principi espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 262 del 2020 – che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, nella parte in cui prevedeva l'ineducibilità integrale dell'IMU sui beni strumentali dalla base imponibile IRES – per ribadire che la piena deducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali, in quanto costo fiscale inerente, dovrebbe essere resa necessaria dalla coerenza con il presupposto del tributo, individuato dal legislatore nel possesso di un reddito complessivo netto. L'intervento normativo di cui all'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013, con il quale è stata prevista la parziale deducibilità dell'IMU, non modificherebbe la prospettiva dell'illegittimità costituzionale, perché:

- a) limitare «a una percentuale fissa» la «deducibilità di un costo, qual è il pagamento dell'IMU», derogherebbe, «in assenza di una valida giustificazione», «al presupposto di imposta» così come individuato dal legislatore e
- b) «il forfait operato dal legislatore “pare arbitrario, mancando qualsiasi collegamento con la realtà che si vuole forfettizzare”».

I giudici rimettenti evidenziano, quindi, che la norma censurata violerebbe:

- a) l'art. 53 Cost., sotto il profilo della capacità contributiva, perché la spesa per il pagamento dell'IMU sui beni strumentali dovrebbe essere considerata un costo certo e inerente alla produzione del reddito;
- b) l'art. 53 Cost., sotto il profilo del divieto della doppia imposizione per la duplicazione dell'imposta sul medesimo presupposto;
- c) gli artt. 3 e 53 Cost., con riferimento al principio di ragionevolezza, data la mancanza di coerenza con la struttura del presupposto dell'IRES;
- d) l'art. 3 Cost., per l'impatto sulla equità orizzontale;
- e) l'art. 41 Cost., perché risulterebbe penalizzata la scelta dell'impresa di investire gli utili nell'acquisto degli immobili strumentali.

Le ordinanze di rimessione argomentano sulla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate sull'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, nella parte in cui prevede l'indeducibilità dall'IRAP dell'IMU sui beni strumentali premettendo che le stesse motivazioni poste a base della sentenza n. 262 del 2020, sebbene limitate alla questione della deducibilità dell'IMU sui beni strumentali dall'IRES, sarebbero da riferire anche all'IRAP. Da questa prospettiva rilevano che la norma censurata, nel prevedere la totale indeducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali dalla base imponibile IRAP, violerebbe:

- a) l'art 53 Cost., poiché prevedere l'indeducibilità dell'IMU ai fini IRAP significherebbe assoggettare a imposta una ricchezza non realmente prodotta;
- b) l'art. 3 Cost., poiché l'indeducibilità dell'IMU ai fini IRAP determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra contribuenti sulla base dei diversi fattori della produzione utilizzati.

La decisione della Corte costituzionale

Dopo aver disposto la riunione dei tre giudizi sulla base della considerazione che le ordinanze di remissione presentano argomentazioni e parametri sostanzialmente coincidenti, la Corte rileva, con riferimento a una delle ordinanze, l'omissione del doveroso accertamento dell'effettiva strumentalità degli immobili, omissione che determina l'inammissibilità

della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni, sia attinenti all'ineducibilità dell'IMU dall'IRES, sia attinenti all'ineducibilità dell'IMU dall'IRAP.

La Corte dichiara inoltre inammissibile per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza la questione della parziale deducibilità dell'IMU sui beni strumentali dall'IRES motivata dal rimettente rifacendosi alle argomentazioni della sentenza n. 262 del 2020, in quanto il rimettente stesso ha poi del tutto omesso di confrontarsi con il passaggio finale della motivazione della sentenza 262, dove la Corte costituzionale non ha ritenuto di estendere, in via consequenziale, alle annualità successive le determinazioni di illegittimità costituzionale cui era giunta con riferimento al periodo di imposta 2012. Per costante giurisprudenza della Corte costituzionale, infatti, solo una «sostanziale identità di contenuto» (sentenza n. 131 del 2022), oppure una «stretta connessione» (sentenza n. 113 del 2023), ovvero l'essere «espressiva della stessa logica» (sentenza n. 73 del 2023), nonché una «identità dei vizi di legittimità» (sentenza n. 232 del 1975), avrebbe potuto consentire l'estensione in via consequenziale. Escluso il ricorrere di tali presupposti, la Corte ribadisce che le questioni in esame sono da considerarsi diverse e autonome rispetto a quella decisa con la sentenza n. 262 del 2020, per cui il passaggio finale, di cui al punto 4 di tale pronuncia, avrebbe dovuto costituire un ineludibile termine di confronto nel percorso argomentativo dei rimettenti in ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni, cosicché la sua omissione ne inficia irrimediabilmente la motivazione.

