

CORTE COSTITUZIONALE

Servizio Studi

Il dialogo con il legislatore: auspici, richiami e moniti nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2025

Marzo 2026

**Il dialogo con il legislatore: auspici, richiami e moniti nella
giurisprudenza costituzionale dell'anno 2025**

Coordinamento: Riccardo Nevola

Redazione dei testi: Riccardo Nevola, Claudia Giulia e Angela Maria Maddalena De Giorgio

Composizione: Mariangela Prestipino

INDICE

SENTENZA N. 19.....	pag. 7
<i>Il raffreddamento, limitato al 2023, della dinamica perequativa delle pensioni più elevate in base alla tecnica della progressione inversa rispetto all'entità degli assegni – Non fondatezza delle questioni e auspicio rivolto al legislatore</i>	
SENTENZA N. 39.....	pag. 14
<i>Lo svolgimento del processo di cassazione sui decreti di convalida e proroga del trattenimento dello straniero secondo la disciplina del giudizio di legittimità sul mandato d'arresto europeo consensuale (senza intervento delle parti) – Illegittimità costituzionale in parte qua e auspicio rivolto al legislatore</i>	
SENTENZA N. 45.....	pag. 20
<i>Il trasferimento delle risorse vincolate dal Fondo di solidarietà comunale al Fondo per l'equità del livello dei servizi, in recepimento del monito formulato dalla sentenza n. 71 del 2023 – Il contributo alla finanza pubblica per gli anni dal 2024 al 2028 a carico dei Comuni (purché non siano in dissesto, in procedura di riequilibrio o non abbiano sottoscritto accordi di risanamento) secondo il principio della spesa costituzionalmente necessaria – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni, segnalazione e sollecitazione rivolta al legislatore</i>	
SENTENZA N. 55.....	pag. 26
<i>L'applicazione automatica della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale in caso di condanna per maltrattamenti in famiglia nei confronti dei figli minori conviventi – Illegittimità costituzionale in parte qua, inammissibilità delle questioni e reiterata segnalazione al legislatore</i>	
SENTENZA N. 66.....	pag. 30
<i>La dipendenza del paziente da un trattamento di sostegno vitale (in atto o anche solo indicato dal medico come necessario alla sopravvivenza) quale inderogabile condizione di non punibilità dell'aiuto al suicidio – Non fondatezza delle questioni e reiterato appello e auspicio rivolto al legislatore e al servizio sanitario nazionale</i>	

SENTENZA N. 70	pag. 36
<i>Il divieto di cancellazione dall'albo degli avvocati in pendenza di procedimento disciplinare – Illegittimità costituzionale, illegittimità costituzionale in via consequenziale e invito al legislatore</i>	
SENTENZA N. 96	pag. 41
<i>L'assenza di una disciplina di rango primario delle modalità di trattenimento dello straniero nei centri di permanenza per i rimpatri e di una tutela specifica delle situazioni giuridiche soggettive delle persone trattenute – Inammissibilità delle questioni e richiamo al legislatore</i>	
SENTENZA N. 118	pag. 46
<i>Il tetto massimo, pari a sei mensilità di riferimento per il calcolo del TFR, all'indennità risarcitoria dovuta dal datore in caso di licenziamento illegittimo nelle piccole imprese – Illegittimità costituzionale parziale e auspicio rivolto al legislatore</i>	
SENTENZA N. 122	pag. 52
<i>La totale e immediata vigenza ed esecuzione del decreto interministeriale sulle tariffe per l'assistenza specialistica, ambulatoriale e protesica e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sui livelli essenziali di assistenza (norme della Regione Puglia) – Illegittimità costituzionale e reiterato richiamo al legislatore statale e regionale</i>	
SENTENZA N. 125	pag. 55
<i>La persistente facoltà del commissario agli usi civici di avviare d'ufficio i procedimenti giudiziari di sua competenza – Inammissibilità delle questioni e reiterato richiamo al legislatore</i>	
SENTENZA N. 139	pag. 61
<i>Il divieto di concessione di pene sostitutive delle pene detentive brevi agli imputati di reati "ostativi" – Non fondatezza delle questioni e richiamo al legislatore e all'amministrazione penitenziaria</i>	
SENTENZA N. 152	pag. 68
<i>La disciplina del contributo aggiuntivo agli obiettivi di finanza pubblica richiesto alle Regioni ordinarie per gli anni dal 2025 al 2029 (il coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della</i>	

