

CORTE COSTITUZIONALE

Servizio Studi

Dialogo con il legislatore: moniti, auspici e richiami nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2020

Aprile 2021

**Dialogo con il legislatore: moniti, auspici e richiami nella
giurisprudenza costituzionale dell'anno 2020**

Coordinamento: Riccardo Nevola

Redazione dei testi: Riccardo Nevola, Claudia Giulia e Ida Norelli

INDICE

SENTENZA N. 4	7
<i>La facoltà degli enti locali di utilizzare il fondo anticipazioni di liquidità per finanziare il fondo crediti di dubbia esigibilità, con conseguente miglioramento del risultato di amministrazione – Illegittimità costituzionale e monito al legislatore</i>	
SENTENZA N. 15	9
<i>La determinazione legale del tasso di ragguglio tra pene pecuniarie e pene detentive – Inammissibilità delle questioni e reiterazione di auspicio rivolto al legislatore</i>	
SENTENZA N. 36	11
<i>Il mantenimento provvisorio nei ruoli regionali del personale proveniente dalle disciolte associazioni di divulgazione agricola, già in servizio a tempo indeterminato presso la Regione Calabria, nelle more della definizione delle selezioni pubbliche – Illegittimità costituzionale e invito al legislatore regionale a prevedere, entro un termine breve e certo, procedure di selezione pubblica</i>	
ORDINANZA N. 67	13
<i>Il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione – Manifesta infondatezza delle questioni e reiterata segnalazione al legislatore</i>	
SENTENZA N. 71	14
<i>La cessazione dei diritti di uso civico insistenti sulle aree destinate alla realizzazione dei piani di sviluppo industriale (norme della Regione Calabria) – Illegittimità costituzionale e rimprovero ai legislatori regionali</i>	
SENTENZA N. 74	16
<i>Il divieto di applicazione in via provvisoria della semilibertà quando la pena detentiva da espiare sia superiore a sei mesi e non superiore a quattro anni – Illegittimità costituzionale in parte qua e auspicio rivolto al legislatore</i>	
SENTENZA N. 77	18
<i>L'inapplicabilità alla Regione Valle d'Aosta della disciplina delle graduatorie per l'accesso al lavoro pubblico contenuta nella legge n. 145 del 2018 – Non fondatezza delle questioni e invito al legislatore regionale, anche speciale, a gestire oculatamente le graduatorie concorsuali secondo i criteri di trasparenza e di efficienza enucleati dalla legge statale</i>	

SENTENZA N. 80	21
<i>L'inderogabile competenza monocratica (del capo dell'ufficio giudiziario di appartenenza del giudice, anche collegiale, che ha emesso il provvedimento) per l'opposizione al decreto di revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato – Inammissibilità delle questioni e auspicio per un riordino del sistema normativo</i>	
SENTENZA N. 102	23
<i>L'applicazione automatica della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale in caso di condanna del genitore per il delitto di sottrazione e mantenimento di minore all'estero in danno del figlio minore – Illegittimità costituzionale in parte qua, inammissibilità delle questioni e segnalazione al legislatore</i>	
SENTENZA N. 106	25
<i>La proroga dei contratti in corso con i gestori privati dei servizi socio-sanitari, socio-assistenziali e socio-educativi già in possesso di autorizzazione, anche provvisoria, sulla base della normativa previgente – Inammissibilità della questione e richiamo al legislatore della Regione Basilicata</i>	
SENTENZA N. 113	26
<i>Il termine di ventiquattro ore per il reclamo avverso i provvedimenti del magistrato di sorveglianza relativi ai permessi premio – Illegittimità costituzionale in parte qua, susseguente a monito inascoltato, e invito al legislatore</i>	
SENTENZA N. 115	28
<i>La facoltà degli enti locali di riformulare il piano pluriennale di riequilibrio finanziario mantenendo separati disavanzi di amministrazione e ricalcolando la quota di accantonamento indipendentemente dall'entità complessiva del debito – Illegittimità costituzionale, inammissibilità delle questioni, non fondatezza della questione, non fondatezza, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, delle questioni e monito al legislatore</i>	
SENTENZA N. 130	31
<i>L'autorizzazione a incrementare la spesa sanitaria per prestazioni non essenziali, quali le indennità per talassemia, in una situazione di persistente disavanzo – Illegittimità costituzionale, non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione, inammissibilità della questione e invito al legislatore della Regione siciliana</i>	

ORDINANZA N. 132.....	33
<i>La pena della reclusione per il delitto di diffamazione commessa a mezzo della stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato – Rinvio a nuova udienza della trattazione delle questioni e sollecitazione al legislatore</i>	
SENTENZA N. 135.....	36
<i>La devoluzione al Comune dei beni patrimoniali delle estinte IPAB e l'assorbimento nei ruoli organici del relativo personale dipendente – Illegittimità costituzionale parziale e richiamo al legislatore della Regione siciliana</i>	
SENTENZA N. 136.....	38
<i>Il minimo edittale della multa prevista per il furto monoaggravato – Inammissibilità delle questioni e auspicio rivolto al legislatore</i>	
SENTENZA N. 137.....	40
<i>La facoltà del giudice di applicare al prevenuto, in sede di convalida dell'arresto, misure cautelari in deroga agli ordinari limiti edittali – Non fondatezza delle questioni e auspicio rivolto al legislatore</i>	
SENTENZA N. 141.....	42
<i>La limitazione dell'acquisizione del documento unico di regolarità contributiva (DURC) alle erogazioni effettuate con risorse regionali di importo pari o superiore a 5.000 euro – Illegittimità costituzionale e rimprovero al legislatore della Regione Toscana</i>	
SENTENZA N. 150.....	44
<i>La commisurazione alla sola anzianità di servizio dell'indennità spettante al lavoratore, assunto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015, in caso di licenziamento affetto da vizi formali e procedurali – Illegittimità costituzionale parziale e richiamo al legislatore</i>	
SENTENZA N. 152.....	46
<i>La pensione di inabilità per gli invalidi civili totali: l'importo mensile e il requisito anagrafico dei 60 anni per la concessione dell'incremento – Illegittimità costituzionale in parte qua, nei sensi e nel termine di cui in motivazione, inammissibilità della questione e richiamo al legislatore</i>	
SENTENZA N. 158.....	50
<i>La preclusione della valutazione degli elementi extratestuali e degli atti collegati in sede di applicazione dell'imposta di registro secondo la natura intrinseca e gli effetti giuridici dell'atto – Non fondatezza delle questioni e invito al legislatore</i>	

SENTENZA N. 190	52
<i>L'equiparazione del trattamento sanzionatorio della rapina impropria a quello della rapina propria – Non fondatezza, inammissibilità delle questioni e invito al legislatore</i>	
SENTENZA N. 234	54
<i>Il raffreddamento della dinamica perequativa e il contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato – Illegittimità costituzionale in parte qua, inammissibilità, non fondatezza delle questioni e invito al legislatore</i>	
SENTENZA N. 248	59
<i>La mancata previsione della procedibilità a querela del delitto di lesioni stradali gravi e gravissime nelle ipotesi non aggravate e, comunque, in tutte le ipotesi diverse da quelle aggravate ex art. 590-bis, secondo comma, cod. pen. – Inammissibilità, manifesta infondatezza, non fondatezza delle questioni e invito al legislatore</i>	
SENTENZA N. 252	62
<i>Le perquisizioni personali e domiciliari eseguite dalla polizia giudiziaria, senza necessità di convalida, previa autorizzazione telefonica del pubblico ministero ai sensi del t.u. stupefacenti – Illegittimità costituzionale in parte qua, manifesta inammissibilità delle questioni e rinvio a eventuali diverse opzioni legislative</i>	

SENTENZA N. 4

La facoltà degli enti locali di utilizzare il fondo anticipazioni di liquidità per finanziare il fondo crediti di dubbia esigibilità, con conseguente miglioramento del risultato di amministrazione – Illegittimità costituzionale e monito al legislatore

La sentenza n. 4 ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., gli artt. 2, comma 6, del d.l. n. 78 del 2015 e 1, comma 814, della legge n. 205 del 2017, che consentivano di utilizzare le anticipazioni di liquidità al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse nei termini sanciti dal d.l. n. 35 del 2013 e, in particolare, di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione. Tale improprio utilizzo finiva per modificare il risultato dell'ente locale, con conseguente lesione dell'equilibrio del bilancio, del principio di sana gestione finanziaria e della "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost., secondo cui l'indebitamento degli enti territoriali deve essere riservato a spese di investimento. Le anticipazioni di liquidità costituiscono una forma straordinaria di indebitamento a lungo termine, utilizzabili in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio. La loro *ratio* è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione dell'anticipazione. In sede normativa, esse sono il frutto di un rigoroso bilanciamento tra l'esigenza di rispettare i vincoli di indebitamento e quella di onorare i debiti, costituenti entrambe regole primarie dell'ordinamento dell'Unione europea e nazionale. Si tratta di un rimedio contingente, non riproducibile serialmente nel tempo, inidoneo a risanare bilanci strutturalmente in perdita e a rimuovere situazioni di *deficit* strutturale, posto che solo un investimento efficace può compensare in positivo l'onere debitorio sotteso alla sua realizzazione. Le disposizioni censurate, consentendo all'ente locale di impiegare un *surplus* di spesa, pari al mancato accantonamento, coprendolo con risorse nominali, incrementavano di fatto il disavanzo di amministrazione già maturato negli esercizi precedenti. In particolare, la contabilizzazione tra le parti attive del rendiconto delle anticipazioni di liquidità, già facenti parte del fondo di cassa di fine esercizio, migliorava in modo solo apparente il risultato di amministrazione, esonerando così l'ente locale dalle necessarie operazioni di rientro dal *deficit*, che non sarebbero state parametrize sul disavanzo effettivo ma su quello alterato dall'anomala contabilizzazione del fondo anticipazioni liquidità. Ciò pregiudicava ulteriormente l'equilibrio strutturale dell'ente locale, in quanto alla situazione deficitaria precedente si aggiungeva quella derivante dall'impiego indebito dell'anticipazione. Il meccanismo tecnico in questione non poteva essere giustificato nemmeno dalla difficoltà dell'ente di riscuotere crediti in ragione della ridotta capacità fiscale della popolazione di riferimento poiché un conto è la misura del gettito, effettivamente legata alle condizioni socio-economiche del territorio, altro è la capacità di riscuotere i tributi, strettamente collegata all'efficienza del sistema di riscossione. In caso di insufficienza strutturale del gettito fiscale ad assicurare i servizi essenziali, la Costituzione prevede espressamente rimedi diretti a garantire interventi ispirati

alla solidarietà. Quando le risorse proprie non consentono agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, deve essere lo Stato ad intervenire con apposito fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante e con ulteriori risorse aggiuntive ai fini di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119, commi terzo, quarto e quinto, Cost.). La Corte ha, infine, ammonito il legislatore ad adottare una legislazione finanziaria ispirata alla valorizzazione dell'art. 3, secondo comma, Cost., proprio sotto il profilo della tutela dei cittadini residenti nei Comuni con maggiore difficoltà economica e della riduzione/eliminazione della sperequazione tra i livelli dei servizi erogati.

ESTRATTO

«6.– Il sintetico richiamo ai principi cardine della Costituzione in tema di relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali consente di svolgere opportune considerazioni in ordine ad alcuni argomenti difensivi svolti dal Comune di Napoli i quali – ancorché eccentrici rispetto al thema decidendum – meritano attenzione anche da parte del legislatore statale. Si allude in particolare all'esigenza, espressa dal predetto ente locale, di una legislazione finanziaria ispirata alla valorizzazione dell'art. 3, secondo comma, Cost., nella specie sotto il profilo della tutela dei cittadini residenti nei Comuni con maggiore difficoltà economica e della riduzione/eliminazione della sperequazione tra i livelli dei servizi erogati dagli enti di base nelle comunità più povere e in quelle più ricche. Questa esigenza solidaristica nei confronti delle comunità meno abbienti trova puntuale risposta – come già rilevato – in più articoli della Costituzione e, in particolare, nell'art. 119 Cost., il quale fissa le forme e i limiti che devono guidare il legislatore ordinario nell'inveramento dei principi ivi indicati. Il richiamato parametro costituzionale bilancia le ragioni dell'autonomia, quelle dei vincoli finanziari dell'Unione europea e quelle della solidarietà verso le comunità economicamente meno munite. Il primo comma precisa che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. In tale prospettiva, l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea. Ne consegue che tutte le disfunzioni – a cominciare da quelle censurate in questa sede – devono essere rimosse e non possono essere computate nell'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 Cost. È in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l'intervento diretto dello Stato. Le risorse necessariamente stanziare per tali finalità – proprio in virtù dei superiori precetti costituzionali – devono essere prioritariamente destinate dallo Stato alle situazioni di accertato squilibrio strutturale dei bilanci degli enti locali».

SENTENZA N. 15

La determinazione legale del tasso di ragguaglio tra pene pecuniarie e pene detentive – Inammissibilità delle questioni e reiterazione di auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 15 ha ritenuto inammissibili, per *aberratio ictus*, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 135 cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui stabilisce il tasso di ragguaglio tra pene pecuniarie e detentive in ragione di 250 euro, o frazione di 250 euro, per un giorno di pena detentiva, anziché il diverso e più favorevole tasso previsto dall'art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen. La Corte ha preliminarmente evidenziato come l'art. 53, comma 2, della legge n. 689 del 1981, che consente la sostituzione di una pena detentiva nel limite di sei mesi con una pena pecuniaria, contenga un rinvio "mobile" all'art. 135 cod. pen. per la determinazione del *quantum*. Tale ultima disposizione è applicabile ad ogni ipotesi in cui – in difetto di altra più specifica disciplina – si debba eseguire un ragguaglio tra pene pecuniarie e pene detentive. Ma lo stesso art. 53 detta una disciplina speciale rispetto a quella dell'art. 135 cod. pen., stabilendo che la somma ivi indicata – attualmente pari a 250 euro, o frazione di 250 euro, per ogni giorno di pena detentiva – possa essere aumentata sino a dieci volte, tenendo conto, nella determinazione dell'ammontare della pena pecuniaria, della condizione economica complessiva dell'imputato o del suo nucleo familiare. Il giudice *a quo* ha, però, censurato il solo art. 135 cod. pen., ossia una disposizione destinata ad operare in una pluralità di ipotesi del tutto distinte rispetto alla sostituzione della pena detentiva in pena pecuniaria, ed ha ommesso di censurare proprio la disposizione di cui all'art. 53 della legge n. 689 del 1981, che detta lo speciale criterio di ragguaglio applicabile nel caso di specie. Con l'occasione la Corte ha evidenziato le numerose incongruenze emerse dall'esame della disciplina interessata. Il citato art. 53, secondo comma, nel prevedere la possibilità di sostituzione della pena detentiva nel limite dei sei mesi con la pena pecuniaria, stabilisce, tra l'altro, che il valore giornaliero non può essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 del codice penale e non può superare di dieci volte tale ammontare. Per effetto di tale rinvio, il valore giornaliero minimo della pena pecuniaria sostituita alla pena detentiva – innalzato con la legge n. 94 del 2009 – è attualmente pari a 250 euro. Il risultato è quello di rendere eccessivamente onerosa, per molti condannati, la sostituzione della pena detentiva. Ciò ha determinato, nella prassi, una drastica compressione del ricorso alla sostituzione della pena pecuniaria, con il conseguente rischio di trasformare tale strumento in un privilegio per i soli condannati abbienti: ciò che appare incompatibile con l'art. 3, secondo comma, Cost., parametro di centrale rilievo nella commisurazione della pena pecuniaria. Il Collegio ha, pertanto, ribadito la stringente opportunità, nel quadro di un complessivo intervento, che il legislatore ponga rimedio alle numerose incongruenze evidenziate al fine di restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali, farraginosi meccanismi di esecuzione forzata e di conversione in pene limitative della libertà personale, apprestando una disciplina in grado di garantirne una commisurazione da parte del giudice proporzionata tanto alla gravità del reato quanto alle condizioni economiche del reo, e assieme di assicurarne poi l'effettiva riscossione.

ESTRATTO

«2.1.– Il problema che fa da sfondo alle questioni sollevate è, invero, reale. L'art. 53, comma 2, della legge n. 689 del 1981, nel prevedere la possibilità di sostituzione della pena detentiva nel limite dei sei mesi con la pena pecuniaria, stabilisce, tra l'altro, che “per determinare l'ammontare della pena pecuniaria il giudice individua il valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato e lo moltiplica per i giorni di pena detentiva. Nella determinazione dell'ammontare di cui al precedente periodo il giudice tiene conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare. Il valore giornaliero non può essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 del codice penale e non può superare di dieci volte tale ammontare”. Ora, il tasso di ragguglio previsto dall'art. 135 cod. pen. – già fissato dall'art. 1 della legge 5 ottobre 1993, n. 402 (Modifica dell'articolo 135 del codice penale: ragguglio fra pene pecuniarie e pene detentive), in 75.000 lire per ogni giorno di pena detentiva, poi convertite in 38 euro – è stato innalzato a 250 euro giornalieri per effetto della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica). Tale aumento ha fatto sì che – in forza del richiamo all'art. 135 cod. pen. contenuto nell'art. 53 della legge n. 689 del 1981, pacificamente considerato quale rinvio “mobile” – il valore giornaliero minimo della pena pecuniaria sostituita alla pena detentiva sia attualmente pari a 250 euro. Il risultato è stato quello di rendere eccessivamente onerosa, per molti condannati, la sostituzione della pena pecuniaria, sol che si pensi che – ad esempio – il minimo legale della reclusione, fissato dall'art. 23 cod. pen. in quindici giorni, deve oggi essere sostituito in una multa di almeno 3.750 euro, mentre la sostituzione di sei mesi di reclusione (pari al limite massimo entro il quale può operare il meccanismo previsto dall'art. 53, comma 2, della legge n. 689 del 1981) dà a luogo a una multa non inferiore a 45.000 euro. Ciò ha determinato, nella prassi, una drastica compressione del ricorso alla sostituzione della pena pecuniaria, che pure era stata concepita dal legislatore del 1981 – in piena sintonia con la logica dell'art. 27, terzo comma, Cost. – come prezioso strumento destinato a evitare a chi sia stato ritenuto responsabile di reati di modesta gravità di scontare pene detentive troppo brevi perché possa essere impostato un reale percorso trattamentale, ma già sufficienti a produrre i gravi effetti di lacerazione del tessuto familiare, sociale e lavorativo, che il solo ingresso in carcere solitamente produce. Con il conseguente rischio di trasformare la sostituzione della pena pecuniaria in un privilegio per i soli condannati abbienti: ciò che appare di problematica compatibilità con l'art. 3, secondo comma, Cost., il cui centrale rilievo nella commisurazione della pena pecuniaria è stato da tempo sottolineato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 131 del 1979). 3.– Le considerazioni poc'anzi svolte inducono, comunque, questa Corte a formulare l'auspicio che il legislatore intervenga a porre rimedio alle incongruenze evidenziate (supra, 2.1.), nel quadro di un complessivo intervento – la cui stringente opportunità è stata anche di recente segnalata (sentenza n. 279 del 2019) – volto a restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali, farraginosi meccanismi di esecuzione forzata e di conversione in pene limitative della libertà personale. E ciò nella consapevolezza che soltanto una disciplina della pena pecuniaria in grado di garantirne una commisurazione da parte del giudice proporzionata tanto alla gravità del reato quanto alle condizioni economiche del reo, e assieme di assicurarne poi l'effettiva riscossione, può costituire una

seria alternativa alla pena detentiva, così come di fatto accade in molti altri ordinamenti contemporanei».

SENTENZA N. 36

Il mantenimento provvisorio nei ruoli regionali del personale proveniente dalle disciolte associazioni di divulgazione agricola, già in servizio a tempo indeterminato presso la Regione Calabria, nelle more della definizione delle selezioni pubbliche – Illegittimità costituzionale e invito al legislatore regionale a prevedere, entro un termine breve e certo, procedure di selezione pubblica

La sentenza n. 36 ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost., l'art. 33 della legge della Regione Calabria n. 43 del 2016, che disponeva il mantenimento provvisorio nei ruoli regionali del personale proveniente dalle disciolte associazioni di divulgazione agricola, già in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato con la Regione, nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica. La disposizione censurata era stata emanata a seguito della sentenza n. 248 del 2016, che a sua volta aveva dichiarato l'illegittimità dell'art. 10, comma 2, della legge calabrese n. 22 del 2007, ravvisando nel subingresso *ex lege* della Regione all'associazione di divulgazione agricola ivi previsto la violazione della regola del pubblico concorso. In quella occasione era stato precisato che tale regola va rispettata anche dalle disposizioni che disciplinano il passaggio di personale da soggetti privati a enti pubblici, essendo irrilevante, a tal fine, l'esigenza della Regione di avere alle proprie dipendenze il personale necessario allo svolgimento di funzioni già attribuite a enti disciolti, e tanto meno il generico interesse alla difesa dell'occupazione dei dipendenti di questi ultimi. La disposizione già dichiarata illegittima e quella attualmente censurata erano accomunate dal medesimo contenuto, salva, nella seconda, la riserva recata dall'espressione "nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica per l'approvvigionamento delle suddette professionalità". Tuttavia, tale precisazione non è stata ritenuta sufficiente ad escludere l'incompatibilità della previsione con la prescrizione dell'art. 97, quarto comma, Cost., poiché la permanenza nei ruoli regionali del personale dipendente di un'associazione di natura privatistica ivi transitato senza pubblico concorso – con il subentro della Regione nella posizione di amministrazione pubblica datrice di lavoro – è risultata solo formalmente in via temporanea, ma di fatto in via tendenzialmente definitiva in mancanza di un termine finale per la regolarizzazione di tale transito con l'indizione di procedure di selezione pubblica. Infatti, nessun termine era previsto nella disposizione censurata e, di fatto, a distanza di oltre tre anni, nessuna procedura concorsuale risultava essere stata espletata o finanche promossa. La Corte, pertanto, ha invitato il legislatore regionale a porre rimedio alla situazione determinatasi per effetto della richiamata sentenza n. 248 del 2016 con la previsione di procedure di selezione pubblica da svolgersi entro un termine breve e certo, ferma restando la tutela residuale che comunque l'ordinamento giuridico già assicura alle prestazioni lavorative di fatto con violazione di legge.