La Corte dichiara inammissibili, da ultimo, anche la questione sulla totale ineducibilità dall'IRAP dell'IMU sui beni strumentali. Da un lato, infatti, tale questione è inammissibile per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza in quanto motivata unicamente asserendo la «ingiustificata disparità di trattamento tra contribuenti che, a parità di valore della produzione, sono assoggettati ad un differente e più gravoso onere impositivo esclusivamente sulla base dei diversi fattori della produzione utilizzati», un'argomentazione ritenuta dalla Corte del tutto generica poiché omette di indicare in base a quali elementi possa ritenersi sussistere, nella disciplina dell'IRAP, l'ipotizzata disparità di trattamento «sulla base dei diversi fattori della produzione utilizzati», che peraltro non vengono specificati, e in che misura si verrebbe a determinare il «differente e più gravoso onere impositivo».

Dall'altro, la questione non è fondata in quanto il rimettente, dopo aver precisato che l'IRAP sarebbe un'imposta diretta a colpire «l'attività produttiva» e quindi «una capacità contributiva, impersonale, di natura reale, completamente staccata da quella personale dei singoli percettori di reddito, fondata sulla capacità produttiva originata dalla combinazione dei fattori della produzione», si riporta alle argomentazioni della sentenza n. 262 del

2020, indicando, questa volta, in modo sufficiente i motivi della non manifesta infondatezza. Ad avviso del remittente, infatti, «l'IMU sugli immobili strumentali è un onere certo ed inerente [...] che si atteggia alla stregua di un ordinario fattore della produzione, al quale la società non può sottrarsi» e come tale, quindi, dovrebbe risultare classificabile tra gli «oneri diversi di gestione» imputati alla voce B14 del conto economico, «in quanto inerenti», per cui l'indeducibilità finirebbe per «assoggettare a imposta una ricchezza non realmente prodotta ma imputata al contribuente per mera fictio iuris». Secondo la Corte, tuttavia, la questione non è fondata poiché nel caso dell'IRAP, il legislatore «ha individuato quale nuovo indice di capacità contributiva, diverso da quelli utilizzati ai fini di ogni altra imposta, il valore aggiunto prodotto dalle attività autonomamente organizzate». Questa grandezza, in quanto tale, prescinde dalla produzione di un reddito, al punto da poter colpire anche attività in perdita, purché si sia generato un valore aggiunto riferibile alle attività autonomamente organizzate. La struttura dell'imposta, in ogni caso, non si fonda su un modello della deducibilità dei costi assimilabile a quello che, in base al principio di inerenza, è linearmente riscontrabile nella disciplina dell'IRES. Esiste una profonda differenza tra il criterio di calcolo del valore della produzione netta e quello del reddito netto, dal momento che alcuni costi necessariamente inerenti e deducibili per quest'ultima grandezza non sono considerati scorporabili o deducibili per la prima. La particolarità della tecnica impositiva che contraddistingue l'IRAP conduce, pertanto, a concludere che il principio della necessaria deducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali, affermato da questa Corte in relazione all'IRES, non può essere pedissequamente traslato a una imposta differente dove la considerazione delle componenti negative segue un criterio diverso.

4.4 Decisioni in materia di esercizio del noleggio con conducente: ordinanza n. 35 e sentenza n. 36 del 2024

4.4.1 Ordinanza n. 35

La Corte costituzionale, con l'[ordinanza n. 35](#) del 2024 ha sollevato, disponendone la trattazione innanzi a sé stessa, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, comma 6, del decreto-legge n. 135 del 2018, nel testo vigente.

Secondo la Corte, la suddetta disposizione si porrebbe in contrasto con gli articoli 3, 41, primo e secondo comma, e 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

La questione

La Corte era stata investita, in via principale, dal Presidente del Consiglio dei Ministri per sentirla dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria n. 16 del 2023, in materia di autorizzazione all'esercizio del servizio di noleggio con conducente (NCC).

Per comprendere il problema affrontato nell'ordinanza n. 35, occorre premettere che:

- ✓ con decreto-legge n.135 del 2018 era stata modificata la legge n. 21 del 1992 in tema di licenze taxi e NCC;
- ✓ la modifica, ai presenti fini, consisteva essenzialmente nel prevedere un registro informatico nazionale di tutte le licenze taxi e NCC;
- ✓ tale registro avrebbe assolto alla funzione di riferimento nazionale per il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni per tali operatori, da parte dei comuni. Questi ultimi, infatti, ai sensi dell'articolo 5, della legge n. 21 del 1992 sono i titolari del potere amministrativo di rilasciare i titoli abilitativi;
- ✓ fino all'entrata in funzione del registro del registro informatico nazionale, come previsto dall'articolo 10-*bis* del citato decreto-legge n. 135 del 2018, è vietato il rilascio di nuove autorizzazioni per gli NCC.

In questo quadro è intervenuta la legge regionale della Calabria impugnata dallo Stato.

Per fronteggiare l'aumento delle richieste turistiche di mobilità, l'art. 1 della suddetta legge regionale, prevede che la regione attribuisca a una sua società *in house* (Ferrovie della Calabria S.r.l.) fino a duecento nuove

autorizzazioni NCC, che non possono essere oggetto di successiva cessione e circolazione.