finanza pubblica; la preclusione agli enti in disavanzo del finanziamento di investimenti con il fondo accantonato in attuazione del contributo; le rimodulazioni di contributi statali per investimenti di Comuni e Regioni) – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e sollecitazioni rivolte al legislatore statale

SENTENZA N. 156 pag. 73

La preclusione ai lavoratori della facoltà di costituire rappresentanze aziendali nell'ambito delle associazioni sindacali che, pur non avendo firmato un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva né partecipato alla relativa negoziazione, siano comparativamente più rappresentative sul piano nazionale – Illegittimità costituzionale in parte qua e auspicio rivolto al legislatore

SENTENZA N. 159 pag. 80

L'inapplicabilità alle lavoratrici dipendenti a tempo determinato e alle lavoratrici domestiche dell'esonero dal pagamento della quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, previsto per gli anni 2024-2026 a favore delle dipendenti a tempo indeterminato, madri di tre o più figli, sino al raggiungimento del 18° anno del più piccolo, e per il 2024 a beneficio delle medesime lavoratrici, madri di due figli, sino al raggiungimento del 10° anno del più piccolo – Inammissibilità delle questioni e sollecitazione rivolta al legislatore

SENTENZA N. 167 pag. 85

Il raffreddamento, limitato al 2023, della dinamica perequativa delle pensioni più elevate in base alla tecnica della progressione inversa rispetto all'entità degli assegni – Non fondatezza delle questioni e reiterato auspicio rivolto al legislatore

SENTENZA N. 182 pag. 89

L'omessa previsione di un'ipotesi di incompatibilità o ricusazione del giudice che, chiamato a decidere sull'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, abbia disposto nel medesimo procedimento la restituzione degli atti all'autorità proponente per carenze probatorie – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e auspicio rivolto al legislatore

SENTENZA N. 183 pag. 94

L'attuale meccanismo di determinazione dell'onere fiscale minimo per la vendita delle sigarette, caratterizzato dall'indicizzazione al prezzo medio ponderato e dal progressivo aumento della percentuale dell'aliquota – Inammissibilità delle questioni e richiamo al legislatore

SENTENZA N. 185 pag. 100

La riduzione della portata dell'incriminazione del traffico di influenze mediante l'intervenuta definizione normativa della "mediazione illecita" (ovvero mirante a ottenere dal pubblico agente una condotta, tra l'altro, costituente reato) – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e invito al legislatore

SENTENZA N. 215 pag. 111

L'inderogabile divieto di adozione del maggiorenne in presenza di figli minori dell'adottante – Inammissibilità delle questioni e segnalazione al legislatore