ESTRATTO

«4.1.– Occorre partire dalla citata sentenza n. 248 del 2016 nella quale questa Corte ha ritenuto che, di per sé, il subingresso ex lege della Regione all'associazione di divulgazione agricola – previsto dalla norma applicata dal giudice di primo grado, la cui sentenza è oggetto di impugnazione innanzi alla Corte d'appello rimettente – è incompatibile con la regola di rango costituzionale del pubblico concorso, posta dall'art. 97, quarto comma, Cost.; regola che va rispettata anche dalle disposizioni che disciplinano il passaggio di personale da soggetti privati a enti pubblici. Né vale a derogare a tale regola l'esigenza della Regione di avere alle proprie dipendenze il personale necessario allo svolgimento di funzioni già attribuite a enti disciolti, né tanto meno il generico interesse alla difesa dell'occupazione dei dipendenti di questi ultimi. (...) 4.2.– La disposizione censurata si pone, quindi, in evidente contrasto con tale principio perché prevede – non diversamente dalla disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima dalla richiamata sentenza n. 248 del 2016 – che il personale proveniente dalle disciolte associazioni di divulgazione agricola rimane collocato nei ruoli della Regione Calabria alle medesime condizioni sussistenti al momento del subentro. (...) A questo contenuto regolatorio che accomuna la disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima e quella attualmente censurata si aggiunge, solo in quest'ultima, la riserva recata dall'espressione nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica per l'approvvigionamento delle suddette professionalità. (...) A prescindere dalla questione se una procedura concorsuale a sostanziale sanatoria del transito ex lege di tale personale dalle associazioni di divulgazione agricola alla Regione, precluso dalla citata sentenza di questa Corte, sarebbe potuta venire in rilievo – quale eventuale deroga, sul piano costituzionale, di carattere eccezionale e transitorio, alla regola del concorso pubblico – ove fosse stata circoscritta dalla previsione di un termine finale o almeno fosse stata seguita a breve distanza di tempo dall'indizione delle procedure di selezione pubblica, dirimente è il rilievo che, comunque, così non è, e non è stato, perché nessun termine è previsto nella disposizione censurata e, di fatto, a distanza di oltre tre anni, nessuna procedura concorsuale risulta essere stata espletata o finanche promossa, come ammette la stessa difesa della Regione. Non è compatibile con la prescrizione dell'art. 97, quarto comma, Cost., che, senza pubblico concorso, dipendenti di un'associazione di natura privatistica transitino nei ruoli del personale regionale con il subentro della Regione nella posizione di amministrazione pubblica datrice di lavoro, solo formalmente in via temporanea, ma di fatto in via tendenzialmente definitiva in mancanza di un termine finale per la regolarizzazione di tale transito con l'indizione di procedure di selezione pubblica. (...) 5.– Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata per violazione dell'art. 97, quarto comma, Cost. Spetterà al legislatore regionale porre rimedio alla situazione determinatasi per effetto della richiamata sentenza n. 248 del 2016 con la previsione di procedure di selezione pubblica da svolgersi entro un termine breve e certo, ferma restando la tutela residuale che comunque l'ordinamento giuridico già assicura alle prestazioni lavorative di fatto con violazione di legge (art. 2126 del codice civile)».

ORDINANZA N. 67

Il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione – Manifesta infondatezza delle questioni e reiterata segnalazione al legislatore

L'ordinanza n. 67 ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lett. a), cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce che la sospensione dell'esecuzione della pena non possa essere disposta nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione di cui all' art. 624-bis, primo comma, cod. pen. La Corte, rilevata l'identità delle questioni rispetto a quelle già ritenute non fondate con la sentenza n. 216 del 2019, ne ha richiamato le conclusioni, escludendo innanzitutto il vizio di irragionevolezza della disposizione censurata. La *ratio* del divieto di sospensione va infatti individuata nella discrezionale e non irragionevole presunzione operata dal legislatore, relativa alla particolare gravità del fatto di chi si introduce in un'abitazione altrui per commettere il furto e alla speciale pericolosità soggettiva manifestata dall'agente, che permangono anche quando non sia stata usata violenza nei confronti di alcuno. La disposizione censurata non dà luogo ad alcun irragionevole automatismo, in quanto la valutazione operata dal legislatore sulla pericolosità individuale, pur costituendo una ragione sufficiente per negare in via generale il beneficio in questione, non esclude la valutazione individualizzata del condannato, che rimane comunque demandata al tribunale di sorveglianza in sede di esame dell'istanza di concessione dei benefici presentata dopo il passaggio in giudicato della sentenza. Infine, è stato riaffermato che la previsione di una valutazione individualizzata da parte del tribunale di sorveglianza vale ad escludere la violazione del principio della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. La Corte ha in conclusione ribadito l'opportunità, già segnalata con la sentenza del 2019, che il legislatore ponga rimedio all'incongruenza cui può dar luogo l'attuale difetto di coordinamento 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 il codice di procedura penale non prevede la sospensione dell'ordine di carcerazione, e ai quali – tuttavia – la vigente disciplina sostanziale riconosce la possibilità di accedere a talune misure alternative sin dall'inizio dell'esecuzione della pena. Al riguardo, è stato nuovamente posto in evidenza il rischio che la decisione del tribunale di sorveglianza intervenga dopo che il soggetto abbia ormai interamente o quasi scontato la propria pena.

ESTRATTO

«(...) per tutte queste ragioni le questioni sollevate debbono essere ritenute manifestamente infondate, ferma restando l'opportunità – già segnalata nella sentenza n. 216 del 2019 (punto 4. del Considerato in diritto) – 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».

SENTENZA N. 71

La cessazione dei diritti di uso civico insistenti sulle aree destinate alla realizzazione dei piani di sviluppo industriale (norme della Regione Calabria) – Illegittimità costituzionale e rimprovero ai legislatori regionali

La sentenza n. 71 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 53 della legge della Regione Calabria n. 34 del 2010, il quale disponeva la cessazione degli usi civici insistenti sulle terre destinate alla realizzazione dei piani di sviluppo industriale. La Corte ha attribuito rilevanza alla pregiudizialità della valutazione in ordine all'eventuale mutamento di destinazione dell'area agro-silvo-pastorale gravata da usi civici rispetto alla sua inclusione nel piano di sviluppo industriale. È stato, infatti, ribadito che, per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente, non è sufficiente un intervento successivo alla soppressione degli usi civici: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore sin nella formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela. Inoltre, vi sono aspetti di indefettibile sovrapposizione funzionale e strutturale tra la tutela paesistico-ambientale e quella dominicale dei beni di uso civico. Il fatto che le peculiari tipologie d'utilizzo dei beni d'uso civico e il relativo regime giuridico siano stati riconosciuti dal legislatore in materia ambientale come meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali determina un meccanismo di garanzia integrato e reciproco. In definitiva, l'eventuale coinvolgimento di assetti fondiari collettivi nella pianificazione urbanistica deve prioritariamente passare attraverso un rigoroso esame di compatibilità con le esigenze di natura paesistico-ambientale di competenza statale e con i concreti interessi della collettività locale che ne è titolare. Infine, premesso che la determinazione del regime giuridico dei beni immobili appartiene alla materia dell'ordinamento civile, la Corte ha concluso che la disposizione censurata, nel disporre la descritta cessazione-estinzione, ha introdotto, attraverso l'invasione della competenza statale, una indebita compressione della proprietà collettiva. Un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di sclassificazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928, per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. La riferita conclusione ha indotto la Corte ad evidenziare il

fenomeno dei reiterati interventi legislativi regionali condotti in violazione dei principi costituzionali applicabili alla materia degli usi civici. I numerosi tentativi di invasione della competenza legislativa statale finiscono per coinvolgere in un defatigante contenzioso lo Stato, le Regioni, gli enti locali, le comunità territoriali e i giudici di merito. Peraltro, tali interventi appaiono sproporzionati e contraddittori rispetto alle finalità perseguite in quanto le sottese esigenze possono essere soddisfatte tramite procedimenti amministrativi di competenza regionale, che si muovono nel perimetro delle deroghe ai principi di indisponibilità e inalienabilità, come fissato dalla legge n. 1766 del 1927 e dal relativo regolamento di attuazione.

ESTRATTO

«5.– Questa Corte non ignora il fenomeno dei reiterati interventi legislativi regionali (ex plurimis, sentenze n. 178 e n. 113 del 2018; n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014) – analoghi a quello oggetto del presente giudizio – in violazione dei principi costituzionali applicabili alla materia degli usi civici. Non di rado tali tentativi appaiono più o meno esplicitamente finalizzati a sistemare situazioni patrimoniali indefinite da lungo tempo, sfociando in un’indebita invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Peraltro assumono dimensioni palesemente sproporzionate anche quando riguardano la “regolarizzazione” di situazioni sostanzialmente marginali. Questo reiterarsi di tentativi di invasione della competenza legislativa statale finisce per coinvolgere in un defatigante contenzioso lo Stato, le Regioni, gli enti locali, le comunità territoriali e i giudici di merito. Dette prassi legislative appaiono peraltro sproporzionate e contraddittorie, perché le esigenze a esse sottese trovano già risposta in procedimenti amministrativi di competenza regionale che si muovono nel perimetro delle deroghe ai principi generali di indisponibilità e inalienabilità, come fissato dalla legge n. 1766 del 1927 e dal relativo regolamento di attuazione (r.d. n. 332 del 1928). In proposito si è già avuto modo di sottolineare come la previa assegnazione a categoria dei beni civici di cui all’art. 11 della legge n. 1766 del 1927 non abbia più ragion d’essere alla luce dell’introduzione del vincolo paesistico-ambientale e delle mutate condizioni socio-economiche del Paese: “nel vigente quadro normativo la previa assegnazione a categoria dei beni civici non è più necessaria, in quanto il vincolo paesaggistico-ambientale è già perfetto e svolge pienamente i suoi effetti a prescindere da tale operazione, la quale – a sua volta – non è più funzionale agli scopi colturali, come un tempo configurati, e neppure coerente col medesimo vincolo paesistico-ambientale. Infatti, l’assegnazione a categoria era funzionale alla quotizzazione dei terreni coltivabili, il cui fisiologico esito era l’affrancazione (previo accertamento delle migliorie colturali), cioè la trasformazione del demanio in allodio, oggi incompatibile con la conservazione ambientale. È stato in proposito affermato che ‘la linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale, va rintracciata proprio nella pianificazione: ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali di cui all’art. 12 della legge n. 1766 del 1927 vengono oggi ad aggiungersi ed a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all’art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004. La pianificazione prevista da questi ultimi – a differenza del passato – riguarda l’intero patrimonio dei beni civici e non più solo i terreni identificati dall’art. 11 della legge n. 1766 del 1927 con la

categoria a (terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente) (sentenza n. 103 del 2017)” (sentenza n. 113 del 2018). Venuta meno l’assegnazione a categoria, non sono stati però travolti gli istituti della verifica demaniale e della pianificazione (oggi quella paesistico-ambientale subentrata al piano agro-silvo-pastorale), i quali, alle molteplici funzioni di carattere generale, aggiungono anche quelle di presupposto necessario delle ipotesi di variazione del patrimonio civico. Queste ultime sono ben possibili, come detto, nel perimetro consentito dalla legge statale. Le variazioni possono essere raggruppate – con riguardo agli istituti conosciuti dalla legge statale – in tre categorie: le prime comportano la trasformazione del bene da demanio ad allodio, come l’alienazione e la legittimazione; le seconde, come lo scorporo, lo scioglimento delle promiscuità e la stessa conciliazione, regolano la separazione delle utilità a vocazione pubblica da quelle da assegnare all’ordinario regime privatistico; la terza preserva la vocazione pubblicistica del bene in un diverso assetto funzionale, attraverso il mutamento di destinazione».

SENTENZA N. 74

Il divieto di applicazione in via provvisoria della semilibertà quando la pena detentiva da spiare sia superiore a sei mesi e non superiore a quattro anni – Illegittimità costituzionale in parte qua e auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 74 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 50, comma 6, ord. pen., nella parte in cui non consentiva al magistrato di sorveglianza di applicare in via provvisoria la semilibertà, ai sensi del precedente art. 47, comma 4, anche nell’ipotesi prevista dal terzo periodo del comma 2 dello stesso art. 50, ossia quando la pena detentiva da spiare sia superiore a sei mesi ma non a quattro anni. La disposizione censurata, come modificata dalla legge n. 165 del 1998, prevede che nel caso di pene detentive brevi la semilibertà possa essere disposta anche successivamente all’inizio dell’esecuzione della pena, richiamando, quanto alle modalità, quelle previste per l’affidamento in prova al servizio sociale dall’art. 47, comma 4, solo per il caso di condanna a pena non superiore a sei mesi. Secondo il citato comma 4, come novellato nel 1998, l’istanza di affidamento in prova doveva essere proposta al magistrato di sorveglianza, che poteva sospendere l’esecuzione della pena e ordinare la liberazione del condannato, con provvedimento efficace sino alla decisione del tribunale di sorveglianza. Il testo della disposizione è stato modificato dal d.l. n. 146 del 2013, che ha rimediato all’anomalia, segnalata con le ordinanze nn. 446 del 2008 e 375 del 1999, per la quale il provvedimento provvisorio monocratico aveva un contenuto più ampio rispetto a quello del tribunale. Attualmente, il magistrato di sorveglianza non ha più il potere di disporre la sospensione dell’esecuzione, ma può applicare in via provvisoria l’affidamento in prova. La procedura descritta non è stata tuttavia estesa all’applicazione della semilibertà “surrogatoria”, destinata ai condannati ad una pena detentiva non superiore ai quattro anni. In conseguenza di tale asimmetria normativa, mentre l’affidamento in prova può essere provvisoriamente disposto dall’organo monocratico in caso di condanna a pene detentive fino

a quattro anni, per l'applicazione provvisoria della semilibertà si continua ad applicare il limite di sei mesi previsto dall'art. 50, comma 1, ord. pen. Considerato che già da tempo il legislatore ha discrezionalmente stabilito di omologare semilibertà e affidamento in prova sotto il profilo del requisito del *quantum* di pena richiesto per l'accesso (art. 50, comma 2, ord. pen.), la Corte ha ritenuto che non vi fosse più alcuna ragione per lasciare (contraddittoriamente) disallineato *in peius* il beneficio minore, quanto alla possibilità di accesso anticipato e provvisorio al beneficio in presenza di un pericolo di grave pregiudizio, tramite provvedimento dell'organo monocratico, essendo venuta meno la ragione giustificativa di tale diversità di procedimento, in origine riconducibile all'inopportunità di estendere la sospensione della pena, con conseguente messa in libertà, a soggetti privi dei requisiti richiesti per l'affidamento in prova e condannati a una pena tale da non poter costituire indice di una ridotta pericolosità. La Corte è giunta alla declaratoria di incostituzionalità partendo dal rilievo che la disposizione censurata si pone su un piano differente rispetto a quello della disciplina sostanziale, in quanto non attiene alle diverse condizioni di accesso alle due misure, peraltro già da tempo allineate quanto al limite di pena, ma riguarda le relative modalità procedurali, e in particolare, la possibilità, esclusa nel caso della semilibertà, di ammissione in modo "accelerato", tramite un'applicazione provvisoria con provvedimento monocratico, che eviti al condannato i tempi di attesa della decisione del tribunale di sorveglianza, con i relativi pregiudizi. Sotto il profilo sostanziale, in precedenti occasioni è stato escluso che tra le due misure possa ravvisarsi un'esigenza costituzionale di allineamento, date le reciproche differenze di contenuto e di requisiti soggettivi di applicazione. Il fatto che il condannato presenti ancora un grado di pericolosità e di rischio di recidiva tale da non consentire l'affidamento in prova, giustifica la scelta legislativa di stabilire requisiti oggettivi diversi e più rigorosi per l'ammissione alla semilibertà, che comunque implica un atto di fiducia dello Stato, consentendo l'uscita dall'istituto penitenziario per una parte del giorno. In senso analogo, con riguardo ai rapporti tra l'affidamento in prova e la detenzione domiciliare, è stato rilevato che una maggiore espansione delle misure alternative alla detenzione sarebbe certamente possibile e forse anche auspicabile, restando tuttavia rimessa alle scelte discrezionali del legislatore in tema di politica dell'esecuzione penale.

ESTRATTO

«6.– Questa Corte si è già occupata in due occasioni di questioni volte a censurare che fossero previste, per la fruizione della semilibertà, condizioni oggettive per certi versi più rigorose di quelle richieste per l'affidamento in prova. In entrambi i casi, questa Corte ha negato l'esistenza dei vulnera denunciati, escludendo che, alla luce delle differenze strutturali tra le due misure, possa ravvisarsi un'esigenza costituzionale di allineamento dei relativi requisiti di ammissibilità (sentenze n. 338 del 2008 e n. 100 del 1997). Affidamento in prova e semilibertà restano, infatti, tuttora misure distinte non solo sul piano dei contenuti, ma anche su quello dei presupposti di ordine soggettivo. Per l'affidamento in prova è, infatti, richiesta una prognosi positiva riguardo alla capacità della misura di contribuire alla rieducazione del reo e di prevenire il rischio della recidiva (art. 47, comma 2, ordin. penit.): laddove, invece, l'ammissione alle varie forme di libertà si fonda su presupposti più blandi, che ruotano

sostanzialmente attorno all'esistenza delle condizioni per un graduale reinserimento sociale del condannato (art. 50, commi 4 e 6, ordin. penit.). Ciò esclude che possa ravvisarsi tra le due misure «una sorta di rapporto di continenza» (sentenza n. 338 del 2008), a fronte del quale sarebbe senz'altro irragionevole precludere il “meno” al soggetto che potrebbe (astrattamente) aspirare al “più”. Il fatto che il condannato presenti ancora un certo grado di pericolosità, tale da non consentire una valutazione favorevole circa la prevenzione del rischio di recidiva attraverso le prescrizioni – anche molto stringenti – che possono accompagnare l'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47, comma 5, ordin. penit.), si presta, in particolare, a giustificare la scelta legislativa di stabilire requisiti di ordine oggettivo distinti e più rigorosi per l'ammissione a una misura – quale la semilibertà – «che, comunque, implica un atto di fiducia dello Stato» nei confronti del condannato, consentendone l'uscita dall'istituto penitenziario per una parte del giorno (in questi termini, sentenza n. 338 del 2008, con specifico riguardo all'esclusione dalla semilibertà – a differenza che dall'affidamento in prova – dei condannati per i reati di cui all'art. 4-bis ordin. penit. che non abbiano ancora espiato i due terzi della pena, anche quando la pena residua non superasse – all'epoca – i tre anni). In senso simile questa Corte si è di recente espressa anche con riguardo ai rapporti tra l'affidamento in prova e altra misura alternativa alla detenzione parimenti meno favorevole, quale la detenzione domiciliare, dichiarando non fondate le questioni al riguardo sollevate dalla prima sezione penale della Corte di cassazione con l'ordinanza pure diffusamente richiamata dall'odierno rimettente a sostegno delle proprie tesi. Sulla base di un ragionamento analogo, mutatis mutandis, a quello dianzi ricordato, si è ritenuta, in particolare, non censurabile sul piano costituzionale l'esclusione dalla detenzione domiciliare ordinaria dei condannati per i reati di cui all'art. 4-bis ordin. penit.: condannati dei quali pure non è precluso l'affidamento in prova (sentenza n. 50 del 2020). In tali occasioni, questa Corte ha rilevato che un diverso assetto della disciplina della materia, nel segno di una maggiore espansione delle misure alternative alla detenzione, era certamente possibile (sentenza n. 50 del 2020) e forse anche auspicabile (sentenza n. 100 del 1997): ma che esso restava rimesso alle scelte discrezionali del legislatore in tema di politica dell'esecuzione penale».

SENTENZA N. 77

L'inapplicabilità alla Regione Valle d'Aosta della disciplina delle graduatorie per l'accesso al lavoro pubblico contenuta nella legge n. 145 del 2018 – Non fondatezza delle questioni e invito al legislatore regionale, anche speciale, a gestire oculatamente le graduatorie concorsuali secondo i criteri di trasparenza e di efficienza enucleati dalla legge statale

La sentenza n. 77 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento a numerosi parametri costituzionali e statutari, degli artt. 1, commi 300, 360, 361,

362, 363, 364 e 365, della legge n. 145 del 2018 e 9-bis, comma 1, lett. a), del d.l. n. 135 del 2018. Le disposizioni contestate attengono alla disciplina delle procedure concorsuali per l'accesso alle amministrazioni pubbliche (commi 300 e 360), anche del personale medico, tecnico professionale e infermieristico presso gli enti del servizio sanitario nazionale, e a quella delle graduatorie (commi da 361 a 365). Con riferimento al primo gruppo di disposizioni, la Corte, muovendo da una ricognizione del relativo ambito di applicazione, è pervenuta alla conclusione che le stesse disciplinano dettagliatamente l'espletamento delle procedure concorsuali delle sole amministrazioni statali. I commi da 361 a 365 dispongono, tra l'altro, l'esclusione, per i nuovi concorsi, del meccanismo dello scorrimento delle graduatorie a favore degli idonei non vincitori, per il caso di posti vacanti nella medesima categoria e qualifica, istituiti in dotazione organica prima dell'emanazione del bando; disciplinano, inoltre, l'utilizzo delle graduatorie in essere, stabilendo deroghe e modulazione dei tempi di applicazione. In particolare, per le più risalenti, l'assunzione degli idonei è subordinata a ulteriori adempimenti puntualmente individuati (frequenza di corsi di aggiornamento e formazione e superamento di un esame-colloquio). La disciplina delle graduatorie, non interessata dalla privatizzazione del pubblico impiego, appartiene alla fase pubblicistica del reclutamento dei dipendenti e rientra pacificamente nella competenza legislativa residuale in materia di organizzazione amministrativa, che spetta anche alle Regioni a statuto speciale a mente dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Pertanto, si è esclusa l'applicabilità della disciplina in oggetto non solo alla ricorrente Valle d'Aosta, ma anche a tutte le Regioni. Infine, preso atto che lo scorrimento delle graduatorie, dapprima individuato come strumento eccezionale, si è configurato nel tempo quale soluzione alternativa all'indizione di nuovi concorsi, la Corte ha ritenuto necessario evidenziare alcuni correttivi alla proroga delle graduatorie, precisandone le finalità. Il legislatore valdostano può legittimamente intervenire nella gestione delle graduatorie, purché realizzi un reclutamento imparziale, espressivo dei canoni costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione. Conseguentemente, pur non vincolato dalle scelte operate a livello statale, il legislatore regionale non dovrebbe spingersi fino a pregiudicare l'urgenza pressante dell'aggiornamento professionale. I principi individuati dalla legislazione nazionale, volti a garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, funzionano come limiti anche per il legislatore regionale speciale e vanno individuati in un' oculata gestione delle graduatorie, secondo i criteri di trasparenza ed efficienza progressivamente enucleati dalla disciplina statale.