La Presidenza del Consiglio ha ritenuto tale disposizione in contrasto con due parametri costituzionali:

- ✓ anzitutto, l'articolo 117, secondo comma, lettera *e*), il quale riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di concorrenza. Tale materia sarebbe incisa dalla disposizione regionale a motivo che questa, nell'assegnare licenze direttamente a un soggetto che svolge un servizio di tipo economico senza una procedura competitiva, falserebbe la concorrenza;
- ✓ in secondo luogo, l'articolo 118, commi primo e secondo, in tema di sussidiarietà. L'articolo 5 della legge n. 21 del 1992, infatti e come accennato, assegna ai comuni il potere autorizzatorio in questo ambito e, pertanto in questo caso, la regione si introdurrebbe indebitamente nei poteri dell'ente locale.

La decisione della Corte

La Corte costituzionale ritiene di dover invertire l'ordine logico dei temi posti dal ricorso dello Stato (in ciò aderendo anche al contenuto della memoria di un *amicus curiae*, l'Associazione nazionale Imprese di trasporto viaggiatori – ANITRAV).

Più in dettaglio, la Corte annette la questione del rilascio delle autorizzazioni per gli NCC alle funzioni amministrative spettanti ai comuni, sulla base del principio di sussidiarietà, come previsto dall'articolo 118 della Costituzione.

Questo aspetto è preliminare rispetto a quello del rapporto tra competenze legislative statali e regionali in tema di concorrenza.

Occorre, quindi, affrontare prima la questione del rispetto dell'articolo 118 della Costituzione e poi, eventualmente, quello della pretesa invasione di competenze legislative statali, ai sensi dell'articolo 117.

Senonché, da questo punto di vista, la Corte costituzionale osserva che il potere amministrativo dei comuni di rilasciare autorizzazioni è attualmente paralizzato proprio dal citato articolo 10-*bis* del decreto-legge n. 135 del 2018. Il decreto ministeriale che avrebbe dovuto istituire e avviare il funzionamento del registro informatico nazionale delle licenze non è mai divenuto efficace e quindi nuove autorizzazioni per gli NCC non vengono affatto rilasciate.

Ne consegue che assume rilevanza centrale per la questione sollevata dalla Presidenza del Consiglio, l'ulteriore e diversa questione di legittimità del

medesimo articolo 10-*bis*, il quale sembra alla Corte affetto da suoi propri vizi di costituzionalità.

Secondo l'ordinanza della Corte, tale disposizione “appare rispondere a un'istanza protezionistica” e si traduce in “un'indebita barriera all'ingresso del mercato” ponendosi in contrasto con l'articolo 41 della Costituzione.

Inoltre, la Corte costituzionale dubita della compatibilità dell'articolo 10-*bis* alla luce dell'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sulla libertà di stabilimento.

La Corte pertanto, solleva dinnanzi a se stessa la questione di legittimità costituzionale del predetto articolo 10-*bis* del decreto-legge n. 135 del 2018, disponendone la trattazione in una distinta udienza da convocarsi in esito agli adempimenti di legge. Solo risolta tale questione la Corte potrà tornare a decidere il ricorso in via principale proposto dallo Stato contro la legge della regione Calabria.

4.4.2 Sentenza n. 36

La Corte costituzionale, con la [sentenza n. 36](#) del 2024 ha rigettato il ricorso in via principale dello Stato sulla legge della regione Calabria n. 37 del 2023.

La questione

La Corte era stata investita, in via principale, dal Presidente del Consiglio dei ministri per sentirla dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria n. 37 del 2023, in materia di servizi innovativi per gli esercenti l'attività di trasporto non di linea di persone (in pratica, la disposizione regionale consente a tali esercenti l'utilizzo di *app*).

Secondo il ricorso statale, la disposizione impugnata si riferiva sia ai taxi sia agli NCC, dettando una disciplina uniforme per i due tipi di operatori. Così facendo, la legge regionale si sarebbe intrusa sul terreno della regolazione della concorrenza tra soggetti economici, riservata in via esclusiva allo Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

La decisione della Corte

La Corte costituzionale ritiene di dover chiarire anzitutto la portata della disposizione impugnata (vale a dire l'articolo 2, comma 4, della legge regionale n. 37 del 2023).

Tale legge regionale consente ai comuni di rilasciare apposite autorizzazioni con la previsione di forme innovative di servizio all'utenza nei confronti di titolari di licenze taxi e dei soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, lettere *b*) (titolari di licenza taxi associati in cooperative) e *c*) (titolari di licenza taxi associati in consorzi di imprese), della legge n. 21 del 1992.

Se nel ricorso della Presidenza del Consiglio i soggetti, così indentificati, ricomprendevano anche gli NCC, la Corte costituzionale è di diverso avviso.