SENTENZA N. 19

Il raffreddamento, limitato al 2023, della dinamica perequativa delle pensioni più elevate in base alla tecnica della progressione inversa rispetto all'entità degli assegni – Non fondatezza delle questioni e auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 19 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 1, primo comma, 3, 4, secondo comma, 23, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022, il quale stabilisce che, per il 2023, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici è riconosciuta per intero solo a quelli complessivamente pari o inferiori a quattro volte il minimo INPS e che per quelli superiori, invece, la rivalutazione è accordata in misura decrescente (85% per gli assegni pari o inferiori a cinque volte il minimo; 53% per quelli compresi tra cinque e sei volte la soglia; 47% per i trattamenti inclusi tra le sei e le otto volte il limite; 37% per quelli rientranti nell'intervallo tra le otto e le dieci volte il medesimo livello; 32% per i trattamenti superiori a dieci volte il minimo). Il modulo di raffreddamento si è rivelato meno severo di altri che pure hanno già superato il vaglio di costituzionalità. In particolare, rispetto a quello relativo al triennio 2019-2021, ritenuto dalla sentenza n. 234 del 2020 compatibile con lo statuto costituzionale dei diritti previdenziali, l'odierno meccanismo risulta più favorevole per le pensioni di importo da quattro a sei volte il minimo; invariato per le pensioni di ammontare superiore a sei volte e fino a otto volte tale soglia; certamente meno favorevole per le pensioni di consistenza economica superiore, alle quali, tuttavia, non è stato applicato alcun contributo di solidarietà. Il congegno salvaguarda l'integrale rivalutazione delle pensioni più modeste, di cui allarga l'ambito, ricomprendendovi quelle di importo pari a quattro volte il minimo. Inoltre, nel disporre un rallentamento della dinamica perequativa dei trattamenti di importo superiore, segue la tecnica della progressione inversa rispetto all'entità degli assegni, senza escluderne nessuno dalla rivalutazione. Quest'ultima viene prevista, in percentuali ridotte ma non simboliche, anche per i trattamenti più elevati, in ossequio a un criterio di razionalità che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza di tali pensioni rispetto all'inflazione. Le ragioni delle scelte legislative in rapporto alla situazione generale della finanza pubblica emergono chiaramente dalle relazioni, illustrativa e tecnica, che accompagnano il disegno di legge di bilancio per il 2023. L'iniziativa legislativa si colloca in uno scenario macroeconomico di incertezza (che risente delle tensioni geopolitiche e dell'aumento dell'inflazione, dovuto all'incremento dei prezzi dei prodotti energetici e delle materie prime) e mira a limitare l'impatto del caro energia sui bilanci delle famiglie, specie più fragili. Gli interventi nel settore della previdenza consentono economie strutturali che concorrono agli obiettivi di finanza pubblica, alla riduzione dell'indebitamento netto delle amministrazioni e alla ricostituzione di un adeguato livello di avanzo primario. Le pensioni che subiscono un trattamento peggiorativo rispetto al modulo scrutinato nel 2020 (di importo pari o superiore a otto volte il minimo) rappresentano l'11,7% del totale, mentre le restanti vedono invariato o addirittura migliorato il tasso di elasticità rispetto alle spinte inflazionistiche, a conferma della precisa scelta di redistribuire le risorse in favore dei trattamenti di importo più basso. La misura contribuisce poi a finanziare ulteriori interventi afferenti all'ambito previdenziale o comunque rientranti nel più ampio settore "lavoro, famiglia e politiche sociali". Si tratta di interventi che non hanno minore pregnanza costituzionale e perseguono finalità che rientrano nella piena discrezionalità del legislatore, il quale può stabilire nel concreto le variazioni perequative dell'ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento di valori che tenga conto anche delle esigenze di bilancio, poiché l'adeguatezza e la proporzionalità del trattamento pensionistico incontrano pur sempre il limite delle risorse disponibili. La misura risulta rispettosa dei parametri evocati, anche se costituisce l'ultimo anello di una catena di interventi analoghi che ha registrato poche soluzioni di continuità: non comporta l'effetto di paralizzare, o sospendere a tempo