ESTRATTO

«4.3.1.– Non vi è dubbio che la disciplina delle graduatorie rientri a pieno titolo nella competenza regionale residuale in materia di “organizzazione amministrativa”, di cui è titolare la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (...). Questa Corte ha costantemente affermato che la disciplina delle graduatorie si colloca nella fase di accesso al lavoro pubblico e conserva – come la stessa disciplina dei concorsi – caratteristiche marcatamente pubblicistiche, così sottraendosi al regime della privatizzazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (sentenza n. 380 del 2004). Dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo

V, sono state molteplici le occasioni in cui questa Corte ha ribadito che l'accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile all'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali (ex multis, sentenze n. 141 del 2012 e n. 235 del 2010). Lo scorrimento delle graduatorie, dapprima individuato come strumento eccezionale, ha perso con il passare del tempo tale caratteristica, per configurarsi, in molte occasioni, quale soluzione alternativa all'indizione di nuovi concorsi. L'evoluzione diacronica della legislazione, che questa Corte ha di recente esaminato (sentenza n. 5 del 2020, punto 4.3.1. del Considerato in diritto), consente di porre in evidenza alcuni correttivi, che s'innestano sul prorogarsi delle graduatorie e ne precisano le finalità. Rientra, tuttavia, nella scelta discrezionale del legislatore regionale, nell'esercizio della propria competenza residuale, individuare la disciplina delle graduatorie, purché nel rispetto dei canoni costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione. Proprio con riferimento alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in un caso che riguardava proroghe di graduatorie cui attingere per la AUSL – peraltro in un regime di finanziamento regionale esclusivo – questa Corte ha affermato che resta ampio il raggio d'azione del legislatore regionale, in particolare nel reclutamento e nell'organizzazione del personale. Nell'attingere alle graduatorie l'amministrazione adotta il provvedimento che “esaurisce l'ambito proprio del procedimento amministrativo e dell'esercizio dell'attività autoritativa, cui subentra la fase in cui i suoi comportamenti vanno ricondotti all'ambito privatistico” (sentenza n. 241 del 2018, punto 4 del Considerato in diritto). La legge statale impugnata, pertanto, non incide sulle Regioni, con la conseguenza che non si è determinata alcuna violazione della competenza regionale residuale in materia di “ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali”, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. Sono egualmente non fondate le censure di violazione del principio di leale collaborazione, poiché la normativa statale impugnata non si applica alla Regione ricorrente. L'inapplicabilità comporta il rigetto anche dell'asserita violazione degli artt. 3 e 97 Cost., da cui deriverebbe, secondo l'assunto della Regione, una lesione della propria sfera di competenza legislativa in materia di organizzazione amministrativa. L'ampio campo di azione riservato al legislatore valdostano consente allo stesso di intervenire – in linea con gli artt. 3 e 97 Cost., intesi quali unici limiti all'esercizio della sua competenza – con efficienza e ragionevolezza nella gestione delle graduatorie, anche tenendo conto della posizione degli idonei. Un reclutamento imparziale degli idonei inseriti nelle graduatorie non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, nell'esercizio della competenza legislativa regionale. Tuttavia, nella già ricordata pronuncia riguardante la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, questa Corte ha inteso puntualizzare che la discrezionalità del legislatore regionale non dovrebbe spingersi fino a pregiudicare l'urgenza pressante dell'aggiornamento professionale (sentenza n. 241 del 2018). La scelta operata dal legislatore statale, per quanto non vincolante nei confronti delle Regioni, segnala esigenze rilevanti, volte a garantire il buon andamento dell'amministrazione. Un tale impulso dovrebbe riverberarsi anche sulle Regioni, quando esercitano la propria competenza, con l'ispirarsi ai principi dell'imparzialità e del buon andamento. Tali principi funzionano come limiti anche per il legislatore regionale speciale e, per quel che attiene al caso in esame,

vanno individuati in un' oculata gestione delle graduatorie, secondo i criteri di trasparenza ed efficienza che la legge statale sta progressivamente enucleando».

SENTENZA N. 80

L'inderogabile competenza monocratica (del capo dell'ufficio giudiziario di appartenenza del giudice, anche collegiale, che ha emesso il provvedimento) per l'opposizione al decreto di revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato – Inammissibilità delle questioni e auspicio per un riordino del sistema normativo

La sentenza n. 80 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002 e 15 del d.lgs. n. 150 del 2011, impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui, in caso di revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, prevedono l'inderogabile competenza monocratica del capo dell'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento opposto, anche ove quest'ultimo sia un giudice collegiale. La disciplina dei provvedimenti in tema di patrocinio è storicamente connotata da lacune e attraversata da discrasie non superate completamente dal testo unico in materia di spese di giustizia. I quesiti – aventi ad oggetto la singolare attribuzione a un giudice monocratico della cognizione su opposizioni contro provvedimenti di natura giurisdizionale pronunciati da un giudice collegiale – implicano valutazioni sistematiche che rientrano nell'ampia discrezionalità del legislatore in materia processuale. La Corte non può sostituirsi al legislatore in tali valutazioni, tanto più che l'invocata pronuncia manipolativa rischierebbe di creare non secondarie disarmonie applicative e sarebbe inidonea a ricondurre a piena coerenza il sistema per il quale è comunque auspicabile un più ampio intervento di riordino normativo.

ESTRATTO

«4.1.– (...) la disciplina normativa dei provvedimenti, specie quelli di revoca, in tema di patrocinio a spese dello Stato, è storicamente connotata da lacune e attraversata da discrasie che l'intervento del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia non è riuscito a superare completamente. In questo contesto si collocano anche le questioni sollevate dal rimettente, ossia la singolare attribuzione – a opera dell'art. 15 del d.lgs. n. 150 del 2011 che, sotto tale profilo, detta una regola speciale rispetto a quanto previsto per i procedimenti sommari di cognizione semplificati dall'art. 3 dello stesso decreto in ordine alla necessaria collegialità del giudice dell'impugnazione – a un giudice monocratico della cognizione su opposizioni contro provvedimenti, aventi natura giurisdizionale, pronunciati da un giudice in composizione collegiale; questione che, tuttavia, non può essere risolta da questa Corte, poiché implica, proprio in ragione del descritto contesto normativo, valutazioni sistematiche rientranti nella discrezionalità del legislatore, discrezionalità che è peraltro particolarmente ampia in materia processuale (ex plurimis, sentenza n. 45 del 2019; ordinanza n. 273 del 2019). Anche recentemente questa Corte

(ordinanza n. 3 del 2020) ha ribadito che “la giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni ricondotto l’istituto del patrocinio a spese dello Stato nell’alveo della disciplina processuale (sentenza n. 81 del 2017; ordinanze n. 122 del 2016 e n. 270 del 2012), nella cui conformazione il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate (ex plurimis, sentenza n. 97 del 2019)”. E, proprio con riferimento alla disciplina della revoca del decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, questa Corte (sentenza n. 47 del 2020) ha ritenuto “inammissibili questioni rispetto alle quali si chiede una pronuncia connotata da un cospicuo tasso di manipolatività (sentenze n. 219 del 2019, n. 23 del 2016 e n. 277 del 2014; ordinanze n. 254 e n. 122 del 2016)”. Insomma, questa Corte non può sostituirsi al legislatore in tali valutazioni discrezionali, tanto più che un intervento additivo come quello auspicato dal giudice rimettente rischierebbe di creare non secondarie disarmonie applicative. Occorre considerare, infatti, che la problematica non riguarda i soli provvedimenti emessi dai giudici civili in composizione collegiale. In particolare, la giurisprudenza della Corte di cassazione, per un verso, riconduce le controversie incardinate dall’opposizione ex art. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002 alla materia civile, e quindi alla cognizione del giudice civile, anche se i provvedimenti sono stati emessi dal giudice penale (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 3 settembre 2009, n. 19161) e, per un altro, ha sancito la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario anche sulle opposizioni proposte contro provvedimenti resi dai giudici amministrativi (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 23 dicembre 2016, n. 26907). In sostanza, sebbene nella fattispecie risulti distonica la previsione dell’ordinanza di un giudice monocratico che deliberi in sede di opposizione avverso un decreto di natura giurisdizionale anche quando questo è emesso da un giudice collegiale, vi è che una pronuncia di accoglimento di questa Corte, per non comportare incertezze nella stessa declinazione del principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25, primo comma, Cost.), richiederebbe di indicare in modo puntuale il collegio che, a seconda del giudice collegiale (non solo civile, ma anche penale e amministrativo) che ha emesso il provvedimento impugnato di revoca del patrocinio, sarebbe competente a decidere dell’opposizione ai sensi degli artt. 170 del t.u. e 15 del d.lgs. n. 150 del 2011. È evidente che un intervento di tale portata, che implica un pur auspicabile riordino del sistema normativo, esula dai compiti di questa Corte ed è demandato alle valutazioni e scelte del legislatore. Né, infine, può trascurarsi di evidenziare che una pronuncia additiva, come quella richiesta dal giudice rimettente, sarebbe comunque inidonea a ricondurre a piena coerenza il sistema, poiché la collegialità finirebbe con il divenire una regola non generale bensì asimmetrica, in quanto operante, o no, in ragione della composizione monocratica o collegiale del giudice che ha emesso il decreto impugnato; la quale potrebbe anche essere, in ipotesi, controversa e sub iudice».

SENTENZA N. 102

L'applicazione automatica della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale in caso di condanna del genitore per il delitto di sottrazione e mantenimento di minore all'estero in danno del figlio minore – Illegittimità costituzionale *in parte qua*, inammissibilità delle questioni e segnalazione al legislatore

La sentenza n. 102 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3, 30 e 31 Cost., dell'art. 574-*bis*, terzo comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva che la condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di sottrazione e mantenimento di minore all'estero ai danni del figlio minore comportasse la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale, anziché la possibilità per il giudice penale di disporre detta sospensione. Il carattere del delitto in esame, anche se intrinsecamente offensivo rispetto allo stesso interesse del minore, non è stato ritenuto sufficiente a giustificare l'automatica applicazione della pena accessoria. Quest'ultima, infatti, presenta caratteri del tutto peculiari rispetto alle altre pene previste dal codice in quanto, incidendo su una relazione, colpisce direttamente, accanto al condannato, anche il minore, che di tale relazione è il coprotagonista. L'irragionevolezza dell'automatismo rispetto all'esigenza primaria di ricercare la soluzione ottimale per il minore è stata ravvisata sulla base di diverse argomentazioni. Innanzitutto, i fatti sussumibili nell'art. 574-*bis* cod. pen. possono presentare caratteristiche assai varie, anche in relazione alla loro concreta dimensione offensiva per l'interesse del minore. In secondo luogo, l'automatismo del provvedimento di applicazione della pena accessoria lo rendeva indifferente rispetto all'evoluzione, successiva al reato, della relazione tra il figlio minore e il genitore autore del reato. Infatti, nonostante la commissione del delitto, il mantenimento del rapporto con il genitore autore della sottrazione o trattenimento all'estero potrebbe risultare non pregiudizievole per il minore, e anzi corrispondere a un suo preciso interesse, che lo Stato avrebbe allora il dovere di salvaguardare, in via preminente rispetto alle stesse esigenze punitive. Infine, la pena accessoria era destinata a essere inesorabilmente eseguita soltanto dopo il passaggio in giudicato della sentenza, spesso a molti anni di distanza dal fatto. Prima di tale momento le diverse autorità giurisdizionali coinvolte nel procedimento penale hanno un ampio margine di valutazione relativamente alla possibile adozione di un provvedimento cautelare di sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale, il quale però veniva del tutto meno all'atto dell'esecuzione della sentenza di condanna, qualunque cosa fosse accaduta nel frattempo e indipendentemente da ogni valutazione dell'interesse attuale del minore. L'accertata illegittimità della disposizione ha condotto a sostituire l'automatismo *de quo* con il dovere del giudice penale di valutare, caso per caso, se l'applicazione della pena accessoria costituisca in concreto la soluzione ottimale per il minore, avuto riguardo alla situazione esistente al momento della condanna. Il limite del *devolutum* non ha consentito di rispondere all'interrogativo, che potrà essere affrontato dal legislatore, se il giudice penale sia l'autorità giurisdizionale più idonea a compiere tale valutazione, ferma restando comunque la necessità di assicurare un coordinamento con le autorità giurisdizionali (tribunale dei minorenni o tribunale ordinario civile) già investite della situazione del minore.

ESTRATTO

«2.1.– (...) Le due pene accessorie disciplinate dall'art. 34 cod. pen. prevedono dunque la decadenza (definitiva) ovvero la sospensione (temporanea) dal fascio complesso di diritti, potestà, obblighi, che si riassumono nel concetto civilistico di "responsabilità genitoriale" di cui all'art. 316 cod. civ. L'ultimo comma dell'art. 34 cod. pen. dispone, peraltro, che – in caso di sospensione condizionale della pena relativa a un reato per il quale sia prevista in astratto la pena accessoria della decadenza o della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale – gli atti del procedimento penale debbano essere trasmessi al tribunale per i minorenni, affinché assuma i "provvedimenti più opportuni nell'interesse dei minori". La ratio della disposizione si collega evidentemente all'art. 166 cod. pen., il quale prevede che la sospensione condizionale della pena si estende di regola anche alle pene accessorie; sicché l'ultimo comma dell'art. 34 cod. pen. si preoccupa di assicurare che anche in tale ipotesi vengano comunque assunti gli opportuni provvedimenti a tutela del minore, ad opera però non direttamente del giudice penale, ma del tribunale per i minorenni, il quale potrà così intervenire – se del caso – adottando le misure previste dagli artt. 330 e 333 cod. civ. (...) Nella specifica ipotesi in cui penda tra i genitori, innanzi al giudice ordinario civile, un giudizio di separazione o di divorzio, ovvero un procedimento sulla responsabilità genitoriale di figli nati da coppia non coniugata ai sensi dell'art. 316 cod. civ., l'art. 38, primo comma, del regio decreto 30 marzo 1942, n. 318 (Disposizioni per l'attuazione del Codice civile e disposizioni transitorie) prevede che la competenza per i procedimenti di cui all'art. 333 cod. civ. spetti allo stesso giudice ordinario, con esclusione della competenza del tribunale per i minorenni. (...) 5.4.– Da tutto quanto precede discende che l'automatica applicazione della pena accessoria della sospensione della responsabilità genitoriale prevista dall'art. 574-bis, terzo comma, cod. pen. è incompatibile con tutti i parametri costituzionali sopra indicati, interpretati anche alla luce degli obblighi internazionali e del diritto dell'Unione europea in materia di tutela di minori che vincolano l'ordinamento italiano. I limiti del devolutum non consentono a questa Corte di affrontare l'interrogativo – sul quale peraltro ben potrà il legislatore svolgere ogni opportuna riflessione – se il giudice penale sia l'autorità giurisdizionale più idonea a compiere la valutazione di effettiva rispondenza all'interesse del minore di un provvedimento che lo riguarda, quale è l'applicazione di una pena accessoria che incide sul suo diritto a mantenere relazioni personali e contatti diretti con entrambi i genitori, ferma restando comunque la necessità di assicurare un coordinamento con le autorità giurisdizionali – tribunale per i minorenni o, se del caso, tribunale ordinario civile – che siano già investite della situazione del minore. E ciò anche al fine di garantire il rispetto della previsione – sancita espressamente dall'art. 12 della Convenzione sui diritti del fanciullo e dagli artt. 3 e 6 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, e ripresa in linea di principio a livello di legislazione ordinaria dagli artt. 336-bis e 337-octies cod. civ. – di sentire il minore che abbia un discernimento sufficiente, e di tenere in debito conto la sua opinione, in relazione a tutte le decisioni che lo riguardano. I vincoli costituzionali sopra menzionati impongono però a questa Corte di porre rimedio al vulnus riscontrato in continuità con lo spirito delle sentenze n. 31 del 2012 e n. 7 del 2013, sostituendo l'attuale automatismo con il dovere di valutazione caso per caso, da parte dello stesso giudice penale, se l'applicazione della pena accessoria in

questione costituisca in concreto la soluzione ottimale per il minore, sulla base del criterio secondo cui tale applicazione “in tanto può ritenersi giustificabile (...) in quanto essa si giustifichi proprio in funzione di tutela degli interessi del minore” (sentenza n. 7 del 2013). Valutazione, quest’ultima, che non potrà che compiersi in relazione alla situazione esistente al momento della pronuncia della sentenza di condanna – e dunque tenendo conto necessariamente anche dell’evoluzione delle circostanze successive al fatto di reato».

SENTENZA N. 106

La proroga dei contratti in corso con i gestori privati dei servizi socio-sanitari, socio-assistenziali e socio-educativi già in possesso di autorizzazione, anche provvisoria, sulla base della normativa previgente – Inammissibilità della questione e richiamo al legislatore della Regione Basilicata

La sentenza n. 106 ha, tra l’altro, dichiarato inammissibile, per difetto di un adeguato impianto argomentativo, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. – dell’art. 27 della legge della Regione Basilicata n. 4 del 2019, che autorizza le aziende sanitarie locali e i Comuni a proseguire i contratti in corso sia con i gestori delle strutture e dei servizi socio-sanitari, sia con i gestori dei servizi socio-assistenziali e socio-educativi, già in possesso di autorizzazione, anche provvisoria, sulla base della normativa previgente, al fine di garantire la continuità dei servizi essenziali nelle more del perfezionamento dell’*iter* procedurale in materia di autorizzazione di cui alla delibera di Giunta n. 424 del 17 maggio 2018. Nell’occasione, la Corte ha ricordato che la normativa statale subordina gli accordi contrattuali con i gestori privati dei servizi socio-sanitari all’autorizzazione e all’accreditamento definitivi e che tale regime costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute. Gli artt. 8-ter, 8-quater e 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992 vincolano le strutture socio-sanitarie private all’osservanza di requisiti essenziali per la qualità di prestazioni riferite alla garanzia di un diritto fondamentale. Quanto alla disciplina dei servizi socio-educativi e socio-assistenziali, essa, sebbene riconducibile a materia di competenza regionale residuale, incontra il limite del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni sociali fissati dal legislatore statale. Anche in tale ambito sono pertanto necessarie verifiche circa il possesso da parte dei gestori privati dei requisiti necessari per l’erogazione di prestazioni adeguate. La proroga dei contratti in corso, autorizzata dalla norma impugnata per non interrompere la continuità dei servizi, non esonera peraltro il legislatore regionale dall’obbligo di adottare tempestivamente una disciplina organica dei servizi socio-sanitari e dei servizi sociali, coerente con il rispetto dei principi costituzionali.

ESTRATTO

«5.2.– (...) questa Corte non può esimersi dal ricordare che le disposizioni statali subordinano gli accordi contrattuali con i gestori privati dei servizi socio-sanitari all'autorizzazione e all'accreditamento definitivi. Anche con specifico riferimento a norme adottate dal legislatore lucano – dichiarate costituzionalmente illegittime perché non in linea con tali disposizioni (sentenza n. 238 del 2018) – questa Corte ha avuto modo di chiarire che il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute. Il legislatore statale (artt. 8-ter, 8-quater e 8-quinquies del d.lgs. n. 502 del 1992) ha inteso vincolare le strutture socio-sanitarie private all'osservanza di requisiti essenziali da cui far dipendere l'erogazione di prestazioni riferite alla garanzia di un diritto fondamentale. Anche la disciplina regionale dei servizi socio-educativi e socio-assistenziali, sebbene riconducibile a materia di competenza regionale residuale, non può non incontrare il limite del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, fissati dal legislatore statale in termini uniformi sul territorio nazionale. I gestori privati non possono dunque sottrarsi alle verifiche circa i requisiti necessari che consentono l'erogazione di prestazioni qualitativamente adeguate. La proroga dei contratti in essere, autorizzata dalla norma regionale impugnata per non interrompere la continuità dei servizi, non esonera il legislatore regionale dall'obbligo di adottare tempestivamente una disciplina organica dei servizi socio-sanitari e dei servizi sociali, coerente con il rispetto dei principi costituzionali più volte richiamati».

SENTENZA N. 113

Il termine di ventiquattro ore per il reclamo avverso i provvedimenti del magistrato di sorveglianza relativi ai permessi premio – Illegittimità costituzionale in parte qua, susseguente a monito inascoltato, e invito al legislatore

La sentenza n. 113 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 24 e 27, terzo comma, Cost., dell'art. 30-ter, comma 7, ord. pen., nella parte in cui prevedeva, mediante rinvio al precedente art. 30-bis concernente i permessi "di necessità", che il provvedimento relativo ai permessi premio ai detenuti fosse soggetto a reclamo al tribunale di sorveglianza entro ventiquattro ore dalla sua comunicazione, anziché entro il termine di quindici giorni. Una valutazione di incompatibilità con i principi costituzionali del termine di ventiquattro ore per il reclamo avverso i provvedimenti del magistrato di sorveglianza in tema di permessi premio era stata già espressa dalla sentenza n. 235 del 1996, che – nel giudicare inammissibili le questioni allora proposte, per l'impossibilità di rinvenire nell'ordinamento una soluzione costituzionalmente obbligata in grado di rimediare alla riscontrata eccessiva brevità del termine *de quo* – aveva ammonito il legislatore a individuare un termine diverso, idoneo a contemperare la tutela del diritto di difesa con le esigenze di speditezza della procedura. A distanza di oltre venti anni quel monito è rimasto inascoltato. La Corte ha, pertanto, ribadito l'irragionevolezza della fissazione di un termine identico per il reclamo

avverso provvedimenti differenti, che rispondono a presupposti e finalità diverse. I permessi premio sono funzionali al graduale reinserimento sociale del condannato e prescindono da una situazione di urgenza, che rappresenta invece il presupposto dei permessi “di necessità”. Sotto altro aspetto, un termine così esiguo pregiudicava ingiustificatamente l’effettività del diritto di difesa, sia rispetto alla necessità di articolare compiutamente, a pena di inammissibilità del reclamo, gli specifici motivi di impugnazione, sia in relazione all’oggettiva difficoltà di ottenere in tempi ristretti l’assistenza tecnica di un difensore. Infine, l’eccessiva brevità del termine ostacolava indebitamente la funzione rieducativa della pena, privando l’interessato della possibilità di contestare efficacemente eventuali decisioni erranee. L’adozione di una pronuncia di accoglimento non è stata preclusa dall’impossibilità di individuare nel sistema una soluzione costituzionalmente obbligata circa la durata del termine in esame. Infatti, un preciso punto di riferimento normativo, che non costituisce l’unica soluzione possibile ma che risulta idoneo a eliminare il vizio riscontrato, è stato individuato nella previsione, introdotta dall’art. 35-*bis* ord. pen., di un termine di quindici giorni per il reclamo giurisdizionale avverso le decisioni delle autorità penitenziarie che riguardano il detenuto. Tale termine è stato esteso ai reclami concernenti i permessi premio, ferma restando la possibilità per il legislatore di individuare un termine diverso, se ritenuto più congruo, nel rispetto dei principi costituzionali.

ESTRATTO

«3.2.— La sentenza n. 235 del 1996 di questa Corte, richiamata dalla Sezione rimettente, ha già esaminato questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto l’eccessiva brevità di tale termine, formulate – allora – sotto il concorrente profilo degli artt. 3, 25 e 27 Cost. Questa Corte aveva sottolineato, in quell’occasione, la funzionalità del permesso premio alla finalità di graduale reinserimento sociale del condannato nella società, definendolo anzi come uno “strumento cruciale ai fini del trattamento”; e ne aveva evidenziato la “profonda distinzione” rispetto al permesso cosiddetto di necessità previsto dall’art. 30 ordin. penit., “istituto peraltro non connotato alla esecuzione della pena”, potendo essere concesso anche prima del passaggio in giudicato della sentenza. La Corte non aveva potuto non rilevare, allora, “che la fissazione di un identico termine per il reclamo nei confronti dei provvedimenti concernenti i permessi di necessità ed il reclamo nei confronti dei provvedimenti concernenti i permessi premio si rivela non ragionevole, rispondendo ciascuno dei due provvedimenti reclamati a presupposti e finalità diverse”; e che la stessa disciplina dell’art. 30-ter, comma 7, non poteva non suscitare “dubbi di ragionevolezza, potendo apparire non del tutto congruo il termine di ventiquattro ore per censurare un provvedimento che incide su un regime che è parte integrante del trattamento e da cui possono discendere conseguenze dirette anche al fine dell’applicazione delle misure alternative alla detenzione”. Tuttavia, la Corte aveva ritenuto di doversi arrestare a una pronuncia di inammissibilità delle questioni prospettate, non riuscendo a rintracciare nell’ordinamento una soluzione costituzionalmente obbligata che potesse consentire di porre direttamente rimedio alla pur riscontrata eccessiva brevità del termine in esame. Un tale compito non poteva, secondo la Corte, che spettare al legislatore, il quale era stato così invitato a “provvedere, quanto più rapidamente, alla fissazione di un nuovo termine che contemperi la tutela del diritto di difesa

con le esigenze di speditezza della procedura”. 3.3.– A ventiquattro anni di distanza da quel monito, rimasto inascoltato, questa Corte non può che ribadire la valutazione di contrarietà alle norme costituzionali del termine in esame, già espressa in sostanza nella sentenza n. 235 del 1996. (...) 3.4.– D'altra parte, l'introduzione, ad opera dell'art. 3, comma 1, lettera b), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10, della disciplina di cui all'art. 35-bis ordin. penit. sul reclamo giurisdizionale avverso le decisioni delle autorità penitenziarie che riguardano il detenuto, fornisce oggi – come giustamente rileva il giudice a quo – un “preciso punto di riferimento, già rinvenibile nel sistema legislativo” (sentenza n. 236 del 2016) idoneo a eliminare il vulnus riscontrato, ancorché non costituente l'unica soluzione costituzionalmente obbligata (sentenze n. 242, n. 99 e n. 40 del 2019, nonché n. 233 e n. 222 del 2018). Il comma 4 del menzionato art. 35-bis ordin. penit. prevede nell'ambito di quel procedimento – che disciplina in via generale il controllo giurisdizionale su tutte le decisioni che incidono sui diritti del detenuto – il termine di quindici giorni per il reclamo innanzi al tribunale di sorveglianza, decorrente dalla notificazione o comunicazione dell'avviso di deposito della decisione del magistrato di sorveglianza. Tale termine – che peraltro coincide con quello previsto in via generale dall'art. 585 cod. proc. pen. per l'impugnazione dei provvedimenti emessi all'esito della camera di consiglio – costituisce dunque una soluzione già esistente nel sistema, che si presta naturalmente a essere estesa al reclamo avverso i provvedimenti del magistrato di sorveglianza concernenti i permessi premio, da presentare parimenti al tribunale di sorveglianza. E ciò ferma restando la possibilità per il legislatore di individuare – nel rispetto dei principi costituzionali sopra richiamati – altro termine, se ritenuto più congruo, per lo specifico reclamo in esame».