Secondo la sentenza (vedi punti 3 e 4 del *Considerato in diritto*) destinatari della previsione regionale sono soltanto i taxi. Ciò si desume da un'interpretazione letterale della disposizione accompagnata da una sua lettura sistematica, coordinata con l'articolo 6, comma 1, lettera *e*), del decreto-legge n. 223 del 2006 (c.d. decreto Bersani) e con l'articolo 1 della legge n. 21 del 1992. Tali ultime disposizioni legislative statali costituiscono il quadro primario in armonia col quale necessariamente la disposizione regionale deve porsi (e le finalità del quale essa stessa si propone di perseguire).

Pertanto, la premessa ermeneutica da cui muove il ricorso statale viene dichiarata infondata.

Peraltro, la pronuncia non si limita a dichiarare infondata la questione, perché basata su un'interpretazione errata dell'ambito applicativo della disposizione impugnata.

Essa svolge ulteriori e significative considerazioni in ordine agli NCC, i quali – benché non destinatari della disposizione regionale – devono ritenersi comunque facoltizzati a offrire i propri servizi con modalità tecnologicamente innovative a prescindere da un'autorizzazione legislativa.

A tale conclusione la Corte costituzionale perviene sulla base di principi generali desumibili dall'articolo 41 della Costituzione e dall'articolo 49 TFUE (specie alla luce dell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia nella sentenza [dell'8 giugno 2023 nella causa C-50/21](#)).

Secondo la Corte costituzionale, limitazioni all'attività imprenditoriale e alle relative modalità sono certamente ammesse dall'ordinamento interno ed europeo, purché ciò risponda a precisi e identificati interessi pubblici e, comunque, con disposizioni espresse, ispirate ai principi di proporzione e adeguatezza (vedi punto 11 del *Considerato in diritto*).

La sentenza osserva, altresì, a questo riguardo, che la tutela della concorrenza, che pure è una competenza legislativa statale, non si sostanzia solo in provvedimenti di contrasto di comportamenti anticoncorrenziali (come possono essere i cartelli e l'abuso di posizioni dominanti), ma anche in atti normativi che promuovano effettivamente la competizione tra imprenditori (vedi punto 8 del *Considerato in diritto*). In questa chiave, considerate la difficoltà di soddisfare in modo efficiente la domanda di trasporto locale non di linea e la tendenza dei consumatori di rivolgersi in modo indifferenziato sia ai taxi sia agli NCC, consentire a entrambi di offrire i propri servizi in modalità innovative è certamente rispondente ai predetti principi costituzionali nonché al diritto alla mobilità (articolo 16 della Costituzione) dei consumatori.

4.5 La sentenza n. 41 del 2024 in materia di richiesta di archiviazione per estinzione del reato per intervenuta prescrizione

Con la [sentenza n. 41](#) del 2024 la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 411, comma 1-*bis*, c.p.p., sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, commi secondo e terzo, della Costituzione, «nella parte in cui non prevede che, anche in caso di richiesta di archiviazione per estinzione del reato per intervenuta prescrizione, il pubblico ministero debba darne avviso alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa, estendendo a tale ipotesi la medesima disciplina prevista per il caso di archiviazione disposta per particolare tenuità del fatto, anche sotto il profilo della nullità del decreto di archiviazione emesso in mancanza del predetto avviso e della sua reclamabilità dinanzi al Tribunale in composizione monocratica».

La questione

Giudice *a quo* della vicenda in questione è il Tribunale ordinario di Lecce, il quale sollevava, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, commi secondo e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 411, comma 1- *bis*, c.p.p., «nella parte in cui non prevede che, anche in caso di richiesta di archiviazione per estinzione del reato per intervenuta prescrizione, il pubblico ministero debba darne avviso alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa, estendendo a tale ipotesi la medesima disciplina prevista per il caso di archiviazione disposta per particolare tenuità del fatto, anche sotto il profilo della nullità del decreto di archiviazione emesso in mancanza del predetto avviso e della sua reclamabilità dinanzi al Tribunale in composizione monocratica».

Nel caso all'esame del Tribunale, una persona già sottoposta a indagini era casualmente venuta a conoscenza di un provvedimento di archiviazione per prescrizione già pronunciato nei suoi confronti, in cui si affermava, tra l'altro, che le accuse rivolte contro di lei erano suffragate da molteplici elementi di riscontro, puntualmente elencati. La persona interessata aveva, quindi, proposto reclamo contro il provvedimento, manifestando al tempo stesso la propria volontà di rinunciare alla prescrizione.

Il Tribunale pugliese chiedeva sostanzialmente alla Corte un intervento additivo volto di introdurre un generalizzato obbligo, a carico del pubblico ministero, di avvisare preventivamente la persona sottoposta alle indagini dell'eventuale richiesta di archiviazione per prescrizione del reato nei suoi confronti, in modo da consentirle di rinunciare alla prescrizione e ottenere

una pronuncia che riconosca la sua innocenza. Secondo il giudice (del reclamo) rimettente l'avviso sarebbe essenziale per assicurare all'indagato la possibilità di rinunciare alla prescrizione prima che il procedimento sia concluso, e di ottenere così una pronuncia sul merito degli addebiti oggetto del procedimento stesso.