indeterminato, la rivalutazione dei trattamenti pensionistici, neanche di quelli più elevati, risolvendosi in un mero raffreddamento della dinamica perequativa, attuato con indici gradualisti e proporzionati. Il principio di adeguatezza *ex art. 38*, secondo comma, Cost. non impone l'adeguamento annuale di tutti i trattamenti, né la mancata perequazione per un solo anno incide, di per sé, sull'adeguatezza della pensione; a maggior ragione, i parametri evocati risultano rispettati allorché anche i trattamenti più elevati beneficiano di una sia pur ridotta perequazione. Nulla esclude, peraltro, che il legislatore possa tener conto della perdita subita, nel calibrare la portata di eventuali successive misure incidenti sull'indicizzazione dei trattamenti. La Corte, pur consapevole che ogni bilanciamento tra interessi finanziariamente condizionati risente inevitabilmente del mutamento della congiuntura economica, ha tuttavia ritenuto – in sintonia con l'auspicio espresso dalle sezioni riunite della Corte dei conti nella delibera adottata in sede di controllo sul bilancio di previsione dello Stato per il 2023 e sul bilancio pluriennale 2023-2025 – di sottolineare i vantaggi che deriverebbero da una disciplina più stabile e rigorosa del meccanismo di perequazione. Sotto un altro profilo, la realtà economico-sociale, in cui si situa la manovra di bilancio e di cui anche i pensionati devono essere partecipi e consapevoli, esclude qualsivoglia connotato di arbitrio delle scelte legislative tese a neutralizzare gli effetti prodotti sulle classi sociali meno agiate da una forte e imprevedibile spinta inflazionistica causata da tensioni geopolitiche, in un contesto ancora caratterizzato dalla necessità di uscire dalla grave crisi economica determinata dalla pandemia. Peraltro, un provvedimento di raffreddamento della perequazione non deve necessariamente combattere l'inflazione, essendo sufficiente che il legislatore illustri in dettaglio le finalità di politica economica perseguite, alla luce delle risorse disponibili, e che le misure adottate appaiano coerenti con tali finalità. L'intervento non ha poi assimilato le pensioni alle prestazioni assistenziali, parametrize allo stato di bisogno: tale eventualità è smentita dalla mera considerazione dei valori degli scaglioni previsti dalla norma. Inoltre, i moduli di rallentamento dell'indicizzazione in progressione inversa rispetto al crescere degli importi dei trattamenti non disconoscono il valore della qualità del lavoro prestato. L'attenzione a questo profilo è già espressa nella liquidazione in misura più elevata del trattamento pensionistico al momento del collocamento a riposo. Si tratta di un meritato riconoscimento dell'impegno e della capacità dimostrati durante la vita economicamente attiva, secondo un apprezzamento che non può mutare neppure in considerazione dei vantaggi maturati dai pensionati soggetti al sistema retributivo rispetto a quelli interamente attratti nell'orbita del sistema contributivo. In proposito, fermo restando che il nesso tra ammontare dei contributi versati e liquidazione della pensione non deve necessariamente condizionare anche i meccanismi perequativi, è auspicabile che, in un futuro ormai sempre più prossimo, per la categoria di pensionati da ultimo citata l'approccio legislativo possa essere diversamente calibrato. Priva di fondamento è altresì la censura secondo cui il rallentamento della rivalutazione disincentiverebbe la popolazione più giovane, in particolare quella femminile, a impegnarsi nell'attività lavorativa, soprattutto regolare, che consente la maturazione di pensioni più elevate. Simile censura non si confronta con il peso che normalmente rivestono altri motivi che possono sorreggere scelte individuali, le quali possono essere legate alla difficoltà delle giovani generazioni a trovare occupazioni corrispondenti alle proprie aspirazioni e retribuite in modo adeguato ai propri percorsi di vita, nonché all'intollerabile ritardo con il quale si va colmando il divario di genere in materia retributiva. Infine, si è evidenziata l'assoluta inidoneità di taluni principi asseritamente generali tratti da disposizioni del codice civile attinenti al diritto delle obbligazioni e dei contratti ad assumere il ruolo di criteri di valutazione della ragionevolezza delle scelte previdenziali del legislatore.