SENTENZA N. 115

La facoltà degli enti locali di riformulare il piano pluriennale di riequilibrio finanziario mantenendo separati disavanzi di amministrazione e ricalcolando la quota di accantonamento indipendentemente dall'entità complessiva del debito – Illegittimità costituzionale, inammissibilità delle questioni, non fondatezza della questione, non fondatezza, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, delle questioni e monito al legislatore

La sentenza n. 115 ha scrutinato i commi 1-terdecies, 2-bis e 2-ter dell'art. 38 del d.l. n. 34 del 2019 che disciplinano il piano pluriennale di riequilibrio finanziario degli enti locali in predissesto. Le disposizioni del citato art. 38 sono state introdotte a seguito della sentenza n. 18 del 2019 con la quale sono stati giudicati illegittimi i meccanismi contabili che rendevano possibile, in ciascun esercizio del periodo trentennale del piano di riequilibrio, l'utilizzazione, per la spesa corrente, di somme vincolate al rientro dal disavanzo. La disciplina *de qua* costituisce il frutto di una complessa evoluzione normativa, in virtù della quale già da tempo era consentito, alla luce di evidenti difficoltà nel risanamento, di modificare i piani di

riequilibrio, originariamente concepiti come unica e definitiva possibilità di evitare il dissesto. La Corte ha, innanzitutto, dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., il comma 2-ter, ove si stabiliva che la riproposizione del piano di riequilibrio doveva contenere il ricalcolo pluriennale, fino ad un massimo di venti anni, del disavanzo oggetto del piano modificato, ferma restando tuttavia la disciplina prevista per gli altri disavanzi. Tale meccanismo consentiva, analogamente a quello già dichiarato incostituzionale, di sottostimare l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, con la conseguenza di peggiorare, anziché migliorare, il risultato di amministrazione. Autorizzando gli enti locali a tenere separati disavanzi di amministrazione ai fini del risanamento e a ricalcolare la quota di accantonamento indipendentemente dall'entità complessiva del debito, la norma rendeva possibile un aumento della spesa corrente, pari alla differenza tra la rata corretta e quella sottostimata, finendo per incrementare progressivamente l'entità del disavanzo effettivo. In base ai principi contabili, il bilancio consuntivo può avere invece un solo risultato di amministrazione, positivo o negativo, derivante dalla somma delle situazioni giuridiche e contabili degli esercizi precedenti. È stata pertanto riscontrata la violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., in quanto la disposizione esonerava l'ente locale da operazioni necessarie per ripristinare l'equilibrio finanziario, quali l'aggiornamento delle proiezioni di entrata e di spesa, la ricognizione dei crediti e dei debiti, la previa definizione degli accordi con i creditori nonché la ricognizione e dimostrazione della corretta utilizzazione dei prestiti stipulati per adempiere alle obbligazioni pregresse. È risultato parimenti violato l'art. 119, sesto comma, Cost., sotto i profili dell'equità intergenerazionale e della responsabilità di mandato, dal momento che si consentiva di utilizzare per la spesa corrente somme destinate al pagamento di debiti pregressi (aumentando così il disavanzo) e di non rendere conto dei risultati amministrativi relativi al periodo intercorrente tra l'approvazione del piano originario e quello rideterminato. La normativa di risulta è immediatamente applicabile anche in assenza di nuovi interventi legislativi. Da un lato, la peculiarità del diritto del bilancio e del principio di equilibrio dinamico conducono a una graduazione naturale degli effetti temporali della sentenza sul bilancio comunale e sulle situazioni giuridiche sottese: la gestione reale di partite di spesa superiori a quelle costituzionalmente ammesse è avvenuta sulla base di disposizioni in vigore e di atti contabili coerenti con esse, sicché contratti e situazioni negoziali *in itinere* non possono essere travolti dalla caducazione di norme che avevano già permesso il sovradimensionamento della spesa. Dall'altro, l'ente locale dovrà fin da subito avviare il necessario risanamento nei termini di legge, compiendo le azioni puntualmente indicate in motivazione. Ulteriori questioni sono state rigettate in ragione della possibilità di interpretare le restanti disposizioni censurate in senso conforme a Costituzione. In particolare, quanto al comma 1-terdecies, che fissa in venti anni la durata massima dei piani di riequilibrio, la Corte ha chiarito di non aver mai individuato un limite temporale ma di avere piuttosto reiteratamente ammonito il legislatore statale circa le potenziali conseguenze negative delle deroghe all'equilibrio di bilancio. Quest'ultimo, di regola, andrebbe ripristinato immediatamente dall'amministrazione, nel corso dello stesso mandato in cui si è creato il disavanzo. Ogni periodo di durata superiore, implicando il rischio di dissesto, può essere giustificato solo se il meccanismo normativo che lo prevede sia effettivamente finalizzato al riequilibrio e sia tale da consentire sui piani proposti un'istruttoria congrua e coerente. Al

riguardo, si è sottolineato che la sentenza n. 18 del 2019 non ha dichiarato illegittima la previsione della durata trentennale in sé considerata ma la previsione di un meccanismo privo di sostenibilità economico-finanziaria e tale da rendere possibile un illimitato indebitamento. Infine, la Corte ha rimarcato la pericolosità di soluzioni legislative suscettibili di trasformare il rientro dalla situazione di disavanzo in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio di bilancio, attraverso il susseguirsi di rinvii che finiscono per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in violazione del principio di equità, sia nell'ambito della stessa generazione sia in rapporto alle generazioni future. La procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità". A tal fine, possono ipotizzarsi diverse soluzioni, la cui scelta spetta al legislatore.

ESTRATTO

«8. (...) Una volta chiarito che questa Corte non ha mai individuato un limite temporale alla durata del piano di riequilibrio, è altresì vero che in più occasioni il legislatore statale è stato ammonito sulle potenziali conseguenze negative delle deroghe alla fisiologica situazione dell'equilibrio del bilancio, che di regola andrebbe ripristinata immediatamente dall'amministrazione, nel corso del cui mandato il disavanzo si è venuto a formare. Così, è stato più volte ribadito che, "ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016)" (sentenza n. 6 del 2017). Nondimeno, con la sentenza n. 18 del 2019 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima non la durata trentennale in sé considerata, bensì il meccanismo privo di sostenibilità economico-finanziaria che la disposizione denunciata autorizzava secondo prospettive di indebitamento illimitate (...). 10.– Rimane fermo l'ammonimento di questa Corte circa l'intrinseca pericolosità di "soluzioni che trasformino il rientro dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio del bilancio (...). La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale. (...). Di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità". Diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore" (sentenza n. 18 del 2019). Al di là del fatto che i poteri di prevenzione e riscontro sui bilanci degli enti locali scontano necessariamente la complessità di situazioni locali di penuria finanziaria endemica, non può sottacersi che il quadro costituzionale e normativo vigente avrebbe consentito – e

consente – di affrontare le situazioni patologiche in modo più appropriato di quel che è avvenuto negli esercizi più recenti. È stato già segnalato – con riguardo agli enti territoriali – che “l’autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell’equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all’osservanza dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea” (sentenza n. 4 del 2020). In tale prospettiva, l’equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell’autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell’Unione europea. Ne consegue “che tutte le disfunzioni (...) devono essere rimosse e non possono essere computate nell’attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell’art. 119 Cost. È in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l’intervento diretto dello Stato. Le risorse necessariamente stanziare per tali finalità – proprio in virtù dei superiori precetti costituzionali – devono essere prioritariamente destinate dallo Stato alle situazioni di accertato squilibrio strutturale dei bilanci degli enti locali” (sentenza n. 4 del 2020). Quanto ai meccanismi di prevenzione, occorre poi ricordare che il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha previsto strumenti puntuali e coordinati per prevenire situazioni di degrado progressivo nella finanza locale».

SENTENZA N. 130

L’autorizzazione a incrementare la spesa sanitaria per prestazioni non essenziali, quali le indennità per talassemia, in una situazione di persistente disavanzo – Illegittimità costituzionale, non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione, inammissibilità della questione e invito al legislatore della Regione siciliana

La sentenza n. 130 ha, fra l’altro, dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., dell’art. 2, comma 28, della legge della Regione siciliana n. 24 del 2018, il quale prevedeva l’autorizzazione a incrementare la spesa per l’erogazione delle indennità vitalizia e chilometrica in favore di pazienti affetti da gravi forme di talassemia, riconducendo tali spese a fondi di natura sanitaria. La misura costituiva una forma di assistenza sanitaria ulteriore rispetto a quella attualmente prevista dalla normativa statale in materia di livelli essenziali di assistenza, che assicura a tale categoria di pazienti unicamente il diritto all’esenzione dalla partecipazione alle spese sanitarie. Pur non essendo più soggetta a piano di rientro, la Regione siciliana non ha eliminato il disavanzo sanitario ed è tuttora sottoposta a un programma operativo di consolidamento e sviluppo. Per tale ragione, le è preclusa la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per far fronte all’erogazione di prestazioni non essenziali. La vincolatività del programma di consolidamento e sviluppo

costituisce, come quella dei piani di rientro, espressione del principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e del correlato principio di coordinamento della finanza pubblica. Tali principi si applicano di regola anche ai soggetti ad autonomia speciale poiché mirano a preservare l'equilibrio economico-finanziario complessivo e a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. La previsione, da parte del legislatore siciliano, di spese ulteriori rispetto a quelle destinate al finanziamento delle prestazioni sanitarie essenziali è stata pertanto ritenuta lesiva dei principi che regolano le materie della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica. La Corte ha altresì rimarcato la necessità che la Regione siciliana, di cui è stata già rilevata l'incapacità di garantire adeguatamente alcune prestazioni ricomprese nei livelli essenziali, utilizzi le risorse disponibili per garantire l'integrale e soddisfacente erogazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria, direttamente riconducibili al fondamentale diritto alla salute. Nel bilancio regionale occorre, dunque, prevedere risorse finanziarie commisurate alla corretta quantificazione dei livelli essenziali di assistenza e l'integrale vincolo a tale erogazione delle spese correlate.

ESTRATTO

«3.4.– Nell'eseguire le misure tendenti alla riduzione del disavanzo, la Regione deve occuparsi di destinare le risorse disponibili all'integrale e soddisfacente erogazione dei livelli essenziali d'assistenza sanitaria. Questa Corte ha da tempo chiarito l'“effetto interdittivo di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale in modo da garantire contemporaneamente detto processo di risanamento e i LEA, attraverso un rigoroso percorso di selezione dei servizi finanziabili” (sentenza n. 51 del 2013). Affermazioni valevoli oggi, anche alla luce di quanto recentemente rilevato da questa Corte sull'incapacità della Regione Siciliana di garantire adeguatamente alcune prestazioni ricomprese nei livelli essenziali, situazione questa il cui risanamento merita invece impegno prioritario. Si è, infatti, affermato che la Costituzione, insieme alle norme attuative dei suoi principi, qualifica “il diritto alla salute come diritto sociale di primaria importanza e ne conforma il contenuto attraverso la determinazione dei LEA, di cui il finanziamento adeguato costituisce condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare prestazioni direttamente riconducibili al fondamentale diritto alla salute”. Nel bilancio della Regione Siciliana occorre, dunque, prevedere risorse finanziarie “complessivamente pari alla corretta quantificazione dei LEA e le correlate spese devono essere integralmente vincolate all'erogazione dei predetti livelli essenziali” (sentenza n. 62 del 2020)».

ORDINANZA N. 132

La pena della reclusione per il delitto di diffamazione commessa a mezzo della stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato – Rinvio a nuova udienza della trattazione delle questioni e sollecitazione al legislatore

L'ordinanza n. 132 ha rinviato all'udienza pubblica del 22 giugno 2021 la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 595, terzo comma, cod. pen. e 13 della legge n. 47 del 1948, impugnati, in relazione agli artt. 3, 21, 25, 27, 117, primo comma, Cost. e 10 CEDU, nella parte in cui sanzionano con la pena della reclusione il delitto di diffamazione commessa a mezzo della stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato. In esito a un'ampia disamina della giurisprudenza della Corte EDU in materia di libertà di espressione, alla Corte è apparsa necessaria e urgente una complessiva rimeditazione del bilanciamento, attualmente cristallizzato nella normativa censurata, tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della reputazione individuale, con specifico riferimento all'attività giornalistica. La libertà di manifestazione del pensiero è un diritto fondamentale riconosciuto come coesistente al regime di democrazia e libertà garantito dalla Costituzione. In particolare, la libertà di stampa svolge un ruolo di primo piano nel funzionamento del sistema democratico, nel quale al diritto del giornalista di informare corrisponde un correlativo diritto all'informazione dei cittadini. I principi fondanti della forma di Stato delineata dalla Costituzione esigono che la democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale. Per altro verso, il legittimo esercizio, da parte della stampa e degli altri *media*, della libertà di informare e di contribuire alla formazione della pubblica opinione richiede di essere bilanciato con altri interessi e diritti, parimenti di rango costituzionale, che ne segnano i possibili limiti, tanto nell'ottica costituzionale quanto in quella convenzionale. Fra tali limiti si colloca, in posizione eminente, la reputazione della persona, che costituisce, al tempo stesso, un diritto inviolabile ai sensi dell'art. 2 Cost., intimamente connesso al valore supremo della sua dignità, e una componente essenziale del diritto alla vita privata *ex art. 8 CEDU*. Il punto di equilibrio tra la libertà di informare e di formare la pubblica opinione, da un lato, e la tutela della reputazione individuale, dall'altro, non può però essere pensato come fisso e immutabile, essendo soggetto a necessari assestamenti, tanto più alla luce della rapida evoluzione della tecnologia e dei mezzi di comunicazione. Il bilanciamento sotteso alle censurate norme del codice penale e della legge sulla stampa è divenuto ormai inadeguato, anche al cospetto della copiosa giurisprudenza europea che, in linea di principio, considera sproporzionata l'applicazione di pene detentive nei confronti di giornalisti che abbiano pur illegittimamente offeso la reputazione altrui. Simile delicato bilanciamento spetta in primo luogo al legislatore sul quale incombe la responsabilità di individuare complessive strategie sanzionatorie in grado sia di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica sia di assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività. Il legislatore, d'altronde, è meglio in grado di disegnare un equilibrato sistema di tutela dei diritti in gioco, che contempli il ricorso a sanzioni penali proporzionate alla gravità oggettiva e soggettiva dell'illecito (di regola non detentive e solo eccezionalmente detentive), a adeguati rimedi civilistici e riparatori e a

efficaci misure di carattere disciplinare rimesse agli ordini giornalistici, interessati, in ragione dell'essenziale ruolo dell'attività di informazione, a pretendere dai propri membri il rispetto di rigorosi standard etici. Pertanto, in considerazione delle possibilità di intervento del legislatore e della limitatezza degli orizzonti del *devolutum* e dei rimedi disponibili nonché dell'esame in corso di vari progetti di legge volti a revisionare la disciplina della diffamazione a mezzo stampa, la Corte, ispirandosi al principio di leale collaborazione istituzionale, ha ritenuto opportuno differire di un anno la trattazione delle questioni. La tecnica decisoria adoperata consente di preservare la libertà di scelta del Parlamento e di prevenire l'applicazione *medio tempore* della disciplina indubbiata, attraverso la sospensione dei giudizi *a quibus* e l'invito agli organi giudiziari a valutare la rilevanza e la non manifesta infondatezza di analoghe questioni.

ESTRATTO

«6.3.– *D'altra parte, numerosi documenti degli organi politici del Consiglio d'Europa raccomandano agli Stati membri di rinunciare alle sanzioni detentive per il delitto di diffamazione, allo scopo di tutelare più efficacemente la libertà di espressione dei giornalisti e, correlativamente, il diritto dei cittadini a essere informati. In particolare, il Comitato dei ministri ha adottato, il 12 febbraio 2004, una Dichiarazione sulla libertà dei dibattiti politici nei media, nella quale ha tra l'altro affermato che risarcimenti e sanzioni pecuniarie per la diffamazione a mezzo stampa devono essere proporzionati alla violazione dei diritti e della reputazione delle persone offese e tenere in considerazione eventuali condotte riparatorie intervenute, e che la pena detentiva non dovrebbe essere applicata, salvo in casi di grave violazione di altri diritti fondamentali, che la rendano strettamente necessaria e proporzionata. Con la risoluzione 4 ottobre 2007, n. 1577, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha riaffermato il ruolo centrale dell'informazione, pietra angolare di una democrazia, con particolare riferimento alla funzione propulsiva rispetto a dibattiti di interesse pubblico. Essa ha, in particolare, esortato gli Stati contraenti ad abolire la pena detentiva per la diffamazione e a garantire che non sia fatto un uso distorto dei procedimenti penali per diffamazione. Nel contempo, è stata raccomandata la criminalizzazione delle condotte di incitamento alla violenza, all'odio o alla discriminazione. Nella risoluzione 24 gennaio 2013, n. 1920, sullo stato della libertà dei media in Europa, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha nuovamente stigmatizzato l'uso distorto dei procedimenti penali per fatti di diffamazione. Con specifico riferimento all'Italia, alla luce della condanna di un giornalista a una pena detentiva confermata dalla Corte di cassazione – condanna che ha poi dato origine alla sentenza della Corte EDU Sallusti contro Italia (...) – la medesima assemblea ha richiesto alla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) di predisporre un parere sulla conformità della normativa italiana all'art. 10 CEDU. Il relativo parere della Commissione di Venezia (n. 715 del 6-7 dicembre 2013) ha concluso nel senso che la vigente legislazione italiana non sarebbe pienamente in linea con gli standard del Consiglio d'Europa in materia di libertà di espressione, individuando la problematica di maggior rilievo nella previsione della pena detentiva in relazione alla diffamazione a mezzo stampa. 7.– Alla luce di quanto precede, appare necessaria e urgente una complessiva rimeditazione del bilanciamento, attualmente*

cristallizzato nella normativa oggetto delle odierne censure, tra libertà di manifestazione del pensiero e tutela della reputazione individuale, in particolare con riferimento all'attività giornalistica. 7.3.–Il punto di equilibrio tra la libertà di “informare” e di “formare” la pubblica opinione svolto dalla stampa e dai media, da un lato, e la tutela della reputazione individuale, dall'altro, non può però essere pensato come fisso e immutabile, essendo soggetto a necessari assestamenti, tanto più alla luce della rapida evoluzione della tecnologia e dei mezzi di comunicazione verificatasi negli ultimi decenni. Il bilanciamento sotteso alle norme del codice penale e in quelle della vigente legge sulla stampa – e in particolare negli artt. 595 cod. pen. e 13 della legge n. 47 del 1948, in questa sede censurati – si impernia sulla previsione, in via rispettivamente alternativa e cumulativa, di pene detentive e pecuniarie laddove il giornalista offenda la reputazione altrui, travalicando i limiti del legittimo esercizio del diritto di cronaca o di critica di cui all'art. 21 Cost.; limiti a loro volta ricostruiti dalla giurisprudenza civile (a partire dalla fondamentale Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 18 ottobre 1984, n. 5259) e penale (ex multis, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 12 settembre 2007, n. 34432) sulla base dei criteri tradizionali dell'interesse pubblico alla conoscenza della notizia, della verità di essa (ovvero, nel caso di erroneo convincimento del giornalista relativo alla verità della notizia, nell'assenza di colpa nel controllo delle fonti) e della cosiddetta continenza formale. Un simile bilanciamento è divenuto ormai inadeguato, anche alla luce della copiosa giurisprudenza della Corte EDU poc'anzi rammentata, che al di fuori di ipotesi eccezionali considera sproporzionata l'applicazione di pene detentive, ancorché sospese o in concreto non eseguite, nei confronti di giornalisti che abbiano pur illegittimamente offeso la reputazione altrui. E ciò in funzione dell'esigenza di non dissuadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri. Ciò esige una rimodulazione del bilanciamento sotteso alla disciplina in questa sede censurata, in modo da coniugare le esigenze di garanzia della libertà giornalistica, nel senso ora precisato, con le altrettanto pressanti ragioni di tutela effettiva della reputazione individuale delle vittime di eventuali abusi di quella libertà da parte dei giornalisti; vittime che sono oggi esposte a rischi ancora maggiori che nel passato. Basti pensare, in proposito, agli effetti di rapidissima e duratura amplificazione degli addebiti diffamatori determinata dai social networks e dai motori di ricerca in internet, il cui carattere lesivo per la vittima – in termini di sofferenza psicologica e di concreti pregiudizi alla propria vita privata, familiare, sociale, professionale, politica – e per tutte le persone a essa affettivamente legate risulta grandemente potenziato rispetto a quanto accadeva anche solo in un recente passato. 8.– Un simile, delicato bilanciamento spetta in primo luogo al legislatore, sul quale incombe la responsabilità di individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica; e, dall'altro, di assicurare un'adequata tutela della reputazione individuale contro illegittime – e talvolta maliziose – aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività. Il legislatore, d'altronde, è meglio in grado di disegnare un equilibrato sistema di tutela dei diritti in gioco, che contempi non solo il ricorso – nei limiti della proporzionalità rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva dell'illecito – a sanzioni penali non detentive nonché a rimedi civilistici e in generale riparatori adeguati (come, in primis, l'obbligo di rettifica), ma anche a efficaci misure di

carattere disciplinare, rispondendo allo stesso interesse degli ordini giornalistici pretendere, da parte dei propri membri, il rigoroso rispetto degli standard etici che ne garantiscono l'autorevolezza e il prestigio, quali essenziali attori del sistema democratico. In questo quadro, il legislatore potrà eventualmente sanzionare con la pena detentiva le condotte che, tenuto conto del contesto nazionale, assumano connotati di eccezionale gravità dal punto di vista oggettivo e soggettivo, fra le quali si iscrivono segnatamente quelle in cui la diffamazione implichi una istigazione alla violenza ovvero convogli messaggi d'odio. Il "compito naturale" di questa Corte è quello di verificare ex post, su sollecitazione dei giudici comuni, la compatibilità delle scelte compiute dal legislatore con la Costituzione (ordinanza n. 207 del 2018) e, mediatamente, con gli strumenti internazionali al cui rispetto l'ordinamento si è vincolato, sulla base dei principi elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte. Un compito al quale anche in questa occasione questa Corte non può e non intende sottrarsi, ma che – rispetto alle possibilità di intervento di cui dispone il legislatore – sconta necessariamente la limitatezza degli orizzonti del devolutum e dei rimedi a sua disposizione, che segnano il confine dei suoi poteri decisorii; con il connesso rischio che, per effetto della stessa pronuncia di illegittimità costituzionale, si creino lacune di tutela effettiva per i controinteressi in gioco, seppur essi stessi di centrale rilievo nell'ottica costituzionale (per analoghe preoccupazioni, si veda ancora l'ordinanza n. 207 del 2018). Considerato allora che vari progetti di legge in materia di revisione della disciplina della diffamazione a mezzo della stampa risultano allo stato in corso di esame avanti alle Camere, questa Corte ritiene opportuno, in uno spirito di leale collaborazione istituzionale e nel rispetto dei limiti delle proprie attribuzioni, rinviare la decisione delle questioni ora sottoposte a una successiva udienza, in modo da consentire al legislatore di approvare nel frattempo una nuova disciplina in linea con i principi costituzionali e convenzionali sopra illustrati. Rimarranno nel frattempo sospesi anche i giudizi a quibus. Negli altri giudizi, spetterà ai giudici valutare se eventuali questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni in esame analoghe a quelle in questa sede prospettate debbano parimenti essere considerate rilevanti e non manifestamente infondate alla luce dei principi sopra enunciati, così da evitare, nelle more del giudizio di costituzionalità, l'applicazione delle disposizioni censurate (sentenza n. 242 del 2019 e ordinanza n. 207 del 2018)».