Tuttavia, proprio la mancata previsione di tale onere informativo alla persona sottoposta alle indagini in caso di richiesta di archiviazione per intervenuta prescrizione del reato pretermetterebbe, ad avviso del giudice *a quo*, il diritto dell'indagato a rinunciare alla causa estintiva, e pertanto violerebbe: in primo luogo l'art. 3 Cost., «creando evidente disparità di trattamento rispetto a chi ben può agevolmente avvalersi del diritto di rinuncia alla prescrizione soltanto perché la maturazione della causa estintiva casualmente coincide con una diversa fase processuale», nonché rispetto alla persona sottoposta alle indagini nei cui confronti venga richiesta l'archiviazione del procedimento per particolare tenuità del fatto, che deve essere invece avvisata della richiesta di archiviazione; in secondo luogo l'art. 24, secondo comma, Cost., «in quanto la rinuncia o meno alla prescrizione rientra in una precisa scelta processuale dell'indagato/imputato formulabile in ogni stato e grado del processo ed esplicativa del proprio inviolabile diritto di difesa inteso come diritto al giudizio e con esso a quello alla prova»; e infine l'art. 111, commi secondo e terzo, Cost., «attesa l'elusione del contraddittorio con l'indagato necessario ad assicurargli la piena facoltà di esercitare i suoi diritti, tra cui quello alla rinuncia alla prescrizione».

La decisione della Corte

La Corte costituzionale, nel ritenere infondata la questione, ha preliminarmente osservato di essere chiamata, per la prima volta, a valutare se i parametri costituzionali evocati dal giudice *a quo* – e cioè il diritto alla difesa in giudizio e al contraddittorio, oltre che l'eguaglianza di trattamento tra imputato e indagato – impongano di estendere anche a quest'ultimo il diritto già riconosciuto all'imputato dalla giurisprudenza costituzionale.

È vero che la Corte ha, in passato, riconosciuto il diritto dell'imputato a rinunciare alla prescrizione, in seguito all'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero. Ma tale diritto non necessariamente deve riconoscersi anche a chi sia soltanto sottoposto a indagini preliminari, senza che l'ipotesi di reato a suo carico sia mai stata fatta propria dal pubblico ministero.

La Corte ha ricordato che già durante le indagini preliminari l'interessato dispone dei mezzi ordinari a difesa della propria reputazione – a cominciare dalla denuncia per calunnia e/o diffamazione sino all'azione di risarcimento del danno – “contro qualsiasi privato che lo abbia ingiustamente accusato di

avere commesso un reato, nonché contro ogni indebita utilizzazione, da parte dei media, degli elementi di indagine e dello stesso provvedimento di archiviazione, così da presentare di fatto la persona come colpevole (...). Inoltre, un elementare principio di civiltà giuridica impone che tutti gli elementi raccolti dal pubblico ministero in un'indagine sfociata in un provvedimento di archiviazione debbano sempre essere oggetto di attenta rivalutazione nell'ambito di eventuali diversi procedimenti (civili, penali, amministrativi, disciplinari, contabili, di prevenzione) in cui dovessero essere in seguito utilizzati", così da assicurare all'interessato in quelle sedi "le più ampie possibilità di contraddittorio (...), anche mediante la presentazione di prove contrarie".

Inoltre, il caso specifico all'esame del Tribunale di Lecce – ha precisato sempre la Corte – è "emblematico di una specifica patologia", rappresentata da un provvedimento di archiviazione per prescrizione che presenta la persona sottoposta alle indagini come colpevole, senza averle dato alcuna possibilità di difendersi dalle accuse.

Al riguardo, il Giudice costituzionale ha evidenziato che tanto l'iscrizione nel registro degli indagati, quanto il provvedimento di archiviazione che chiude le indagini, sono provvedimenti concepiti dal legislatore come "neutri", dai quali non è corretto far derivare conseguenze negative per la reputazione dell'interessato. Se però il provvedimento di archiviazione esprima giudizi sulla colpevolezza dell'imputato, esso risulterà del tutto indebito, "a fronte della considerazione che, una volta riscontrato l'avvenuto decorso del termine di prescrizione, gli stessi poteri di indagine e di valutazione del pubblico ministero sui fatti oggetto della *notitia criminis* vengono meno".