ESTRATTO

«7.– (...) è necessario ripercorrere, sia pur sinteticamente, l'evoluzione degli interventi legislativi che hanno inciso sulla dinamica rivalutativa degli assegni pensionistici. Come ricordato, da ultimo, dalla sentenza n. 234 del 2020, la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici, disciplinata inizialmente dall'art. 10 della legge n. 903 del 1965, nacque come meccanismo volto ad adeguare le pensioni ai mutamenti del potere di acquisto della moneta, ben presto agganciato all'aumento percentuale dell'indice del costo della vita calcolato dall'ISTAT ai fini della "scala mobile" delle retribuzioni dei lavoratori dell'industria. Sopravvenuta l'abolizione della scala mobile (per effetto del protocollo d'intesa del 31 luglio 1992), allo scopo di compensare l'eliminazione dell'aggancio alle dinamiche salariali e collegare l'adeguamento delle pensioni all'evoluzione del livello medio del tenore di vita nazionale, l'art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 503 del 1992, stabilì che gli aumenti a titolo di perequazione fossero calcolati sul valore medio dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. Già in epoca risalente, tuttavia, il legislatore cominciò a intervenire per "rallentare" la dinamica perequativa. L'art. 59, comma 13, della legge n. 449 del 1997, per la prima volta e per il solo anno 1998, azzerò l'applicazione della perequazione automatica ai trattamenti di importo medio-alto, ossia superiori a cinque volte il trattamento minimo. In seguito, con l'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, vennero fissate le regole di applicazione che, a tutt'oggi governano la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici, in virtù del costante rinvio a tale disposizione operato dai successivi interventi legislativi (...). La rivalutazione si applica, per ogni singolo beneficiario, "in funzione dell'importo complessivo dei trattamenti" percepiti, con la precisazione che l'aumento dovuto viene attribuito "in misura proporzionale all'ammontare del trattamento da rivalutare rispetto all'ammontare complessivo". Poco dopo, il qui censurato art. 69, comma 1, della legge n. 388 del 2000 prevede il sistema di "raffreddamento" della perequazione pensionistica illustrato al precedente punto 1, rendendolo permanente in quanto destinato a operare "a decorrere dal 1° gennaio 2001". Nel tempo, tale regola generale è stata più volte oggetto di deroghe, nella maggior parte dei casi finalizzate a moderare ulteriormente, per periodi limitati, la progressione rivalutativa degli assegni pensionistici. E su tali deroghe si è ripetutamente espressa questa Corte. Così, per il solo anno 2008, l'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007 escluse la rivalutazione automatica per i trattamenti pensionistici superiori a otto volte quello minimo, superando indenne lo scrutinio di legittimità costituzionale (sentenza n. 316 del 2010). Ancora, per il biennio 2012-2013, l'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, riconobbe la rivalutazione automatica per i soli trattamenti pensionistici fino a tre volte quello minimo, escludendola per tutti quelli di importo superiore. Sopravvenuta la declaratoria d'illegittimità costituzionale di tale esclusione per effetto della sentenza di questa Corte n. 70 del 2015, il d.l. n. 65 del 2015, come convertito, sostituì il citato comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, riconoscendo, per il biennio 2012-2013, la rivalutazione automatica anche in favore dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte e pari o inferiori a sei volte quello minimo, secondo un meccanismo – scrutinato positivamente dalla sentenza n. 250 del 2017 – decrescente in relazione inversa rispetto alla misura delle pensioni, ma confermando il blocco totale della perequazione per i trattamenti di ammontare superiore. Il modello dell'indicizzazione decrescente in base all'importo dell'assegno pensionistico era stato già introdotto, per gli anni successivi al 2013, dalla legge n. 147 del 2013, il cui art. 1, comma 483, lo aveva applicato, per il periodo 2014-2016, a tutti i trattamenti pensionistici, ancora una volta salvaguardando integralmente solo quelli pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo INPS, con un meccanismo uscito indenne dalle censure di illegittimità costituzionale pure sollevate (sentenza n. 173 del 2016) e quindi prorogato, in forma sostanzialmente invariata, fino al 2018 dalla legge n. 208 del 2015. In seguito, l'art. 1,