SENTENZA N. 135

La devoluzione al Comune dei beni patrimoniali delle estinte IPAB e l'assorbimento nei ruoli organici del relativo personale dipendente – Illegittimità costituzionale parziale e richiamo al legislatore della Regione siciliana

La sentenza n. 135 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale, per violazione degli artt. 97, 119, commi primo, quarto, quinto e sesto comma, Cost. e 15, secondo comma, dello statuto speciale, dell'art. 34, comma 2, della legge della Regione siciliana n. 22 del 1986, nella parte in cui prevedeva la devoluzione al Comune dei beni patrimoniali delle estinte IPAB e l'assorbimento del relativo personale dipendente nei ruoli organici dell'ente locale. La

disposizione prevedeva una successione a titolo universale, con la conseguenza che i Comuni acquistavano la titolarità non solo dei beni immobili e dei rapporti di lavoro con il personale, ma anche di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi delle estinte IPAB. Tale scelta non sarebbe stata in sé irragionevole in quanto i Comuni siciliani sono titolari delle generali funzioni amministrative in materia di assistenza e beneficenza. Tuttavia, la norma imponeva l'accollo delle ingenti posizioni debitorie delle IPAB in assenza di un'adeguata provvista finanziaria, con conseguenze insostenibili soprattutto per i Comuni più piccoli, che risultavano esposti a un elevato rischio di dissesto. Invero, il subentro di un ente nella gestione di un altro ente soppresso (o sostituito) deve avvenire in modo tale che l'ente subentrante sia salvaguardato nella sua posizione finanziaria. Sotto altro profilo, l'immissione del personale delle IPAB nei ruoli organici dei Comuni comportava una compromissione delle scelte organizzative di tali enti, impedendo di assumere figure necessarie per lo svolgimento delle proprie funzioni. In generale, le previsioni di trasferimento di personale, anche se accordano protezione ai lavoratori interessati da processi di riorganizzazione, vanno interpretate nel rispetto dei principi costituzionali, tra i quali assume rilievo prioritario il buon andamento della pubblica amministrazione sotto il profilo dell'effettivo e corretto impiego dei lavoratori nel nuovo organismo in cui vengono inseriti. Benché l'ordine costituzionale assicuri la massima tutela al lavoro, è pur sempre necessario un attento bilanciamento tra tale tutela e altre di pari portata costituzionale, come quella del buon andamento e dell'organizzazione razionale della pubblica amministrazione. In conseguenza della pronuncia di accoglimento, la Corte ha affermato l'obbligo per il legislatore regionale di provvedere alla complessiva risoluzione del problema delle IPAB in dissesto, individuando un ragionevole punto di equilibrio tra tutti i valori costituzionali in gioco, con particolare riguardo a quello della tutela dei soggetti deboli.

ESTRATTO

«6.1. – (...) La grave situazione organizzativa e finanziaria delle IPAB siciliane è ben conosciuta dal legislatore regionale, come emerge dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge di riforma delle IPAB n. 308 del 20 luglio 2018 (XVII Legislatura), ove si legge che “le II.PP.A.B. (...) da alcuni anni vivono una grave crisi finanziaria, dovuta sia alla costante riduzione del contributo previsto dalla legge regionale n. 71/82, passato da quasi 10 milioni di euro l'anno, alle 1.698 migliaia di euro del corrente anno (addirittura nell'anno 2015 non è stata prevista in bilancio alcuna somma), sia al costante aumento del costo dei servizi erogati (...). Le II.PP.A.B. siciliane, tranne pochissime eccezioni, non sono inserite nella programmazione regionale e distrettuale del sistema integrato degli interventi e servizi sociali e socio-sanitari, nonostante la previsione della L. n. 328/2000 ed il D.P.R.S. del 4 novembre 2002. I Comuni, infine, per le note difficoltà di cassa, liquidano le rette di ricovero, anch'essi, con grandi ritardi, spesso oltre un anno dalla presentazione delle fatture/note contabili. Tale situazione ha prodotto gravi disavanzi nella gestione finanziaria delle II.PP.AA.BB. (che complessivamente ammontano a circa 40 milioni di euro), con ritardi nei pagamenti degli stipendi al personale e delle fatture ai fornitori. In alcuni casi il ritardo nel pagamento degli stipendi ammonta ad oltre 24 mesi. Alcune di loro, per le suddette motivazioni, da qualche anno hanno cessato l'attività, altre hanno avviato il procedimento di estinzione”. (...) 6.3. – Per trovare una soluzione alla spinosa vicenda delle IPAB siciliane, e

in particolare di quelle estinte, sono state presentate diverse iniziative legislative regionali, tutte confluite nel citato disegno di legge n. 308 del 2018, recante “Riordino delle Istituzioni Pubbliche di assistenza e Beneficenza”, che prevede la soppressione di tutte le IPAB e la loro trasformazione in aziende pubbliche di servizi alla persona (ASAP) ovvero in associazioni o fondazioni di diritto privato (artt. 1 e 3). Nel citato disegno di legge, le ASAP, una per ciascuna Provincia, “subentrano nelle funzioni, nelle attività e nelle competenze delle istituzioni soppresse e succedono in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi di qualunque genere nonché al patrimonio già di titolarità delle istituzioni soppresse” (art. 3, comma 3), e “la trasformazione non costituisce causa di risoluzione del rapporto di lavoro del personale dipendente” (art. 3, comma 5). Alla trasformazione si accompagnano l’obbligo di adozione di piani aziendali di risanamento finanziario (art. 13) e l’istituzione di fondi regionali per il funzionamento delle aziende e il loro risanamento (artt. 14 e 15). La descritta iniziativa legislativa si è però arenata, poiché, con nota dell’11 giugno 2019, n. 30514, la Ragioneria generale della Regione ha fornito riscontro negativo alla relazione tecnica di accompagnamento, “in quanto carente e/o non esatto quanto esposto in merito alla copertura finanziaria degli oneri previsti a carico del bilancio della Regione di cui al DDL in oggetto e mancante degli elementi utili a dare ampia dimostrazione/giustificazione della quantificazione dei medesimi oneri”. (...) 9.– Dalla dichiarazione d’illegittimità costituzionale consegue l’obbligo per il legislatore regionale di provvedere alla complessiva risoluzione del problema delle IPAB in dissesto, individuando un ragionevole punto di equilibrio che contemperi tutti i valori costituzionali in gioco, primo fra tutti quello della tutela dei soggetti deboli».

SENTENZA N. 136

Il minimo edittale della multa prevista per il furto monoaggravato – Inammissibilità delle questioni e auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 136 ha dichiarato inammissibili, per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 625, primo comma, cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui stabilisce per il delitto di furto monoaggravato il minimo edittale della multa in 927 euro, una misura sensibilmente superiore al minimo di 206 euro previsto per la più grave fattispecie di furto pluriaggravato (secondo comma). Fino alla legge n. 103 del 2017, le due figure, sanzionate entrambe con la pena congiunta della reclusione e della multa, erano caratterizzate da una cornice edittale pienamente simmetrica poiché quella più grave era sanzionata in modo più severo, sia nella reclusione che nella multa, sia nel minimo che nel massimo. Il legislatore del 2017, pur mosso dall’intento di reprimere con maggiore severità condotte criminose di particolare allarme sociale, ha alterato l’originaria simmetria elevando considerevolmente per il solo furto monoaggravato il minimo edittale della multa e lasciando invariata la cornice sanzionatoria del furto pluriaggravato, presidiato, quindi, da una sanzione pecuniaria di importo decisamente inferiore. Ad ogni modo, la riscontrata asimmetria, conseguenza di una

difettosa tecnica normativa, deve essere esaminata nel contesto del complessivo trattamento sanzionatorio definito dal legislatore come comprensivo della pena detentiva, oltre che di quella pecuniaria. Una valutazione unitaria potrebbe far emergere la possibilità, per il giudice chiamato a quantificare la multa, di neutralizzare il denunciato squilibrio. Per contro, le censure del rimettente investono soltanto la multa, omettendo di tener conto anche del divario, pari a un anno, del minimo della pena detentiva rispettivamente prevista per le ipotesi di furto monoaggravato e pluriaggravato. La considerazione di tale divario avrebbe potuto consentire di ridimensionare detta asimmetria, relegandola nell'ambito dei meri difetti di tecnica normativa che la Corte – soprattutto nella materia penale quanto alla dosimetria della pena – non è chiamata per ciò solo a correggere, ove non ridondino in un trattamento sanzionatorio manifestamente irragionevole e sproporzionato. La pronuncia ha, infine, auspicato che il legislatore, come ha già fatto con analoga asimmetria rilevata nel trattamento sanzionatorio del furto in abitazione o con strappo, monoaggravato o pluriaggravato, intervenga a correggere lo squilibrio denunciato.

ESTRATTO

«4.1.– (...) L'originaria simmetria delle cornici edittali – in cui alla fattispecie meno grave corrispondeva un trattamento sanzionatorio, nel minimo e nel massimo di entrambe le pene della reclusione e della multa, meno grave di quello stabilito per l'ipotesi pluriaggravata – è venuta meno per effetto delle modifiche apportate dall'art. 1 della legge n. 103 del 2017.4.2.– (...) Come risulta dal dibattito parlamentare, il legislatore, al fine di reprimere con maggiore severità condotte criminose di particolare allarme sociale, ha agito essenzialmente sui minimi edittali delle pene, elevandoli con l'effetto di limitare l'accesso ai benefici previsti dall'ordinamento penale. E infatti, l'inasprimento sanzionatorio è consistito, da un lato, nell'aumento della misura dei minimi delle pene della reclusione, lasciando invariata quella dei massimi e, dall'altro, nell'innalzamento degli importi delle multe, nel minimo e nel massimo. In tale quadro si colloca la disposizione di cui all'art. 625 cod. pen., su cui è intervenuto l'art. 1, comma 7, della legge n. 103 del 2017, il quale ha stabilito che: all'articolo 625, primo comma, alinea, del codice penale, le parole: “La pena per il fatto previsto dall'articolo 624 è della reclusione da uno a sei anni e della multa da euro 103 a euro 1.032” sono sostituite dalle seguenti: “La pena per il fatto previsto dall'articolo 624 è della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 927 a euro 1.500”. Nessuna modifica, invece, ha interessato il trattamento sanzionatorio del furto pluriaggravato di cui all'art. 625, secondo comma, cod. pen., la cui cornice edittale è rimasta quella della reclusione da tre a dieci anni e della multa da euro 206 a euro 1.549. Così operando, la novella legislativa del 2017 ha determinato che entrambe le fattispecie (furto monoaggravato e furto pluriaggravato) continuino a essere punite con la pena congiunta della reclusione e della multa, ma mentre la reclusione è prevista in misura più elevata, sia nel minimo che nel massimo, per il delitto pluriaggravato, ciò non è per la pena pecuniaria perché il minimo della multa è previsto, all'opposto, in misura più elevata (più del quadruplo) per la fattispecie meno grave. Si ha, dunque, che il minimo della multa per il furto monoaggravato è pari a euro 927, mentre per il furto pluriaggravato il minimo della multa è rimasto, anche dopo la novella, nella misura originaria di euro 206. (...) È di tutta evidenza, pertanto, che il

legislatore del 2017, nel considerare solo la fattispecie del furto monoaggravato, abbia creato un'asimmetria tra primo e secondo comma dell'art. 625 cod. pen., quale conseguenza di una difettosa tecnica normativa. Si ha, quindi, che all'interno della medesima disposizione (art. 625 cod. pen.) vi è una pena pecuniaria, nel minimo, più elevata per l'ipotesi meno grave, rispetto alla fattispecie connotata da maggiore gravità, seppur all'interno di un trattamento sanzionatorio complessivo che vede la pena della multa concorrere necessariamente con quella della reclusione. (...) 5.– Tutto ciò premesso, le questioni sollevate dal giudice rimettente devono ritenersi inammissibili. (...) 6.– La previsione per la fattispecie del furto monoaggravato della multa nella misura più elevata di quella prevista per l'ipotesi pluriaggravata, stante l'ampia discrezionalità del legislatore, può, dunque, ridondare nella violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e di proporzionalità della pena (art. 27 Cost.) soltanto se detta asimmetria venga esaminata nel contesto del complessivo trattamento sanzionatorio. (...) la valutazione complessiva della cornice edittale definita dal legislatore, come pena detentiva congiunta alla pena pecuniaria, potrebbe far emergere la possibilità, per il giudice chiamato a quantificare la multa, di operare un sostanziale riequilibrio dell'asimmetria denunciata. Invece, il giudice rimettente ha argomentato le sue censure considerando soltanto la pena della multa e omettendo di tener conto anche del divario del minimo della pena detentiva prevista per le ipotesi del furto monoaggravato e di quello pluriaggravato (rispettivamente dal primo e secondo comma dell'art. 625 cod. pen.); divario, pari a un anno di reclusione in più per il furto pluriaggravato, certamente coerente per la maggiore gravità di quest'ultimo rispetto al furto monoaggravato. Il rimettente ha, in particolare, omesso di considerare se, in ipotesi, tale divario, ove ritenuto particolarmente marcato, sia idoneo, o no, a ridimensionare l'asimmetria denunciata, relegandola nell'ambito di meri difetti di tecnica normativa, che questa Corte – soprattutto nella materia penale quanto alla dosimetria della pena – non è chiamata per ciò solo a correggere, ove non ridondino in un trattamento sanzionatorio manifestamente irragionevole e sproporzionato. È comunque auspicabile che il legislatore, come ha già fatto con l'analoga asimmetria, sopra rilevata, nel trattamento sanzionatorio del furto in abitazione o con strappo, monoaggravato o pluriaggravato, corregga lo squilibrio denunciato dal giudice rimettente».

SENTENZA N. 137

La facoltà del giudice di applicare al prevenuto, in sede di convalida dell'arresto, misure cautelari in deroga agli ordinari limiti edittali – Non fondatezza delle questioni e auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 137 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 13 Cost., degli artt. 391, comma 5, e 280, comma 1, cod. proc. pen., censurati, rispettivamente, nella parte in cui si prevede che, quando l'arresto è stato eseguito per uno dei delitti indicati nell'art. 381, comma 2, cod. proc. pen., l'applicazione della misura cautelare personale è disposta anche in deroga agli ordinari limiti di pena e che è fatto salvo il

disposto del predetto art. 391 nell'ambito della disciplina dei requisiti per l'applicazione delle misure coercitive. In virtù di tali norme, il giudice, quando convalida l'arresto facoltativo di soggetto accusato di uno dei delitti indicati all'art. 381, comma 2, può applicare una misura cautelare coercitiva a prescindere dai limiti edittali di pena previsti dagli artt. 274, comma 1, lett. c), e 280, comma 1 cod. proc. pen. L'attuale disciplina è frutto di numerosi interventi legislativi susseguitisi nel tempo. Al riguardo, la Corte ha rilevato l'erroneità del presupposto interpretativo del rimettente, chiarendo che l'eccezionale previsione dell'applicazione di misure cautelari coercitive in deroga agli ordinari limiti edittali risulta condizionata al presupposto necessario dell'avvenuta convalida dell'arresto. Tale potere, correttamente inteso, è rivolto all'evidente e non irragionevole fine di coordinare la facoltà di procedere all'arresto in flagranza con la possibilità di disporre all'esito della convalida, e dunque solamente quando l'arresto risulti legittimamente eseguito, misure coercitive. Le norme in esame non sono state perciò giudicate irragionevoli poiché con esse il legislatore ha ritenuto non impropriamente che possa essere esclusa la liberazione dell'arrestato ove specifiche esigenze cautelari impongano il mantenimento della restrizione della libertà personale per ipotesi delittuose tassativamente elencate e ritenute di particolare allarme sociale, senza che a tale risultato possano essere di impedimento soglie di pena edittale più basse rispetto a quelle ordinarie. Inoltre, l'applicazione della misura coercitiva non è una conseguenza necessaria della convalida dell'arresto, dal momento che il giudice deve pur sempre valutare la sussistenza di effettive esigenze cautelari. Nell'individuare fattispecie di reato per le quali non solo è consentito l'arresto in flagranza al di fuori della regola generale (art. 381, comma 1) ma anche l'applicazione di misure coercitive in deroga ai limiti edittali, il legislatore ha perseguito una finalità unitaria, mirando a raccordare funzionalmente la decisione in ordine alla convalida della misura precautelare con quella riguardante esigenze propriamente cautelari rispetto a fatti delittuosi connotati da particolare allarme sociale. La struttura stessa del comma 2 dell'art. 381, concepito a differenza del precedente comma 1 come un catalogo tassativo di ipotesi delittuose non ancorate a soglie edittali e peraltro ampliato nel tempo, rende evidente che si tratta di una scelta discrezionale rientrante nei limiti della non manifesta irragionevolezza e della non arbitrarietà. In ogni caso, le situazioni poste a raffronto dal rimettente per desumere illegittime disparità di trattamento sono del tutto eterogenee e non comparabili. La deroga ai termini massimi della pena detentiva edittale previsti per l'adozione delle misure cautelari coercitive, disposta non irragionevolmente dalle norme censurate, presenta comunque profili problematici; in ragione di ciò è auspicabile un intervento del legislatore per ricondurre il rapporto tra misure precautelari e misure cautelari coercitive all'originario coordinamento quanto ai relativi presupposti di adozione.

ESTRATTO

«4.1.– (...) Il quadro normativo scaturito dalle plurime modificazioni di cui si è detto mostra un difetto di coordinamento tra le norme richiamate, derivante dalla circostanza che solo per i delitti tassativamente indicati dall'art. 381, comma 2, cod. proc. pen., è oggi possibile l'applicazione, in sede di convalida, delle misure cautelari coercitive in deroga agli ordinari limiti edittali, nel mentre per i delitti, consumati o tentati, di cui al precedente comma 1, per i quali la pena edittale massima sia compresa tra i tre anni e i quattro anni,

non è possibile applicare la misura degli arresti domiciliari, fermo restando che per l'applicazione della misura cautelare della custodia in carcere, al di fuori della deroga contenuta nel comma 5 dell'art. 391, cod. proc. pen., è necessario che il delitto per il quale si procede sia punito con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni. (...)

5.3.– Non può peraltro non rilevarsi come la deroga ai termini massimi della pena detentiva edittale previsti per l'adozione delle misure cautelari coercitive, non irragionevolmente disposta dal legislatore con le disposizioni censurate, presenti profili problematici che, pur senza dare luogo alla illegittimità costituzionale delle disposizioni qui in esame, tuttavia rendono opportuno un intervento che eccede l'ambito del sindacato di costituzionalità. In proposito, non può non considerarsi che la disciplina dei presupposti per l'adozione delle misure cautelari, anche di quella custodiale in carcere, originariamente coordinata con quelli per le misure precautelari, ha subito numerose variazioni nel corso degli anni, sicché sarebbe auspicabile un intervento del legislatore volto a ricondurre il rapporto tra misure precautelari e misure cautelari coercitive all'originario coordinamento quanto ai presupposti per la loro adozione».

SENTENZA N. 141

La limitazione dell'acquisizione del documento unico di regolarità contributiva (DURC) alle erogazioni effettuate con risorse regionali di importo pari o superiore a 5.000 euro – Illegittimità costituzionale e rimprovero al legislatore della Regione Toscana

La sentenza n. 141 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 17 del 2019 che, nel sostituire il comma 1 dell'art. 49-*bis* della legge regionale n. 40 del 2009, escludeva la necessità di acquisire il documento unico di regolarità contributiva (DURC) nel caso di erogazione, effettuata con risorse regionali, di contributi, benefici o sovvenzioni di importo inferiore a 5.000,00 euro a favore di soggetti tenuti ad obblighi contributivi. Nell'intenzione del legislatore, tale limitazione sarebbe stata bilanciata dalla previsione di controlli a campione sulle relative dichiarazioni di regolarità, come emergeva dal punto 1 del preambolo alla legge n. 17 del 2019, poi soppresso dall'art. 33, comma 1, della legge regionale n. 80 del 2019, che ha così fatto venire meno un significativo elemento di lettura della norma impugnata. Il denunciato precetto è stato ritenuto in contrasto con la normativa statale in materia di tutela della concorrenza, sulla base del rilievo che l'esigenza di un corretto adempimento degli obblighi contributivi non si presenta solo nell'ambito dei contratti pubblici, ma anche con riferimento alla disciplina degli aiuti pubblici. Le deroghe al divieto di aiuti pubblici, compatibili con il mercato interno, costituiscono misure finalizzate a ridurre squilibri e a favorire le condizioni per un adeguato sviluppo del mercato. Esse rientrano pertanto nell'accezione dinamica di concorrenza, che comprende le misure di promozione tese ad aprire il mercato a una platea più vasta possibile di operatori e ad ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese (concorrenza "per il mercato"). La norma scrutinata non è

stata giudicata compatibile con la normativa statale in quanto, pur riguardando risorse regionali, aveva come unico riferimento il mero dato quantitativo e non escludeva che l'esenzione potesse incidere su settori in cui la legislazione nazionale impone l'obbligo di presentazione del DURC, come quello relativo a "lavoro e legislazione sociale", o in ipotesi di benefici finanziati dalla Regione con contributi europei. In una prospettiva più generale, la finalità di tutela del lavoro regolare e dei relativi diritti di previdenza e assistenza, perseguita dall'istituto *de quo*, è stata ritenuta decisamente prevalente rispetto al modesto conseguente onere amministrativo. La Corte, infine, ha stigmatizzato il modo alluvionale e contraddittorio con cui il legislatore toscano ha esercitato la propria funzione: l'adozione di tre leggi nell'arco di un anno è apparso foriero di incertezze applicative e di contenzioso, costituendo esso stesso un inaccettabile onere amministrativo.