E inoltre, provvedimenti simili "sono in concreto suscettibili di produrre – ove per qualsiasi ragione arrivino a conoscenza dei terzi, come spesso accade – gravi pregiudizi alla reputazione, nonché alla vita privata, familiare, sociale e professionale, delle persone interessate. Ciò che, in ipotesi, potrebbe dare altresì luogo a responsabilità civile e disciplinare dello stesso magistrato" che ha richiesto o emesso il provvedimento, in quanto ne ricorrano i presupposti di legge. In conclusione, secondo la Corte, il complessivo bilanciamento degli interessi in gioco richiede che sia sempre garantita all'interessato la possibilità di un ricorso effettivo contro questi provvedimenti, che indebitamente inseriscono in un'archiviazione il contenuto tipico di una sentenza di condanna, senza che l'indagato – in ipotesi rimasto all'oscuro dell'indagine – abbia avuto alcuna concreta possibilità di esercitare il proprio diritto al contraddittorio rispetto agli elementi raccolti a suo carico dal pubblico ministero.

4.6 La sentenza n. 44 del 2024 relativa all'ambito di applicazione della tutela dai licenziamenti posta per i contratti di lavoro cosiddetti a tutele crescenti

La Corte costituzionale, con la [sentenza n. 44](#) del 22 febbraio 2024-19 marzo 2024, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'inclusione nell'ambito di applicazione della normativa di tutela dai licenziamenti di cui al D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 23³⁰, anche di una specifica fattispecie di lavoratori la cui assunzione a tempo indeterminato sia stata effettuata entro il giorno precedente la data di entrata in vigore del medesimo decreto – quindi, entro il 6 marzo 2015 –. Tale fattispecie corrisponde ai casi in cui il datore di lavoro, in conseguenza di assunzioni a tempo indeterminato avvenute successivamente alla medesima data, superi i limiti minimi dimensionali oltre i quali sarebbe stata applicabile, in base al regime anteriore di tutela, la reintegrazione del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo³¹. La sentenza in esame ha dichiarato che l'inclusione di tale fattispecie di lavoratori nell'ambito di applicazione della suddetta normativa di tutela dai licenziamenti non viola la disciplina di delega.

Le disposizioni oggetto della sentenza e i motivi del ricorso

L'oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale concerne l'articolo 1, comma 3, del D.Lgs. n. 23 del 2015.

Si premette che l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina di cui al D.Lgs. n. 23 concerne: i lavoratori la cui assunzione, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, sia successiva al 6 marzo 2015³² (ivi compresi i casi in cui tale assunzione consista in una trasformazione a tempo indeterminato di un contratto di lavoro a termine o di apprendistato); i lavoratori la cui assunzione in oggetto sia stata effettuata entro la suddetta data, limitatamente ai casi in cui il datore di lavoro, in conseguenza di assunzioni a tempo indeterminato avvenute successivamente alla medesima data, superi i limiti minimi dimensionali³³ oltre i quali sarebbe stata

³⁰ Il citato decreto legislativo reca disposizioni “in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183”.

³¹ Si ricorda che, in specifiche fattispecie, di cui all'articolo 2 del citato D.Lgs. n. 23 del 2015, e successive modificazioni, la tutela reintegratoria prescinde da limiti minimi dimensionali e da riferimenti normativi temporali; cfr., in materia, anche l'articolo 3, comma 2, e l'articolo 9 del suddetto D.Lgs. n. 23.

³² Come detto, il citato decreto legislativo è entrato in vigore il 7 marzo 2015.

³³ Di cui all'articolo 18, ottavo e nono comma, della L. 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni.

applicabile, in base al regime anteriore di tutela, la reintegrazione del lavoratore in caso di licenziamento illegittimo³⁴.

La questione di legittimità oggetto della sentenza in esame concerne, come accennato, l'inclusione di quest'ultimo ambito di lavoratori nel regime di cui al citato D.Lgs. n. 23 e la conseguente esclusione dei medesimi dall'applicazione del suddetto regime di tutela reintegratoria.

La questione di legittimità è stata posta con riferimento al rispetto della disciplina di delega³⁵, la quale aveva previsto la ridefinizione, in base alla formulazione letterale per le sole "nuove assunzioni", del regime di tutela dai licenziamenti.

La decisione della Corte costituzionale

La sentenza in esame quindi, in via principale, affronta la questione della portata della locuzione "nuove assunzioni" posta dalla suddetta disciplina di delega.

La Corte premette che quest'ultima era intesa a rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro e a favorire il superamento del precariato di varie forme contrattuali, diverse dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Nell'ambito di tali finalità, rileva la sentenza, il "criterio compromissorio", definito, riguardo al regime di tutela dai licenziamenti, in sede di disciplina di delega, aveva previsto che l'esclusione (tranne specifiche fattispecie³⁶) della tutela reintegratoria concernesse soltanto le nuove assunzioni (a tempo indeterminato); tale criterio ha garantito la "non regressione", rispetto alla tutela reintegratoria, per i soggetti che già rientravano, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo³⁷, nell'ambito di applicazione della stessa tutela.

Per i lavoratori che invece, alla suddetta data, non rientravano, in ragione delle dimensioni dell'organico del datore di lavoro, nella medesima tutela reintegratoria, il decreto legislativo – rileva la Corte – non ha comunque operato alcuna regressione *in peius*, in quanto la tutela posta dallo stesso decreto e operante anche per i casi di eventuale successivo superamento dei suddetti limiti minimi dimensionali è più favorevole di quella³⁸ già in applicazione per i medesimi lavoratori. Nell'esercizio della delega, quindi, secondo la Corte, si è scelto legittimamente di escludere l'ipotesi di acquisizione successiva della tutela reintegratoria, ipotesi che avrebbe potuto

³⁴ Riguardo a fattispecie invece generali di tutela reintegratoria, cfr. *supra*, in nota.

³⁵ Di cui all'articolo 1, comma 7, lettera c), della L. 10 dicembre 2014, n. 183. Riguardo alla verifica del rispetto di tale disciplina di delega, l'ordinanza di rimessione della questione di legittimità fa riferimento agli articoli 76 e 77, primo comma, della Costituzione.

³⁶ Cfr. *supra*, in nota.

³⁷ Riguardo alla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 23 del 2015, cfr. *supra*, in nota.

³⁸ Di cui alla L. 15 luglio 1966, n. 604.

comportare – in contrasto con le suddette finalità della disciplina di delega – una remora, per il datore di lavoro, a procedere a nuove assunzioni.

La sentenza osserva altresì che, in via generale, occorre valutare la questione anche considerando che il regime di tutela dai licenziamenti posto dal citato D.Lgs. n. 23 del 2015, essendo applicabile a tutti i nuovi assunti, costituisce la nuova disciplina a regime e quindi, almeno in prospettiva, quella ordinaria.

Riguardo alla giurisprudenza della Corte costituzionale sulla disciplina posta dal citato D.Lgs. n. 23 del 2015 in materia di tutela dai licenziamenti, cfr. altresì, nella presente rassegna, la scheda sulla sentenza di rigetto n. 7 del 5 dicembre 2023-22 gennaio 2024 e la scheda sulla sentenza di accoglimento di una questione di legittimità costituzionale n. 22 del 23 gennaio-22 febbraio 2024.

4.7 La sentenza n. 47 del 2024 in materia di divieto di accesso ad infrastrutture e pertinenze dei servizi di trasporto (c.d. DASPO urbano)

La Corte costituzionale, con la [sentenza n. 47](#) del 2024, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento alla normativa concernente il c.d. DASPO urbano (misura consistente nel divieto di accesso a infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e alle relative pertinenze) risultante dal combinato disposto degli artt. 9, comma 1, e 10, comma 2, del decreto-legge n. 14 del 2017, per asserito contrasto con gli articoli 3, 16 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Le disposizioni oggetto della sentenza e i motivi del ricorso

Il Tribunale di Firenze, con l'ordinanza n. 28 del 30 gennaio 2023, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nel decreto-legge n. 14 del 2017, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città, e segnatamente degli articoli 9, comma 1, e 10, commi 1 e 2.

L'art. 9, comma 1, sottopone a sanzione amministrativa pecuniaria chiunque, in violazione di divieti di stazionamento o di occupazione di spazi, ponga in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle infrastrutture dei servizi di trasporto ivi indicati; il trasgressore è inoltre soggetto a provvedimento di allontanamento dai suddetti luoghi.

L'art. 10, comma 1, specifica che l'ordine di allontanamento di cui all'art. 9, comma 1, redatto per iscritto, deve contenere l'indicazione che l'efficacia dell'ordine stesso cessa dopo 48 ore dall'accertamento del fatto e che, in caso di violazione del medesimo, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 9, comma 1, aumentata del doppio.

Infine, l'art. 10, comma 2, prevede che il questore possa disporre, in caso di reiterazione delle condotte sopra descritte da cui possa derivare pericolo per la sicurezza, il divieto di accesso ad una o più delle aree di cui all'art. 9 per un periodo non superiore a dodici mesi, individuando modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto. Il contravventore al divieto di accesso è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno.

A parere del giudice rimettente, la normativa indicata risulterebbe non conforme ai principi costituzionali, in particolare con riferimento alla libertà di circolazione di cui all'art. 16 Cost., al principio di ragionevolezza di cui

all'art. 3 Cost., con riguardo tanto al difetto di pericolo per la sicurezza della condotta punita quanto all'individuazione delle condotte illecite, e al principio di determinatezza delle norme che costituiscono la base legale di un'interferenza nei diritti fondamentali della persona ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), concernente la libertà di circolazione.

La decisione della Corte Costituzionale

Preliminarmente, la Corte procede ad una sintetica ricostruzione del panorama normativo di riferimento, inquadrando l'ordine di allontanamento di cui all'art. 9, comma 1, e soprattutto il divieto di accesso di cui all'art. 10, comma 2, nell'ambito di quelle misure di prevenzione personale atipiche che hanno come archetipo il divieto di accesso inteso a contrastare i fenomeni di violenza nel corso delle manifestazioni sportive (DASPO), previsto dall'art. 6 della legge n. 401 del 1989.