ESTRATTO

«4. – L'art. 49-bis della legge reg. Toscana n. 40 del 2009 è stato poi introdotto dalla legge della Regione Toscana 2 gennaio 2019, n. 1 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009). Nel testo originario il comma 1 stabiliva "La Regione acquisisce il documento unico di regolarità contributiva (DURC) prima del provvedimento di concessione e nelle fasi della liquidazione di ogni tipologia di contributi, benefici, sovvenzioni effettuato a qualsiasi titolo ed a favore di qualsiasi soggetto tenuto ad obblighi contributivi". Nella relazione alla relativa proposta di legge regionale (atto n. 324 del 2018), veniva affermato che, poiché "permangono difformità applicative sull'acquisizione del DURC in alcuni casi di contributi regionali per i quali l'obbligo non è previsto dalla normativa nazionale, era necessario stabilire in via generale l'obbligo della relativa verifica". 5. – La norma impugnata ha sostituito il comma 1 dell'art. 49-bis della legge n. 40 del 2009 con il seguente testo "La Regione acquisisce il documento unico di regolarità contributiva (DURC) prima del provvedimento di concessione e nelle fasi della liquidazione di ogni tipologia di contributi, benefici, sovvenzioni, di importo pari o superiore ad euro 5.000,00, effettuati con risorse regionali, a qualsiasi titolo e a favore di qualsiasi soggetto tenuto ad obblighi contributivi". 6. – Dunque, rispetto al testo originario, che a causa della più generale formulazione già ricomprendeva anche le risorse regionali, la novella ha limitato l'acquisizione del DURC alle erogazioni effettuate con risorse regionali di importo pari o superiore ad euro 5.000,00. 7. – Nell'intenzione del legislatore regionale tale limitazione sarebbe stata bilanciata dalla previsione che, comunque, anche al di sotto di tale importo, rimaneva il controllo a campione sulle relative dichiarazioni di regolarità, ai sensi della vigente normativa statale e regionale, come si legge nella relazione alla proposta di legge regionale (atto n. 346 del 2019). Ed infatti, al punto 1 del testo originario del considerato del preambolo della legge reg. Toscana n. 17 del 2019, il legislatore regionale aveva stabilito: "Restano comunque fermi, al di sotto di tale importo, per i soggetti tenuti al rispetto degli obblighi contributivi per il personale dipendente, i controlli a campione sulle relative dichiarazioni di regolarità, ai sensi della vigente normativa statale e regionale". (...) 8. – (...) dopo la proposizione del ricorso dello Stato, l'art. 33, comma 1, della legge della Regione Toscana 23 dicembre 2019, n. 80 (Legge di stabilità per l'anno 2020), ha soppresso la frase contenuta nel punto 1 del preambolo della legge reg. Toscana n. 17 del 2019, per cui

il testo vigente non prevede più alcun riferimento al controllo a campione. 8.1. – E se è pur vero che la novella che ha interessato il preambolo non incide sui termini della questione, tuttavia viene meno un elemento di lettura della disposizione impugnata, atteso che nella giurisprudenza di questa Corte più volte il preambolo ha assunto rilievo come fattore che consente di chiarire le finalità e/o lo scopo, delle disposizioni che vengono in esame (sentenze n. 247 e n. 233 del 2019, n. 137 e n. 127 del 2018, n. 157 del 2017). (...) 15. – (...) È piuttosto da rilevare che questo modo di esercizio della funzione legislativa, alluvionale e contraddittorio (tre leggi regionali nell’arco dell’anno 2019), è foriero di incertezze applicative e di contenzioso, e costituisce un onere amministrativo, questo, sì, inaccettabile».

SENTENZA N. 150

La commisurazione alla sola anzianità di servizio dell’indennità spettante al lavoratore, assunto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015, in caso di licenziamento affetto da vizi formali e procedurali – Illegittimità costituzionale parziale e richiamo al legislatore

La sentenza n. 150 ha dichiarato parzialmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost., l’art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alle parole “di importo pari a una mensilità dell’ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio”. Dette parole racchiudevano un criterio di determinazione dell’indennità spettante al lavoratore, assunto a tempo indeterminato a decorrere dal 7 marzo 2015, in caso di licenziamento affetto da vizi formali e procedurali, che, pur oscillante tra un minimo di due e un massimo di dodici mensilità, era commisurato alla sola anzianità di servizio. I vizi in questione attengono alla violazione dell’obbligo di motivazione e delle regole del contraddittorio, la cui osservanza è prescritta a tutela di rilevanti interessi costituzionali, quali la dignità e il diritto di difesa del lavoratore. Il denunciato criterio di determinazione dell’indennità non attuava un equilibrato contemperamento tra i diversi interessi in gioco. Analogo criterio di determinazione dell’indennità era stato ritenuto illegittimo, per la sua rigidità e automaticità, dalla sentenza n. 194 del 2018 con riguardo ai casi di licenziamento intimato senza giusta causa e senza giustificato motivo oggettivo o soggettivo. La differenza tra i vizi meramente formali o procedurali, da un lato, e i vizi sostanziali del licenziamento, dall’altro, pur riverberandosi sulla diversa modulazione dell’indennità sancita dalla legge, non è valsa a rendere ragionevole e adeguato un criterio affetto da irragionevolezza intrinseca né a giustificare un sistema che, solo per i vizi formali, lasciasse inalterato un criterio imperniato esclusivamente sull’anzianità, con la conseguenza di accentuare le sperequazioni e la frammentarietà della disciplina dei licenziamenti, già attraversata da molteplici distinzioni. L’anzianità, svincolata da correttivi, è inidonea a esprimere le mutevoli ripercussioni prodotte da ogni licenziamento nella sfera personale e patrimoniale del lavoratore e non presenta neppure una ragionevole

correlazione con il disvalore del licenziamento affetto da vizi formali e procedurali. Nell'appiattire la valutazione del giudice sulla verifica della sola anzianità di servizio, la disposizione determinava un'indebita omologazione di situazioni profondamente diverse nell'esperienza concreta. Sotto il profilo della ragionevolezza, declinata, nell'ambito della disciplina dei licenziamenti, come necessaria adeguatezza dei rimedi, il legislatore ha finito per compromettere la valenza compensativa e l'efficacia deterrente della tutela indennitaria, relegando alla marginalità i vizi formali e procedurali e svalutando la connessa funzione di garanzia di fondamentali valori di civiltà giuridica, orientati alla tutela della dignità della persona del lavoratore. Il legislatore, pur potendo adattare secondo una pluralità di criteri, anche in considerazione delle diverse fasi storiche, i rimedi contro i licenziamenti illegittimi, è venuto meno al dovere di garantirne comunque la complessiva adeguatezza, tale da attribuire il necessario rilievo al fatto, in sé sempre traumatico, dell'espulsione del lavoratore. Né è derivata, perciò, anche una violazione del principio di tutela del lavoro in tutte le sue forme e applicazioni. Nel rispetto dei limiti minimo e massimo fissati normativamente, il giudice, nella determinazione dell'indennità, terrà conto innanzitutto dell'anzianità di servizio, quale base di partenza della valutazione; in chiave correttiva, con apprezzamento congruamente motivato, potrà ponderare anche altri criteri desumibili dal sistema, come la gravità delle violazioni, il numero degli occupati, le dimensioni dell'impresa, il comportamento e le condizioni delle parti. Alla responsabilità del legislatore è rimesso il compito di ricomporre secondo linee coerenti una normativa di importanza essenziale, che vede concorrere discipline eterogenee, frutto dell'avvicinarsi di interventi frammentari.

ESTRATTO

«9.– La disciplina del licenziamento affetto da vizi di forma e di procedura (...) deve essere incardinata nel rispetto dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, così da garantire una tutela adeguata. La prudente discrezionalità del legislatore, pur potendo modulare la tutela in chiave eminentemente monetaria, attraverso la predeterminazione dell'importo spettante al lavoratore, non può trascurare la valutazione della specificità del caso concreto. Si tratta di una valutazione tutt'altro che marginale, se solo si considera la vasta gamma di variabili che vedono direttamente implicata la persona del lavoratore. Nel rispetto del dettato costituzionale, la predeterminazione dell'indennità deve tendere, con ragionevole approssimazione, a rispecchiare tale specificità e non può discostarsene in misura apprezzabile, come avviene quando si adotta un meccanismo rigido e uniforme.10.– La disciplina censurata non attua un equilibrato contemperamento tra i diversi interessi in gioco. (...) 11.4.– Non può condurre a diverse conclusioni la differenza che intercorre tra i vizi meramente formali o procedurali e i vizi sostanziali del licenziamento. Essa, difatti, si riverbera sulla diversa modulazione dell'indennità sancita dalla legge, ma non vale a rendere ragionevole e adeguato un criterio che si presta a censure di irragionevolezza intrinseca. Un sistema che, solo per i vizi formali, lasci inalterato un criterio di determinazione dell'indennità imperniato sulla sola anzianità di servizio non potrebbe che accentuare le sperequazioni e la frammentarietà di una disciplina dei licenziamenti, già attraversata da molteplici distinzioni. (...) 15.– Si deve, pertanto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alle parole “di importo pari a una

mensilità dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio". (...) 16.– Nel rispetto dei limiti minimo e massimo oggi fissati dal legislatore, il giudice, nella determinazione dell'indennità, terrà conto innanzitutto dell'anzianità di servizio, che rappresenta la base di partenza della valutazione. In chiave correttiva, con apprezzamento congruamente motivato, il giudice potrà ponderare anche altri criteri desumibili dal sistema, che concorrano a rendere la determinazione dell'indennità aderente alle particolarità del caso concreto. Ben potranno venire in rilievo, a tale riguardo, la gravità delle violazioni, enucleata dall'art. 18, sesto comma, dello statuto dei lavoratori, come modificato dalla legge n. 92 del 2012, e anche il numero degli occupati, le dimensioni dell'impresa, il comportamento e le condizioni delle parti, richiamati dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, previsione applicabile ai vizi formali nell'ambito della tutela obbligatoria ridefinita dalla stessa legge n. 92 del 2012. 17.– Spetta alla responsabilità del legislatore, anche alla luce delle indicazioni enunciate in più occasioni da questa Corte, ricomporre secondo linee coerenti una normativa di importanza essenziale, che vede concorrere discipline eterogenee, frutto dell'avvicinarsi di interventi frammentari».

SENTENZA N. 152

La pensione di inabilità per gli invalidi civili totali: l'importo mensile e il requisito anagrafico dei 60 anni per la concessione dell'incremento – Illegittimità costituzionale in parte qua, nei sensi e nel termine di cui in motivazione, inammissibilità della questione e richiamo al legislatore

La sentenza n. 152 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, primo comma, della legge n. 118 del 1971, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 10, primo comma, 38, primo comma, e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui attribuisce al soggetto totalmente inabile, affetto da gravissima disabilità e privo di ogni residua capacità lavorativa, una pensione di inabilità di importo mensile pari, nel 2018, ad euro 282,55, nel 2019, ad euro 285,66 e, nel 2020, ad euro 286,81. Simile importo è innegabilmente e manifestamente insufficiente ad assicurare agli interessati il minimo vitale e non rispetta il limite invalicabile del nucleo essenziale e indefettibile del diritto al mantenimento, garantito a ogni cittadino inabile al lavoro dall'art. 38, primo comma, Cost. La semplice comparazione con gli importi attribuiti per altre provvidenze, avvinte da analoga matrice assistenziale e prospettate come grandezze di raffronto, conferma che la misura della pensione di inabilità non è idonea a soddisfare la soglia non già del solo minimo adeguato riconosciuto ai lavoratori dall'art. 38, secondo comma, Cost., ma dello stesso minimo vitale per far fronte alle esigenze primarie e minute della quotidianità, ossia alle pure esigenze alimentari, quale nucleo indefettibile di garanzie spettanti agli inabili totali al lavoro. La pur rilevata manifesta inadeguatezza dell'emolumento pensionistico non ha consentito, tuttavia, alla Corte di operare una diretta e autonoma rideterminazione del correlativo importo poiché un intervento manipolativo invaderebbe l'ambito della discrezionalità che – nel rispetto del limite invalicabile di non incidenza sul nucleo essenziale e indefettibile del diritto in gioco – resta,

comunque, riservata al legislatore, cui compete l'individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili. L'esito di inammissibilità è derivato, dunque, dal profilo ostativo della discrezionalità legislativa, alla quale sono riservate le variabili della *reductio ad legitimitatem* della censurata disposizione. La stessa sentenza ha, altresì, dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 38, primo comma, Cost., nei sensi e nel termine di cui in motivazione, l'art. 38, comma 4, della legge n. 448 del 2001, nella parte in cui, con riferimento agli invalidi civili totali, titolari di pensione di inabilità, disponeva che i benefici incrementativi contemplati dal precedente comma 1 (il cd. "incremento al milione di lire", cioè euro 516,46 mensili, come successivamente aggiornati) fossero concessi ai soggetti di età pari o superiore a 60 anni, anziché ai soggetti di età superiore a 18 anni. Il censurato requisito anagrafico del raggiungimento dei 60 anni, per la concessione dell'incremento agli invalidi civili totali, è risultato irragionevole in quanto il soggetto totalmente invalido di età inferiore si trova in una situazione di inabilità lavorativa che non è certo meritevole di minor tutela rispetto a quella in cui si troverebbe al compimento del sessantesimo anno di età. Inoltre, se è ragionevole che, nei confronti di altri percettori di assegni (o pensioni) sociali, la situazione di maggior bisogno e la correlata necessità di ulteriore sostegno economico, in assenza di loro compromissioni invalidanti, sia correlata all'ingresso in una fascia di età avanzata, non ragionevole è, invece, che la stessa correlazione (sia pure rispetto ad una inferiore fascia anagrafica) sia mantenuta anche con riguardo ai titolari di pensione di inabilità, totalmente incapaci al lavoro, la cui condizione di precarietà, fisica ed economica, è certamente preesistente e non può ritenersi inverata solo al compimento del sessantesimo anno di età. Le minorazioni fisio-psichiche, tali da importare un'invalidità totale, non sono, infatti, diverse nella fase anagrafica compresa tra i 18 anni (ovvero quando sorge il diritto alla pensione di invalidità) e i 59, rispetto alla fase che consegue al raggiungimento del sessantesimo anno di età, poiché la limitazione discende, a monte, da una condizione patologica intrinseca e non dal fisiologico e sopravvenuto invecchiamento. Decisivo e assorbente è stato poi ritenuto il rilievo che l'assegno riconosciuto agli inabili è largamente insufficiente a garantire loro i mezzi necessari per vivere. L'esclusione dei titolari di un assegno inadeguato, in età compresa dai 18 ai 59 anni, dalla platea dei beneficiari del cosiddetto "incremento al milione" ha innescato un ulteriore profilo di contrasto con gli evocati parametri. La maggior spesa a carico dello Stato, conseguente all'esito di accoglimento, non si risolve in una violazione dell'art. 81 Cost., venendo in gioco, nella specie, diritti incompressibili della persona. Le scelte allocative di bilancio proposte dal Governo e fatte proprie dal Parlamento, pur presentando natura altamente discrezionale entro il limite dell'equilibrio di bilancio, vedono naturalmente ridotto tale perimetro di discrezionalità dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incompressibili. Ciò comporta che il legislatore deve provvedere tempestivamente alla copertura degli oneri derivanti dalla pronuncia, nel rispetto del vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio in senso dinamico. Peraltro, nella doverosa prospettiva del temperamento dei valori costituzionali, la Corte ha ritenuto di graduare gli effetti temporali del *decisum*, facendoli decorrere dal giorno successivo a quello di pubblicazione della sentenza sulla Gazzetta Ufficiale. La scelta della tecnica decisoria della sentenza con effetto *ex nunc* è dettata dal ragionevole bilanciamento tra i diritti e i principi coinvolti ed è in sintonia con i canoni di stretta proporzionalità e di effettività dei diritti. Resta

ovviamente ferma la possibilità per il legislatore di rimodulare, ed eventualmente di coordinare in un quadro di sistema, la disciplina delle misure assistenziali vigenti, purché idonee a garantire agli invalidi civili totali l'effettività dei diritti loro riconosciuti dalla Costituzione. L'eliminazione della barriera anagrafica che condiziona l'adeguamento della misura della pensione di inabilità al soddisfacimento delle esigenze primarie di vita, non costituendo una opzione costituzionalmente obbligata, resta soggetta a un diverso apprezzamento da parte del legislatore, purché nel rispetto del principio di proporzionalità e dell'effettività dei suddetti diritti.

ESTRATTO

«3.3.– È condivisibile quanto esposto in premessa dal giudice a quo. L'importo mensile della pensione di inabilità, di attuali euro 286,81, è innegabilmente, e manifestamente, insufficiente ad assicurare agli interessati il “minimo vitale” e non rispetta, dunque, il limite invalicabile del nucleo essenziale e indefettibile del “diritto al mantenimento”, garantito ad “ogni cittadino inabile al lavoro” dall'art. 38, primo comma, Cost. La semplice comparazione con gli importi riconosciuti per altre provvidenze, avvinte da analoga matrice assistenziale e prospettate come grandezze di raffronto, conferma che la misura della pensione di inabilità non è idonea a soddisfare la soglia (non già del solo minimo “adeguato” riconosciuto ai lavoratori dall'art. 38, secondo comma, Cost., ma) dello stesso minimo vitale per far fronte alle esigenze primarie e minute della quotidianità – ossia alle pure esigenze alimentari – quale nucleo indefettibile di garanzie spettanti agli inabili totali al lavoro. Detti valori di comparazione sono rappresentati: a) dall'assegno sociale per gli ultrasessantasettenni, pari nel 2020 ad euro 459,83 mensili; b) dall'impignorabilità relativa delle somme dovute a titolo di pensione, indennità a titolo di pensione o di altri assegni di quiescenza, di cui al novellato art. 545, settimo comma, cod. proc. civ., per un ammontare corrispondente alla misura massima mensile dell'assegno sociale aumentato della metà, pari, sempre nell'anno 2020, ad euro 689,74 mensili; c) dall'incremento della stessa pensione di inabilità previsto per gli ultrasessantenni, pari attualmente ad euro 651,51 per tredici mensilità; d) dalla cosiddetta maggiorazione al milione per i titolari di assegno o pensione sociale giunti al settantesimo anno di età, pari sempre per l'anno 2020 ad euro 648,26 per tredici mensilità; e) dal reddito cittadinanza, quale misura assistenziale temporanea, il cui ammontare corrisponde all'attualità ad euro 500,00 mensili, oltre euro 280,00 per eventuali voci accessorie.(...) 3.5.– Ciò dunque rilevato – quanto alla manifesta inadeguatezza dell'emolumento pensionistico in questione rispetto all'esigenza di garantire i mezzi necessari per vivere alle persone totalmente inabili al lavoro – non può, però, chiedersi a questa Corte anche una diretta e autonoma rideterminazione del correlativo importo, poiché un tale intervento manipolativo invaderebbe l'ambito della discrezionalità, che – nel rispetto del “limite invalicabile” di non incidenza sul nucleo essenziale e indefettibile del diritto in gioco – resta, comunque, riservata al legislatore, cui compete l'individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili (ex plurimis, sentenze n. 275 del 2016, n. 80 del 2010, n. 251 del 2008). Attesa anche la pluralità di soluzioni prospettate come possibili dalla Corte rimettente, in correlazione alle varie (per di più solo latamente omogenee) grandezze di riferimento, la scelta tra le quali è pur sempre demandata alla

discrezionalità del legislatore (sentenze n. 166 del 2017, n. 88 del 1992 e n. 769 del 1988). (...) 3.6.– La questione sollevata in via principale (ancorché non in limine, ma in esito all'effettuato scrutinio di legittimità costituzionale della norma denunciata) è, pertanto, inammissibile, per il profilo ostativo della discrezionalità legislativa, cui restano, appunto, riservate le variabili della sua *reductio ad legitimitatem*. (...) 4.3.– La questione è fondata, in relazione ad entrambi i parametri costituzionali evocati dal rimettente, nei sensi e nel termine di seguito riportati. (...) 4.3.1.– Decisivo e assorbente è poi, comunque, il rilievo che l'assegno riconosciuto agli inabili, ex art. 12 della legge n. 118 del 1971, è, per quanto innanzi detto, largamente insufficiente a garantire loro i mezzi necessari per vivere. Per cui l'avere (la norma censurata) escluso i titolari di tale inadeguato assegno, in età compresa dai diciotto ai cinquantanove anni, dalla platea dei soggetti beneficiari del cosiddetto "incremento al milione" innesca un ulteriore profilo di contrasto – in particolare del suo comma 4 – con gli artt. 3 e 38, primo comma, Cost. 4.4.– Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 4, della legge n. 448 del 2001, nella parte in cui, con riferimento agli invalidi civili totali, dispone che i benefici incrementativi di cui al comma 1 sono concessi "ai soggetti di età pari o superiore a sessanta anni" anziché "ai soggetti di età superiore a diciotto anni". (...) 6.– La maggior spesa a carico dello Stato, che la presente pronuncia comporta, non si risolve – come in tesi dell'INPS – in "violazione dell'art. 81 della Costituzione", poiché, nella specie, vengono in gioco diritti incompressibili della persona. Ciò, in linea di principio e sia pur con più attenuata declinazione, è riconosciuto anche dall'Avvocatura generale dello Stato, che ritiene "condivisibile l'affermazione secondo cui il vincolo di bilancio non può avere prevalenza assoluta sugli altri principi costituzionali"; e, in coerenza con tale premessa, auspica un "contemperamento" dei valori costituzionali sottesi alla norma denunciata "con il principio di bilancio costituente anch'esso un valore costituzionale". Questa Corte ha già avuto del resto modo di chiarire che le scelte allocative di bilancio proposte dal Governo e fatte proprie dal Parlamento, pur presentando natura altamente discrezionale entro il limite dell'equilibrio di bilancio, vedono naturalmente ridotto tale perimetro di discrezionalità dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali incompressibili (ex plurimis, sentenze n. 62 del 2020, n. 275 e n. 10 del 2016). Ciò comporta che il legislatore deve provvedere tempestivamente alla copertura degli oneri derivanti dalla pronuncia, nel rispetto del vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio in senso dinamico (sentenze n. 6 del 2019, n. 10 del 2015, n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008). (...) 9.– Resta ovviamente ferma la possibilità per il legislatore di rimodulare, ed eventualmente di coordinare in un quadro di sistema, la disciplina delle misure assistenziali vigenti, purché idonee a garantire agli invalidi civili totali l'effettività dei diritti loro riconosciuti dalla Costituzione. Infatti, l'eliminazione della barriera anagrafica che condiziona l'adeguamento della misura della pensione di inabilità al soddisfacimento delle esigenze primarie di vita, non costituendo una opzione costituzionalmente obbligata, resta soggetta a un diverso apprezzamento da parte del legislatore, purché nel rispetto del principio di proporzionalità (sentenze n. 40 del 2019 e n. 222 del 2018) e dell'effettività dei suddetti diritti».

SENTENZA N. 158

La preclusione della valutazione degli elementi extratestuali e degli atti collegati in sede di applicazione dell'imposta di registro secondo la natura intrinseca e gli effetti giuridici dell'atto – Non fondatezza delle questioni e invito al legislatore

La sentenza n. 158 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986 (come modificato dalle leggi nn. 205 del 2017 e 145 del 2018), censurato, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., nella parte in cui dispone che, nell'applicare l'imposta di registro secondo l'intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto da registrare, indipendentemente dal titolo o dalla forma apparente, si debbano prendere in considerazione unicamente gli elementi desumibili dall'atto stesso, prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti collegati, salvo quanto prescritto dagli articoli successivi. La scelta del legislatore di intervenire sull'art. 20 del testo unico sull'imposta di registro, riaffermandone la natura di imposta d'atto, non ha leso i parametri evocati, in quanto l'interpretazione evolutiva della disposizione originaria, adottata dalla prevalente giurisprudenza di legittimità, circa la rilevanza della causa concreta del negozio ai fini dell'applicazione del tributo, non è l'unica costituzionalmente obbligata. La Corte ha ricordato il ricchissimo dibattito, che da circa un secolo ha accompagnato l'evoluzione della disciplina dell'imposta di registro, tra i sostenitori della necessità di prendere in considerazione la sostanza economica sottostante al negozio giuridico espresso negli atti sottoposti a imposizione (indirizzo poi divenuto maggioritario) e coloro che invece propendevano per un criterio di tassazione basato solo sugli effetti giuridici del negozio (tesi ripresa di recente in alcune pronunce isolate della Corte di cassazione). Al riguardo, è stata affermata la compatibilità con la Costituzione delle nozioni, alla base della novella legislativa, di atto presentato alla registrazione e di effetti giuridici (in relazione ai quali considerare la capacità contributiva) diverse rispetto a quelle prevalenti in giurisprudenza. Attraverso un esercizio non manifestamente arbitrario della propria discrezionalità e in modo coerente con l'origine storica e i principi ispiratori della disciplina dell'imposta di registro, il legislatore ha inteso riaffermare la natura (che in una prospettiva *de iure condendo* potrebbe apparire in parte obsoleta) di "imposta d'atto" dell'imposta di registro, precisando l'oggetto dell'imposizione in coerenza con la struttura di un prelievo sugli effetti giuridici dell'atto presentato per la registrazione ed escludendo che possano assumere rilievo ai fini della tassazione elementi extratestuali o atti collegati privi di qualsiasi nesso con l'atto medesimo, salve le ipotesi espressamente regolate dal testo unico. Gli artt. 3 e 53 Cost. non impediscono in modo assoluto di declinare diversamente i principi di capacità contributiva e di eguaglianza tributaria, così da identificare i presupposti per l'imposizione nei soli effetti giuridici desumibili dal negozio contenuto nell'atto da registrare, restando di regola irrilevanti elementi ricavati *aliunde*. Né la disposizione censurata ha una specifica funzione antielusiva e di contrasto dell'abuso del diritto. Una sua interpretazione incentrata sulla nozione di causa "reale" provocherebbe incoerenze nell'ordinamento, alla luce dell'introduzione dell'art. 10-bis della legge n. 212 del 2000, in quanto consentirebbe all'amministrazione finanziaria, da un lato, di operare in funzione antielusiva senza applicare la garanzia del contraddittorio endoprocedimentale stabilita a favore del contribuente e,

dall'altro, di svincolarsi da ogni riscontro di indebiti vantaggi fiscali e di operazioni prive di sostanza economica, precludendo di fatto ogni legittima pianificazione fiscale. Resta comunque riservato alla discrezionalità del legislatore il compito di provvedere ad un eventuale aggiornamento della disciplina dell'imposta di registro, in armonia con il diritto dell'Unione europea, tenendo conto della complessità delle moderne tecniche contrattuali e dell'attuale stato di evoluzione tecnologica.

ESTRATTO

«5.2.1. (...) L'originaria disciplina (art. 7 della legge 21 aprile 1862, n. 585, recante "Sulla tassa di Registro") disponeva, infatti, che "la tassa è applicata secondo la intrinseca natura degli atti e dei contratti, e non secondo la loro forma apparente" (poi trasfusa nell'art. 8 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3269, recante "Approvazione del testo di legge di registro"). Già questa formulazione aveva sollecitato, a partire dai primi decenni del Novecento, un vivacissimo dibattito tra chi sosteneva fermamente la necessità di una considerazione della sostanza economica sottostante all'attività giuridica espressa negli atti e chi invece la negava in radice, propendendo a favore di un criterio di tassazione fondato sugli effetti giuridici (seppur potenziali e oggettivizzati) degli schemi negoziali utilizzati. Il legislatore sembrò, anni dopo, chiudere quel dibattito – che si era riflesso anche nella giurisprudenza – quando, con la riforma tributaria si inserì, con il decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 634 (Disciplina dell'imposta di registro), all'art. 19 relativo all'"interpretazione degli atti", l'esplicito riferimento agli "effetti giuridici", espressione poi recepita dall'attuale testo unico all'art. 20. Tuttavia, dopo alcuni decenni, soprattutto col diffondersi della prospettiva del contrasto all'abuso del diritto, nella giurisprudenza di legittimità è riemersa un'interpretazione sostanzialista che si è, invero, sviluppata in modo complesso. In particolare, dapprima (...) consolidandosi nel sostenere la natura antielusiva dell'art. 20 e, successivamente (con l'introduzione dell'art. 10-bis della legge n. 212 del 2000 recante la disciplina sostanziale e procedimentale per l'accertamento dell'abuso del diritto e dell'elusione d'imposta), convergendo sull'affermazione che l'art. 20 detta una regola meramente interpretativa e non antielusiva, ma tale da consentire in ogni caso di individuare la "reale operazione economica" perseguita dalle parti, in ragione del principio della prevalenza della sostanza sulla forma. Ciò, comunque, non ha impedito l'insorgere di un isolato contrasto nella giurisprudenza di legittimità, quando si è affermato – in difformità dall'orientamento prevalente – che la riqualificazione "non può travalicare lo schema negoziale tipico nel quale l'atto risulta inquadrabile, pena l'artificiosa costruzione di una fattispecie imponibile diversa da quella voluta e comportante differenti effetti giuridici" (...). Anche in conseguenza di tale contrasto (...), il legislatore tributario è intervenuto sull'art. 20 stabilendo espressamente – in sostanziale adesione alla giurisprudenza minoritaria della Corte di cassazione – che, nell'interpretare l'atto presentato a registrazione, ai fini dell'applicazione dell'imposta di registro, si debba prescindere dagli elementi "extratestuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi". 5.2.2.– A ben vedere, tale presa di posizione del legislatore, nel confermare la tassazione isolata del negozio veicolato dall'atto presentato alla registrazione secondo gli effetti giuridici da esso desumibili, si mostra coerente con i principi ispiratori della disciplina

dell'imposta di registro e, in particolare, con la natura di "imposta d'atto" storicamente riconosciuta al tributo di registro dopo la sostanziale evoluzione da tassa a imposta. Per quanto possa apparire, de iure condendo, in parte obsoleta rispetto all'evoluzione delle tecniche contrattuali, tale natura non risulta superata dal legislatore positivo tenuto conto dell'attuale impianto sistematico della disciplina sostanziale e procedimentale dell'imposta di registro. In tale contesto, il censurato intervento normativo appare finalizzato a ricondurre il citato art. 20 all'interno del suo alveo originario, dove l'interpretazione, in linea con le specificità del diritto tributario, risulta circoscritta agli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione (ovverossia al gestum, rilevante secondo la tipizzazione stabilita dalle voci indicate nella tariffa allegata al testo unico), senza che possano essere svolte indagini circa effetti ulteriori, salvo che ciò sia espressamente stabilito dalla stessa disciplina del testo unico. (...) 5.2.5.– (...) Resta ovviamente riservato alla discrezionalità del legislatore provvedere – compatibilmente con le coordinate stabilite dal diritto dell'Unione europea – a un eventuale aggiornamento della disciplina dell'imposta di registro che tenga conto della complessità delle moderne tecniche contrattuali e dell'attuale stato di evoluzione tecnologica, con riguardo, in particolare, sia al sistema di registrazione degli atti notarili, sia a quello di gestione della documentazione da parte degli uffici amministrativi finanziari».

SENTENZA N. 190

L'equiparazione del trattamento sanzionatorio della rapina impropria a quello della rapina propria – Non fondatezza, inammissibilità delle questioni e invito al legislatore

La sentenza n. 190 ha, tra l'altro, dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, cod. pen., il quale prevede per il reato di rapina impropria le stesse pene stabilite per la rapina propria. Quest'ultima ricorre quando l'autore, mediante violenza alla persona o minaccia, si impossessa della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene; la rapina impropria si configura, invece, quando l'agente, immediatamente dopo la sottrazione della cosa, adopera violenza o minaccia per assicurarne a sé o ad altri il possesso, ovvero per procurare a sé o ad altri l'impunità. La denunciata uguaglianza di trattamento di situazioni diseguali è stata ritenuta insussistente in quanto le due condotte di rapina non necessariamente rivelano in astratto differenze in termini di capacità criminale del soggetto agente e di intensità del dolo. Si tratta, in entrambi i casi, di condotte consapevoli e volontarie, considerate nel contesto unitario di una medesima aggressione patrimoniale, in cui l'oggetto del dolo comprende sia l'impossessamento della cosa mobile altrui sia il ricorso alla violenza o alla minaccia. In entrambe le figure possono riscontrarsi situazioni variabili in punto di dolo e di capacità criminale, che possono presentarsi in modo assai diverso in fatto, ma non sono distinguibili in principio. Tale variabilità trova fisiologica risposta nella possibilità del giudice di modulare, nell'ambito dell'ampia cornice edittale, la sanzione in base alla valutazione del caso concreto. È stata considerata priva di fondamento anche la tesi per cui la soglia di consumazione del reato sarebbe più arretrata nella rapina impropria e dovrebbe quindi

implicare una minore gravità del fatto. La circostanza che l'art. 628 cod. pen. indichi la sottrazione della cosa ed il suo impossessamento come elementi entrambi costitutivi del delitto di rapina propria, mentre per la consumazione della rapina impropria l'impossessamento è indicato solo come obiettivo da assicurare mediante la condotta minacciosa o violenta, non impone un diverso trattamento sanzionatorio. La scelta legislativa di parificare tale trattamento non è manifestamente irragionevole, in quanto il tratto qualificante di entrambe le fattispecie è dato dal ricorso a una condotta violenta o minacciosa nel medesimo contesto spazio-temporale di un'aggressione al patrimonio, restando irrilevante l'effettiva instaurazione del possesso della cosa in capo all'agente. Il disvalore del fatto risiede nella contestualità e nel finalismo delle due componenti essenziali della condotta tipica, costituite dall'aggressione al patrimonio e dalla violenza o minaccia alle persone. Ciò ha altresì condotto ad escludere la lamentata disparità di trattamento sanzionatorio della rapina impropria rispetto all'ipotesi di furto non immediatamente seguito da reati volti ad evitare la punizione o a mantenere il possesso della refurtiva. Nella rapina impropria, la contestualità del rischio per il patrimonio e per l'incolumità o la libertà morale della persona attribuisce al fatto criminoso una valenza che supera la mera somma dei suoi elementi, tanto sul piano oggettivo – per l'allarme sociale provocato dal reato, per la diminuita difesa della vittima, sottoposta ad un particolare rischio per l'incolumità personale e privata di alternative utili alla tutela del suo patrimonio, nonché per la peculiare forza offensiva di una spoliazione fondata anche sulla violenza – quanto sul piano soggettivo, per il marcato atteggiamento criminale di chi si determina per l'aggressione alla persona pur di non rinunciare ad un beneficio patrimoniale. La previsione di una fattispecie complessa, fondata sulla contestualità delle azioni criminose, è riconducibile all'ampia discrezionalità delle scelte legislative in materia penale e si inserisce armonicamente nel sistema delle norme penali sostanziali e processuali vigenti, dal quale non sarebbe giustificato, né tantomeno costituzionalmente imposto, espungerla. In merito all'ipotizzata violazione dei principi di necessaria offensività dei fatti penalmente rilevanti e di proporzionalità delle pene, la pronuncia ha evidenziato che la scelta di incrementare i valori edittali per la rapina impropria non è isolata ed anomala, ma si inserisce nel quadro di una complessiva e severa strategia di contrasto alle aggressioni patrimoniali connotate da violenza o minaccia. Tuttavia, proprio in considerazione dei numerosi interventi che hanno determinato significativi aumenti di pena per i reati contro il patrimonio commessi con violenza o minaccia, la Corte ha rilevato che la notevole pressione punitiva attualmente esercitata riguardo a tale categoria di delitti richiede un'attenta considerazione da parte del legislatore, alla luce di una valutazione complessiva e comparativa dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del livello di protezione loro assicurato.

ESTRATTO

«7.2. – (...) il rapido e marcato incremento dei valori edittali per la rapina impropria (...) non rappresenta una scelta isolata, ma si inserisce nel quadro di una complessiva, e severa, strategia di contrasto alle aggressioni patrimoniali segnate da violenza o minaccia. Anzitutto, come si è visto, gli aumenti di pena relativi alla fattispecie qui in questione sono il frutto di una disposizione dettata anche per il delitto di rapina propria, punito al primo

comma dell'art. 628 cod. pen., al cui testo il secondo comma fa riferimento in punto di valori edittali della pena. Tali aumenti, operati una prima volta mediante il comma 8 dell'art. 1 della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), si aggiungono a quelli disposti, nello stesso contesto normativo, riguardo al furto con strappo o in abitazione (art. 624-bis cod. pen., come modificato ex art. 1, comma 6, della citata legge n. 103 del 2017) e riguardo al delitto di estorsione (art. 629 cod. pen., nel testo modificato ex art. 1, comma 9, della stessa legge). Va ricordato anche il contemporaneo incremento di pena in caso di ricorrenza delle aggravanti specifiche per il furto sanzionato ex art. 624 cod. pen. (art. 625 cod. pen., nel testo novellato dal comma 7 dell'art. 1 della legge n. 103 del 2017), parte delle quali connotate dall'esercizio di violenza sulle cose. La stessa ispirazione ha mosso modificazioni ancor più recenti, che hanno interessato le previsioni sanzionatorie delle fattispecie di furto con strappo o in abitazione: l'art. 5 della legge 26 aprile 2019, n. 36 (Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa) ha infatti ulteriormente innalzato i valori minimi (e in qualche caso anche i massimi) fissati nei commi primo e terzo dell'art. 624-bis cod. pen. Alla medesima novella si deve altresì l'ulteriore incremento della sanzione comminata per i delitti di rapina, realizzato modificando i commi primo, terzo e quarto dell'art. 628 cod. pen. (art. 6 della citata legge n. 36 del 2019). Considerata in un simile contesto, manca perciò, nella disposizione censurata, quel connotato di anomalia che avrebbe potuto rappresentare il sintomo di una irragionevolezza intrinseca della previsione punitiva. Tuttavia, proprio considerando il complesso degli interventi in cui gli aumenti di pena ora in questione si inseriscono, questa Corte non può esimersi dal rilevare che la pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio è ormai diventata estremamente rilevante. Essa richiede perciò attenta considerazione da parte del legislatore, alla luce di una valutazione, complessiva e comparativa, dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del livello di protezione loro assicurato».

SENTENZA N. 234

Il raffreddamento della dinamica perequativa e il contributo di solidarietà sulle pensioni di importo elevato – Illegittimità costituzionale in parte qua, inammissibilità, non fondatezza delle questioni e invito al legislatore

La sentenza n. 234 ha scrutinato le misure riguardanti le pensioni di importo elevato contenute nell'art. 1 della legge n. 145 del 2018. In primo luogo, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost., del comma 260, il quale stabilisce che, per il periodo 2019-2021, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici è riconosciuta integralmente soltanto per quelli complessivamente pari o inferiori a tre volte il minimo INPS, mentre, per quelli superiori, è attribuita in misura decrescente. La disposizione ha operato un contenuto raffreddamento della dinamica perequativa dei trattamenti di importo superiore, con una progressione inversa rispetto alla loro entità. La previsione di una quota perequativa, ridotta ma non meramente simbolica,

anche per le pensioni più elevate attesta la conformità ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza della misura *de qua*, che pure costituisce l'ultimo di una serie di interventi limitativi della perequazione. Essa non ha l'effetto di paralizzare o sospendere a tempo indeterminato la rivalutazione, risolvendosi in un raffreddamento della dinamica perequativa, attuato con indici gradualisti e proporzionati in una situazione economica tendente alla deflazione. La motivazione del raffreddamento, in rapporto alla situazione della finanza pubblica, emerge con sufficiente chiarezza dagli atti parlamentari e dal contesto normativo, essendo stato disposto con una finalità di concorso agli oneri di finanziamento di un più agevole pensionamento anticipato ("quota 100"), considerato funzionale al ricambio generazionale dei lavoratori attivi. Ciò nonostante, la pronuncia ha rammentato che la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo esporrebbero il sistema a evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità; e che anche le pensioni di maggiore consistenza potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta. In proposito, l'effetto di trascinamento rende sostanzialmente definitiva anche una perdita temporanea del potere di acquisto della pensione, atteso che le successive rivalutazioni saranno calcolate non sul valore reale originario bensì sull'ultimo importo nominale, già intaccato dal mancato adeguamento. Peraltro, ogni misura di blocco o limitazione della rivalutazione automatica deve essere scrutinata nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui si inserisce, non potendosi ipotizzare una consumazione del potere legislativo. Un nuovo ulteriore intervento è comunque legittimo ove risulti conforme ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, sulla base di un giudizio non limitato al solo profilo della reiterazione bensì inclusivo di tutti gli elementi rilevanti. La Corte ha, quindi, esaminato il contributo di solidarietà che il successivo comma 261 stabilisce per i trattamenti pensionistici diretti superiori a 100.000 euro lordi annui (esclusi quelli interamente liquidati con il sistema contributivo), ridotti in base ad aliquote crescenti per gli scaglioni eccedentari più elevati, ferma l'intangibilità della soglia di attivazione del prelievo. Al riguardo, sono state dichiarate non fondate le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 42, 53, 117, primo comma, Cost., 6 CEDU e 1 del Protocollo addizionale. Infatti, il contributo *de quo* non possiede natura tributaria ma denota una valenza endoprevidenziale, rientrando nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge *ex art.* 23 Cost. e potendo trovare un'autonoma giustificazione nei principi solidaristici sanciti dall'art. 2 Cost. L'accantonamento delle relative somme in fondi dedicati, appositamente istituiti presso gli enti di previdenza, ne garantisce il necessario mantenimento all'interno del circuito previdenziale e ne esclude il riversamento allo Stato. La riduzione ragionevole e proporzionata delle pensioni, nel riflettere un corretto bilanciamento tra l'interesse generale della comunità e i diritti fondamentali dell'individuo, non viola, poi, il diritto di proprietà e non configura un'indebita ingerenza pubblica lesiva dell'affidamento dei pensionati. Per contro, il medesimo comma è stato giudicato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 23, 36 e 38 Cost., nella parte in cui stabiliva la riduzione dei trattamenti ivi indicati per la durata di cinque, anziché tre, anni. Le condizioni del sistema previdenziale, idonee a giustificare un prelievo di solidarietà, possono essere determinate da vari fattori, endogeni ed esogeni, il più delle volte intrecciati: crisi economica internazionale, impatto sull'economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema

pensionistico. Ad esse potrebbe aggiungersi la corrente emergenza sanitaria che, incidendo pesantemente sul quadro macroeconomico, abbatte i flussi contributivi e accentua gli squilibri sistemici. La circostanza che la denunciata misura sia non isolata nel tempo ma analoga ad altre succedutesi negli anni e caratterizzata da severe aliquote di riduzione non osta, di per sé, a una valutazione complessiva di tollerabilità costituzionale. Piuttosto l'illegittimità risiedeva nella dimensione temporale del prelievo, così ampia da tradirne una logica di stabilità, pur al di fuori di un progetto di riforma organica, idoneo a giustificare misure tendenzialmente permanenti o di lunga durata. In termini generali, la verifica di ragionevolezza e proporzionalità di un contributo imposto ai titolari delle pensioni più elevate non può essere avulsa dalla considerazione dei gravi problemi strutturali che affliggono il sistema previdenziale, la cui sostenibilità è tuttora affidata in un'ottica di solidarietà a una gestione a ripartizione, particolarmente esposta alla negatività dell'andamento demografico: un numero sempre minore di lavoratori attivi, per di più spesso con percorsi lavorativi discontinui, è chiamato a sostenere tramite i versamenti contributivi il peso di un numero sempre maggiore di pensioni in erogazione. Il progressivo invecchiamento della popolazione e l'erosione della base produttiva rende via via più fragile il patto tra le generazioni sul quale il sistema previdenziale si fonda. In tale difficile contesto, il principio di affidamento deve sempre più essere inteso in senso non astratto, nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale di cui i pensionati sono partecipi e consapevoli. Nella specie, il prefigurato collegamento fra la sperimentazione triennale del pensionamento anticipato a "quota 100", prevista dal d.l. n. 4 del 2019 e orientata alla mutualità intergenerazionale, e la provvista, benché assai modesta in termini relativi, creata mediante il denunciato prelievo ha rivelato un profilo di irragionevolezza relativo alla sua durata quinquennale. Essa non solo risultava esorbitante rispetto all'orizzonte triennale del bilancio di previsione ma costituiva anche un indice di irragionevolezza per sproporzione, riguardando una misura che persegue le sue finalità proprio nell'arco del triennio. Invero, l'ordinamento previdenziale è orientato a non proiettare oltre il triennio valutazioni e determinazioni cui si addice uno spazio di osservazione più circoscritto; la riduzione delle pensioni di maggior importo è stata introdotta quale misura emendativa al disegno della legge di bilancio 2019 nell'ambito dell'interlocuzione del Governo con la Commissione europea, sulla base di impatti finanziari stimati per il triennio 2019-2021; anche il raffreddamento della perequazione automatica è stato disposto per una durata triennale. Operata la *reductio ad legitimitatem* della norma, la pronuncia ha, infine, sottolineato che ciascun prelievo di solidarietà deve fondarsi su ragioni in grado di giustificarlo e che il ripetersi delle misure palesa una debolezza sistemica, difficilmente governabile per il tramite di interventi necessariamente temporanei, per di più operati soltanto sui redditi pensionistici, ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa e rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro.