Passando all'esame delle specifiche questioni sollevate dal giudice *a quo*, la Corte dichiara *in primis* inammissibile per difetto di rilevanza l'obiezione di illegittimità costituzionale dell'ordine di allontanamento di cui all'art. 9, comma 1. Essendo infatti il tribunale rimettente chiamato a giudicare sulla fattispecie del divieto di accesso di cui all'art. 10, comma 1, che si basa sui presupposti della reiterazione delle condotte e l'eventuale sussistenza di un pericolo per la sicurezza ma non sull'ordine di allontanamento, quand'anche venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale di quest'ultimo - argomenta la Corte - il divieto di accesso continuerebbe ad operare.

Con riferimento a tale ultimo profilo, che il giudice *a quo* reputa in conflitto con i parametri costituzionali dettati dagli artt. 3, 16 e 117, primo comma, Cost., la Corte non ritiene di avallare le tesi esposte dal rimettente, fornendo puntuali motivazioni in ordine ai diversi profili presi in considerazione nell'ordinanza di remissione.

Innanzitutto la Corte respinge la tesi secondo cui il concetto di sicurezza sotteso alla norma censurata sarebbe quello di "sicurezza urbana" fornito dall'art. 4 del medesimo decreto-legge n. 14 del 2017, che ne amplia la definizione fino a ricomprendervi nozioni, quali quelle di "vivibilità" e "decoro", estranee al perimetro che la giurisprudenza costituzionale aveva delineato, sin dalle sue prime sentenze, con riferimento alla nozione di sicurezza, quale "situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l'"ordinato vivere civile", che è indubbiamente

la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico” (v. sent. n. 2 del 1956). Da numerosi indici di ordine testuale, logico e sistematico la Corte desume che nel contesto della norma censurata “il termine sicurezza può – e deve – essere inteso in un senso più ristretto e coerente con la natura di misura di prevenzione personale atipica, generalmente riconosciuta all’istituto in discussione, e al tempo stesso in linea con il dettato costituzionale: vale a dire propriamente nel senso di garanzia della libertà dei cittadini di svolgere le loro lecite attività al riparo da condotte criminose”.

Parimenti la Corte non ritiene di accogliere la tesi dell’illegittimità per contrasto con il principio di «proporzionalità/ragionevolezza» di cui all’art. 3 Cost. proposta dal giudice *a quo*, basata sulla circostanza per cui l’art. 10, comma 2, non richiederebbe, la sussistenza di un concreto pericolo per la sicurezza ma semplicemente che “dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza”. Nel ribadire che il concetto di sicurezza che viene in rilievo nella normativa esaminata è quello più ristretto indicato dalla Corte, la medesima osserva che “le misure di prevenzione, allo stesso modo delle misure di sicurezza, si basano, per loro natura, su un giudizio prognostico, di tipo probabilistico, sulla futura condotta del soggetto che vi è sottoposto” ed il fatto che tale giudizio prognostico debba fondarsi, secondo la lettera della legge, sulla condotta tenuta vale ad escludere che la sussistenza del pericolo possa essere desunta dalla sola personalità dell’agente, risultante dai precedenti penali, ma deve emergere dal comportamento del soggetto.

La Corte esclude inoltre, alla luce delle argomentazioni sopra esposte, che vi possa essere violazione dell’art. 117, primo comma Cost., in relazione all’art. 2 del Prot. n. 4 alla CEDU, per indeterminatezza della norma censurata, ritenendo definita in modo sufficientemente chiaro la condotta di cui all’art. 9, comma 1, che costituisce il parametro di riferimento per l’adozione del divieto di accesso di cui all’art. 10, comma 2, nonché i concetti di reiterazione, sicurezza e pericolo in tale ultima disposizione richiamati.

La Corte ha infine respinto la questione di legittimità concernente l’art. 9, comma 1, con riferimento all’art. 3 Cost. per l’intrinseca irragionevolezza, dedotta dal giudice *a quo*, nella scelta delle condotte sanzionate, normalmente prive di rilevanza penale, a fronte di condotte costituenti reato e maggiormente pericolose per la sicurezza che non vengono colpite dalla medesima sanzione. La selezione delle condotte alla cui reiterazione può conseguire la misura del divieto di accesso – afferma la Corte - rientra nell’esercizio discrezionalità del legislatore, che ha inteso individuare quelle tipologie di comportamenti che contribuiscono maggiormente a generare un clima di insicurezza in determinate aree urbane; in tale selezione, a giudizio della Corte, non sarebbero ravvisabili manifesta irragionevolezza o arbitrio, ovvero i soli parametri che renderebbero sindacabile, in sede di legittimità costituzionale, la discrezionalità legislativa.