ESTRATTO

«15.2.1.– Nella prospettiva della discrezionalità del legislatore, si è affermato che il principio di adeguatezza enunciato nell'art. 38, secondo comma, Cost. non determina la

necessità costituzionale dell'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici, né d'altronde la mancata perequazione per un solo anno incide, di per sé, sull'adeguatezza della pensione (sentenze n. 250 del 2017 e n. 316 del 2010). Tuttavia, la discrezionalità legislativa deve osservare un vincolo di ragionevolezza, innestato su "un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost." (sentenza n. 70 del 2015). Ne discende che la pur ampia discrezionalità in materia "non esclude la necessità di verificare nel merito le scelte di volta in volta operate dal legislatore riguardo ai meccanismi di rivalutazione dei trattamenti pensionistici, quale che sia il contesto giuridico e di fatto nel quale esse si inseriscono" (ordinanza n. 96 del 2018). 15.2.2.– Nell'ambito di questa verifica assume un ruolo essenziale la considerazione differenziata dei trattamenti di quiescenza in base al loro importo, atteso che le pensioni più elevate presentano margini più ampi di resistenza all'erosione inflattiva, e "l'esigenza di una rivalutazione sistematica del correlativo valore monetario è, dunque, per esse meno pressante di quanto non sia per quelle di più basso importo" (sentenza n. 316 del 2010). Pertanto, facendo riferimento all'entità del trattamento, "il legislatore soddisfa un canone di non irragionevolezza che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più alto rispetto agli effetti dell'inflazione" (sentenza n. 250 del 2017). 15.2.3.– Nella verifica di ragionevolezza sugli interventi limitativi della perequazione viene in rilievo, oltre al dato quantitativo, anche quello economico-finanziario che motiva la scelta del legislatore, poiché il sacrificio dell'interesse dei pensionati alla conservazione del potere di acquisto degli assegni, in particolar modo dei più modesti, non può dirsi ragionevole quando le esigenze finanziarie sottese all'intervento di limitazione della rivalutazione siano "non illustrate in dettaglio" (sentenza n. 70 del 2015). Occorre quindi una motivazione sostenuta da valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi, emergenti, ad esempio, dalle relazioni tecniche di accompagnamento delle misure legislative (sentenza n. 250 del 2017). 15.2.4.– Sussiste infine un limite di ordine temporale, poiché "la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità"; invero anche le pensioni di maggiore consistenza "potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta" (sentenza n. 316 del 2010). Ciò anche in considerazione dell'effetto di "trascinamento", che rende sostanzialmente definitiva anche una perdita temporanea del potere di acquisto del trattamento di pensione, atteso che "le successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato" (sentenza n. 70 del 2015). (...) 15.4.1.– Secondo le ordinanze di rimessione e le parti private costituite in giudizio, la violazione di tali principi discenderebbe comunque dal fatto che quello oggetto di censura è solo l'ultimo di una serie di interventi limitativi della perequazione e che esso neppure è sorretto da un'adeguata motivazione di finanza pubblica. 15.4.2.– In linea generale, ogni misura di blocco o limitazione della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici "non può che essere scrutinata nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui si inserisce" (sentenza n. 250 del 2017). Non può ipotizzarsi, di per sé, una sorta di "consumazione" del potere legislativo dovuta all'effettuazione di uno o più interventi riduttivi della perequazione, ma il nuovo ulteriore intervento è comunque legittimo ove risulti conforme ai principi di

ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, sulla base di un giudizio non limitato al solo profilo della reiterazione, bensì inclusivo di tutti gli elementi rilevanti. D'altro canto, come già detto, anche per le pensioni di elevato importo, "la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità" (sentenza n. 316 del 2010). L'intervento sulla perequazione realizzato dalla norma oggi censurata non ha tuttavia l'effetto di paralizzare, o sospendere a tempo indeterminato, la rivalutazione dei trattamenti pensionistici, neanche di quelli di importo più elevato, risolvendosi viceversa in un mero raffreddamento della dinamica perequativa, attuato con indici gradualmente e proporzionati. Pertanto, tenuto anche conto che nel periodo considerato l'inflazione è stata marginale e che le previsioni indicano addirittura una situazione di tipo deflazionistico, può escludersi che la manovra di raffreddamento di cui all'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018 abbia violato i principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, nonostante l'effetto di "trascinamento" che essa può generare e l'esistenza di anteriori interventi sull'indicizzazione degli assegni. (...) 18.4.–(...) le circostanze sulle quali insistono i giudici a quibus e le parti private costituite in giudizio, che si tratti cioè di una misura non isolata nel tempo, e anzi analoga ad altre succedutesi nel corso degli anni, peraltro caratterizzata da aliquote di riduzione piuttosto severe, non ostano, di per sé, nelle difficili condizioni attuali del sistema previdenziale, a una valutazione complessiva di tollerabilità costituzionale del prelievo disposto dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018. Appare viceversa ostativa a una valutazione di legittimità costituzionale la dimensione temporale del prelievo, così ampia da tradire una logica di stabilità del contributo, pur al di fuori di un progetto di riforma organica, idoneo a giustificare misure tendenzialmente permanenti, o comunque di lunga durata. (...) 18.8.– In termini generali, la verifica di ragionevolezza e proporzionalità di un contributo imposto ai titolari delle pensioni più elevate non può essere avulsa dalla considerazione dei gravi problemi strutturali che affliggono il sistema previdenziale italiano, la cui sostenibilità è tuttora affidata in un'ottica di solidarietà a una gestione "a ripartizione", particolarmente esposta alla negatività dell'andamento demografico: un numero sempre minore di lavoratori attivi, per di più spesso con percorsi lavorativi discontinui, è chiamato a sostenere tramite i versamenti contributivi il peso di un numero sempre maggiore di pensioni in erogazione. Il progressivo invecchiamento della popolazione e l'erosione della base produttiva rende via via più fragile il patto tra le generazioni, sul quale il sistema previdenziale si fonda. In tale difficile contesto, occorre rammentare quanto affermato nella sentenza n. 173 del 2016, cioè che il principio di affidamento deve sempre più essere inteso in senso non astratto, "nella misura in cui il prelievo non risulti sganciato dalla realtà economico-sociale, di cui i pensionati stessi sono partecipi e consapevoli". (...) 18.11.– Il prefigurato collegamento fra detta sperimentazione orientata alla mutualità intergenerazionale e la provvista – sia pure assai modesta in termini relativi – creata mediante il prelievo di cui all'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 fa emergere, tuttavia, un profilo di irragionevolezza relativo alla durata del contributo, essendo quest'ultima prevista per un quinquennio. Tale durata, non solo risulta esorbitante rispetto all'orizzonte triennale del bilancio di previsione, fissato dall'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), ma costituisce anche un indice di irragionevolezza per sproporzione, poiché riguarda una

misura che persegue le sue finalità proprio nell'arco del triennio. (...) 18.12.– Restando operativo per tutto l'anno 2021, e cioè fino all'ultimazione del triennio iniziato nel 2019, il contributo di solidarietà impone ai titolari di assegni di elevato importo un ulteriore sacrificio, costituzionalmente legittimo e tuttavia personalmente gravoso, anche in ragione del succedersi di ripetuti prelievi nei due trascorsi decenni, circostanza indubbia sulla quale si sofferma, insieme alle parti private, anche l'amicus curiae. A proposito di questa reiterazione, è opportuno ribadire quanto già osservato riguardo alle manovre sulla perequazione automatica, cioè che ogni intervento deve essere scrutinato nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui si inserisce (supra, punto 15.4.2.). Su un piano più generale, occorre tuttavia evidenziare come ogni prelievo di solidarietà debba fondarsi su ragioni in grado di giustificarlo e come il ripetersi delle misure faccia emergere l'esistenza di una debolezza sistemica, difficilmente governabile per il tramite di interventi necessariamente temporanei, per di più operati soltanto sui redditi pensionistici, "ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro" (sentenza n. 116 del 2013)».

SENTENZA N. 248

La mancata previsione della procedibilità a querela del delitto di lesioni stradali gravi e gravissime nelle ipotesi non aggravate e, comunque, in tutte le ipotesi diverse da quelle aggravate ex art. 590-bis, secondo comma, cod. pen. – Inammissibilità, manifesta infondatezza, non fondatezza delle questioni e invito al legislatore

La sentenza n. 248 ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale del d.lgs. n. 36 del 2018, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 76 e 77, primo comma, Cost., in quanto non ricomprende tra i reati perseguibili a querela il delitto di lesioni stradali gravi e gravissime nelle ipotesi non aggravate. La scelta del legislatore delegato di non includere l'ipotesi delittuosa di cui al primo comma dell'art. 590-bis cod. pen. tra quelle procedibili a querela è stata già scrutinata dalla sentenza n. 223 del 2019 ove si è ritenuto che il Governo non abbia travalicato i fisiologici margini di discrezionalità impliciti in qualsiasi legge delega. La Corte ha altresì giudicato non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 590-bis cod. pen., impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela del delitto di lesioni stradali gravi e gravissime in tutte le ipotesi diverse da quelle aggravate ivi previste al secondo comma (il quale delinea l'aggravante della guida in stato di ebbrezza alcolica o di alterazione psico-fisica per l'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope). Invero, le ipotesi base contemplate dal primo comma appaiono normalmente connotate da un minor disvalore, sul piano della condotta e del grado della colpa, rispetto a quelle previste nei commi successivi, caratterizzate in gran parte dalla consapevole o temeraria assunzione di rischi irragionevoli. Inoltre, a fronte di condotte consistenti in occasionali disattenzioni, pur se produttive di danni significativi a terzi, si potrebbe discutere dell'opportunità dell'infettibile celebrazione del

processo penale a prescindere dalla volontà della persona offesa, specie laddove a quest'ultima sia stato integralmente risarcito il danno, tenendo conto dell'esigenza di non sovraccaricare la giustizia penale con procedimenti non funzionali alle istanze di tutela della vittima. Tuttavia, le riferite considerazioni non sono sufficienti a connotare in termini di illegittimità la scelta di prevedere la procedibilità d'ufficio per tutte le ipotesi di lesioni personali stradali gravi o gravissime, che si iscrive nel quadro di un complessivo intervento volto a inasprire il trattamento sanzionatorio per reati ritenuti di particolare allarme sociale. D'altra parte, non è irragionevole che, per fattispecie caratterizzate da violazioni commesse con piena consapevolezza e necessariamente foriere di rischi significativi per l'incolumità altrui, il legislatore abbia avvertito il bisogno di un'energica reazione sanzionatoria, finalizzata a rafforzare l'efficacia deterrente della norma indipendentemente dalla richiesta di punizione della persona offesa. Né è privo di giustificazione il differente regime di procedibilità stabilito per le lesioni stradali e le lesioni provocate nell'ambito dell'attività sanitaria, interessata da ripetuti interventi legislativi miranti a delimitare l'ambito della responsabilità degli operatori sanitari, onde contenere i rischi necessariamente connessi all'esercizio di una professione essenziale per la tutela della vita e della salute dei pazienti ed evitare il ben noto fenomeno della cosiddetta medicina difensiva. In ogni caso, rientra nella discrezionalità del legislatore l'individuazione delle soluzioni più opportune per ovviare a indubbi profili critici che, pur non assurgendo al vizio di manifesta irragionevolezza della disciplina censurata, suggeriscono una complessiva rimeditazione sulla congruità dell'attuale regime di procedibilità per le diverse ipotesi di reato contemplate dall'art. 590-bis cod. pen.

ESTRATTO

«9.2.— Al riguardo, non può negarsi che quanto meno le ipotesi base del delitto di lesioni stradali colpose, previste dal primo comma dell'art. 590-bis cod. pen., appaiono normalmente connotate da un minor disvalore sul piano della condotta e del grado della colpa. Le fattispecie ivi disciplinate hanno come possibile soggetto attivo non solo il conducente di un veicolo a motore ma anche, ad esempio, chi circoli sulla strada a bordo di una bicicletta. Inoltre, pur concernendo condotte produttive di gravi danni all'integrità fisica delle persone offese, tali fattispecie hanno per presupposto la violazione di qualsiasi norma relativa alla circolazione stradale diversa da quelle previste specificamente nei commi successivi e nelle quali possono incorrere anche gli utenti della strada più esperti. Simili violazioni sono connotate da un disvalore inferiore a quello proprio delle assai più gravi ipotesi di colpa cui si riferiscono i commi successivi dell'art. 590-bis cod. pen., le quali sono caratterizzate in gran parte dalla consapevole (o addirittura temeraria) assunzione di rischi irragionevoli: ad esempio da parte di chi si ponga alla guida di un veicolo avendo assunto sostanze stupefacenti o significative quantità di alcool, ovvero superi del doppio la velocità massima consentita, circoli contromano o, ancora, inverta il senso di marcia in prossimità di una curva o di un dosso. Inoltre, a fronte di condotte consistenti in occasionali disattenzioni, pur se produttive di danni significativi a terzi, potrebbe discutersi dell'opportunità dell'ineffettibile celebrazione del processo penale a prescindere dalla volontà della persona offesa, specie laddove a quest'ultima sia stato assicurato l'integrale risarcimento del danno subito; e ciò anche a fronte dell'esigenza – di grande rilievo per la complessiva efficienza

della giustizia penale – di non sovraccaricare quest’ultima dell’onere di celebrare processi penali non funzionali alle istanze di tutela della vittima. 9.3.– Tuttavia, va rammentato che – in linea generale – le scelte sanzionatorie del legislatore possono essere sindacate da questa Corte soltanto entro i limiti della manifesta irragionevolezza (ex plurimis, sentenze n. 190 del 2020, n. 155 e n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016); e che tale standard vige – più in particolare – anche rispetto alle scelte relative al regime di procedibilità dei singoli reati (ordinanza n. 178 del 2003 e precedenti ivi citati). Alla luce di tale criterio, ritiene questa Corte che le considerazioni sopra svolte – le quali sono del resto alla base delle diverse iniziative di legge pendenti in Parlamento, miranti a reintrodurre il regime di punibilità a querela delle lesioni stradali di cui all’art. 590-bis, primo comma, cod. pen. – non siano sufficienti a connotare in termini di illegittimità costituzionale la scelta, attuata con la legge n. 41 del 2016 (e confermata, come si è visto, dal d.lgs. n. 36 del 2018), di prevedere la procedibilità d’ufficio per tutte le ipotesi di lesioni personali stradali gravi o gravissime; scelta che si iscriveva nel quadro di un complessivo intervento volto ad inasprire il trattamento sanzionatorio per questa tipologia di reati, ritenuti di particolare allarme sociale a fronte dell’elevato numero di vittime di incidenti che ricorre ogni anno sulle strade italiane (sentenze n. 223 e n. 88 del 2019). D’altra parte, il rimettente sollecita in questa sede un intervento che restauri la procedibilità a querela non solo con riferimento alle ipotesi specifiche di cui al primo comma dell’art. 590-bis cod. pen., ma anche con riferimento alla generalità delle ipotesi previste dal medesimo articolo, con la sola eccezione di quelle di cui al secondo comma. In tal modo verrebbero però ad essere abbracciate dalla regola della procedibilità a querela anche fattispecie caratterizzate da violazioni delle norme sulla circolazione stradale commesse con piena consapevolezza e necessariamente foriere di rischi significativi per l’incolumità altrui, rispetto alle quali il legislatore ha – non irragionevolmente – avvertito il bisogno di un’energica reazione sanzionatoria, finalizzata a rafforzare l’efficacia deterrente della norma indipendentemente dalla richiesta di punizione della persona offesa. Quanto poi alla lamentata disparità di trattamento, non può a ben guardare ritenersi privo di ogni giustificazione il differente regime di procedibilità previsto per le lesioni stradali e le lesioni provocate nell’ambito dell’attività sanitaria, ove si consideri che quest’ultima è stata recentemente oggetto di ripetuti interventi da parte del legislatore – prima con l’art. 3, comma 1, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, e poi con l’introduzione dell’art. 590-sexies cod. pen. ad opera dell’art. 6 della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie) – miranti proprio a delimitare l’ambito della responsabilità degli operatori sanitari rispetto ai criteri applicabili alla generalità dei reati colposi, onde contenere i rischi necessariamente connessi all’esercizio di una professione essenziale per la tutela della vita e della salute dei pazienti ed evitare, così, il ben noto fenomeno della cosiddetta “medicina difensiva”, produttivo di inutili sprechi di risorse pubbliche e scarsamente funzionale rispetto agli stessi scopi di tutela della salute. 9.4.– Dal che la non fondatezza della censura di violazione dell’art. 3 Cost. Rientra nella discrezionalità del legislatore l’individuazione delle soluzioni più opportune per ovviare agli indubbi profili critici segnalati dalle ordinanze di rimessione, i quali – pur non

assurgendo al vizio di manifesta irragionevolezza della disciplina censurata – suggeriscono, tuttavia, una complessiva rimeditazione sulla congruità dell'attuale regime di procedibilità per le diverse ipotesi di reato contemplate dall'art. 590-bis cod. pen.».

SENTENZA N. 252

Le perquisizioni personali e domiciliari eseguite dalla polizia giudiziaria, senza necessità di convalida, previa autorizzazione telefonica del pubblico ministero ai sensi del t.u. stupefacenti – Illegittimità costituzionale *in parte qua*, manifesta inammissibilità delle questioni e rinvio a eventuali diverse opzioni legislative

La sentenza n. 252 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 13 e 14 Cost., dell'art. 103, comma 3, del d.P.R. n. 309 del 1990 (t.u. stupefacenti), nella parte in cui non prevedeva che anche le perquisizioni personali e domiciliari autorizzate per telefono dovessero essere convalidate. La disposizione – nel consentire al pubblico ministero di autorizzare oralmente la polizia giudiziaria ad eseguire perquisizioni, senza necessità di una successiva documentazione formale delle relative ragioni dell'autorizzazione – si limitava a prevedere la convalida dell'autorità giudiziaria (nel termine di quarantotto ore dalla comunicazione, da eseguirsi senza ritardo e comunque entro quarantotto ore dall'operazione) nel solo caso di perquisizioni per motivi di particolare necessità e urgenza, tali da non consentire di richiedere l'autorizzazione telefonica del magistrato competente. Pertanto, quest'ultima teneva il luogo del decreto motivato con cui, ai sensi dell'art. 247, comma 2, cod. proc. pen., le perquisizioni debbono essere di regola disposte dall'autorità giudiziaria. Un'autorizzazione telefonica non soddisfa il requisito necessario della motivazione delle perquisizioni personali e domiciliari e vanifica la tutela prefigurata dalle norme costituzionali, in quanto non consente al destinatario di conoscere, così da poterle eventualmente contestare, le ragioni per le quali è stata posta una limitazione dei suoi diritti fondamentali di libertà personale e domiciliare. Il fatto che fossero astrattamente possibili varie soluzioni alternative per evitare il vuoto normativo non è stato ritenuto di ostacolo ad una pronuncia additiva, essendo stata individuata nella stessa norma censurata la soluzione con il più immediato aggancio alla disciplina vigente, consistente nel richiedere che anche la perquisizione autorizzata telefonicamente debba essere convalidata entro il doppio termine delle quarantotto ore. Peraltro, siffatta soluzione presenta l'apparente anomalia connessa al fatto che, in linea di principio, la convalida successiva si rende necessaria quando è mancato del tutto l'assenso preventivo dell'autorità giudiziaria. Essa, inoltre, presuppone che la convalida debba avvenire con provvedimento motivato. Con riferimento al primo aspetto, nel caso in esame vi era assenso reso in forma orale, il quale pertanto non rispondeva ai requisiti richiesti dalle norme costituzionali. La stessa circostanza per cui, rispetto alle previsioni codicistiche, l'art. 103 t.u. stupefacenti abbia ampliato i poteri della polizia giudiziaria giustifica la maggiore garanzia costituita dalla necessità che l'assenso preventivo informale del pubblico ministero sia comunque seguito da una successiva convalida formale della perquisizione, così da rendere

possibile la verifica di quanto riferito verbalmente, oltre che delle concrete modalità di esecuzione. Quanto alla necessità di motivazione, in assenza di un'indicazione normativa espressa, è prevalente in dottrina e in giurisprudenza l'opinione che anche la perquisizione su iniziativa della polizia giudiziaria debba essere convalidata con decreto motivato, proprio per un'esigenza di rispetto degli artt. 13 e 14 Cost., nei quali è implicita l'esigenza della motivazione, rimanendone altrimenti frustrata la *ratio* di garanzia. Rimane in ogni caso ferma la facoltà discrezionale del legislatore di introdurre una diversa disciplina, ove ritenuta più congrua, purché rispettosa dei principi costituzionali.

ESTRATTO

«4.4.– Al fine di rimuovere il vulnus costituzionale denunciato, il rimettente chiede a questa Corte di imporre al pubblico ministero una “successiva documentazione formale” delle ragioni che lo hanno indotto ad autorizzare oralmente la perquisizione. Il *petitum* del giudice a quo non può essere evidentemente recepito tal quale, posto che una simile soluzione lascerebbe nel vago quando e come il pubblico ministero debba adempiere il su detto obbligo. Al tempo stesso, però, l'intervento di questa Corte non può trovare ostacolo nella circostanza che, in linea astratta, siano prospettabili plurime soluzioni alternative per evitare il su detto vuoto normativo. Nella sua giurisprudenza più recente, infatti, si è ripetutamente affermato che, a fronte della violazione di diritti costituzionali, “l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta [...] condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore” (sentenza n. 99 del 2019) e idonee, quindi, a porre rimedio nell'immediato al vulnus riscontrato, ferma restando la facoltà del legislatore di intervenire con scelte diverse (sentenze n. 40 del 2019, n. 233, n. 222 e n. 41 del 2018, n. 236 del 2016). Occorre, infatti, evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale: “posta di fronte a un vulnus costituzionale, non sanabile in via interpretativa – tanto più se attinente a diritti fondamentali – la Corte è tenuta comunque a porvi rimedio” (sentenze n. 242 del 2019, n. 162 del 2014 e n. 113 del 2011). Nella specie, la soluzione con il più immediato aggancio nella disciplina vigente – essendo questo offerto, in pratica, dalla stessa norma censurata – è quella di richiedere che anche la perquisizione autorizzata telefonicamente debba essere convalidata, entro il doppio termine delle quarantotto ore. Tale soluzione presenta l'apparente elemento di anomalia connesso al fatto che, in linea di principio, la convalida successiva si rende necessaria quando è mancato l'assenso preventivo dell'autorità giudiziaria: assenso che qui invece vi è stato, anche se in forma orale. E, però, si tratta di assenso che – per quanto detto – non risponde ai requisiti richiesti dall'art. 13, secondo comma, Cost.: e proprio questo rende necessaria la convalida. (...) Ovviamente, tale soluzione presuppone che, pur in assenza di espressa indicazione in questo senso, la convalida prevista dalla disposizione censurata debba essere resa con provvedimento motivato. Al riguardo, va in effetti rilevato che, pur nel silenzio dell'art. 352, comma 4, cod. proc. pen., l'opinione prevalente è nel senso che anche la perquisizione “ordinaria” d'iniziativa della polizia giudiziaria debba essere convalidata dal pubblico ministero con decreto motivato, proprio per un'esigenza di rispetto

degli artt. 13 e 14 Cost. È ben vero che il riferimento all'“atto motivato” è presente solo nel secondo comma dell'art. 13 Cost., a proposito della perquisizione disposta ab origine dall'autorità giudiziaria, e non pure nel successivo terzo comma, a proposito della convalida dei “provvedimenti provvisori” adottati dall'autorità di sicurezza, nei casi eccezionali di necessità ed urgenza, tassativamente indicati dalla legge. Ma, in proposito, coglie nel segno il rilievo del giudice a quo, secondo cui l'esigenza della motivazione anche della convalida deve ritenersi implicita nel dettato costituzionale, rimanendo altrimenti frustrata la ratio della garanzia apprestata dall'art. 13 Cost. Non avrebbe senso, in effetti, che la norma costituzionale richieda l'“atto motivato” quando l'autorità giudiziaria, titolare ordinaria del potere, operi di sua iniziativa, e non pure nell'ipotesi – più delicata – in cui sia chiamata a verificare se la polizia giudiziaria abbia agito nell'ambito dei casi eccezionali di necessità e urgenza nei quali la legge le consente di intervenire (...). 4.6.– Alla luce di quanto precede, l'art. 103, comma 3, t.u. stupefacenti va quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che anche le perquisizioni personali e domiciliari autorizzate per telefono debbano essere convalidate. (...) Ovviamente, anche in questo caso rimane ferma la facoltà del legislatore di introdurre, nella sua discrezionalità, altra, e in ipotesi più congrua, disciplina della fattispecie, purché rispettosa dei principi costituzionali».