comma 260, della legge n. 145 del 2018, per il periodo 2019-2021, riconobbe la rivalutazione automatica mediante un modulo del tutto analogo a quello oggetto del presente giudizio: ferma la rivalutazione integrale dei trattamenti pensionistici pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo INPS, gli indici vennero ridotti al 97 per cento (per gli assegni pari o inferiori a quattro volte il minimo), al 77 per cento (per quelli tra quattro e cinque volte la suddetta soglia), al 52 per cento (per quelli tra cinque e sei volte il limite INPS), al 47 per cento (per quelli tra sei e otto volte il minimo INPS), al 45 per cento (per quelli tra otto e nove volte il livello minimo), per giungere infine al 40 per cento riconosciuto alle pensioni complessivamente superiori a nove volte il trattamento minimo INPS. Al contempo, l'art. 1, comma 478, della legge n. 160 del 2019 introdusse una nuova regola generale di raffreddamento della rivalutazione pensionistica, destinata a operare dal 1° gennaio 2022. A partire da tale data, si prevede che l'indice di rivalutazione automatica delle pensioni venga applicato per fasce di importo: a) nella misura del 100 per cento per quelle fino a quattro volte il trattamento minimo INPS; b) nella misura del 90 per cento per quelle comprese tra quattro e cinque volte tale soglia; c) nella misura del 75 per cento per quelle superiori a cinque volte il suddetto limite minimo. Si giunge, quindi, all'altra disposizione oggi censurata (art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022), in origine destinata a operare per il biennio 2023-2024, ma poi modificata dall'art. 1 della legge n. 213 del 2023, che ne ha ridotto l'ambito applicativo al solo anno 2023 (comma 134), riproducendo, per il 2024, il medesimo meccanismo, a parte un'ulteriore riduzione al 22 per cento (rispetto al 32 per cento vigente per il 2023) dell'indice di rivalutazione dei trattamenti pensionistici superiori a dieci volte quello minimo. (...).

10. – Nel merito, tutte le questioni sollevate non sono fondate, alla luce dei precedenti di questa Corte, esaustivamente compendati, da ultimo, dalla sentenza n. 234 del 2020. Tale pronuncia ha ricordato che la perequazione automatica è uno strumento di natura tecnica volto a garantire nel tempo l'adequatezza dei trattamenti pensionistici a fronte delle spinte inflazionistiche (come già chiarito dalle sentenze n. 250 del 2017 e n. 70 del 2015), nel rispetto dei principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione, che però non implicano un rigido parallelismo tra la garanzia di cui all'art. 38, secondo comma, Cost. e quella di cui all'art. 36, primo comma, Cost. (così anche le sentenze n. 250 del 2017 e n. 173 del 2016). La garanzia della perequazione non annulla la discrezionalità del legislatore nella determinazione in concreto del quantum di tutela di volta in volta necessario (come già affermato dalla sentenza n. 70 del 2015), alla luce delle risorse effettivamente disponibili (sentenza n. 316 del 2010 e ordinanza n. 256 del 2001). Non sussiste, del resto, un imperativo costituzionale che imponga l'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici (...), purché la scelta contraria superi uno scrutinio di "non irragionevolezza" (sentenza n. 70 del 2015), calato nel contesto giuridico e fattuale nel quale la misura si inserisce (ordinanza n. 96 del 2018). La sentenza n. 234 del 2020 ha poi ribadito che il principale indicatore della "non irragionevolezza" dell'opzione legislativa è costituito dalla 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 (...). È sempre indispensabile, tuttavia, da un lato, che sia adeguatamente e dettagliatamente illustrato il quadro economico-finanziario che giustifica la scelta del legislatore, in base a dati oggettivi (sentenze n. 250 del 2017 e n. 70 del 2015) e, dall'altro, che le misure di sospensione e di blocco del meccanismo perequativo siano limitate nel tempo (secondo un monito risalente alla sentenza n. 316 del 2010), ferma restando la necessità di scrutinare ciascun provvedimento nella sua singolarità e in relazione al quadro storico in cui esso si inserisce (...).

11. – In linea con quanto ora esposto, anche la misura introdotta dall'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022 non risulta rompere gli argini fissati da questa Corte a garanzia dei principi presidiati dai parametri costituzionali evocati. (...).

12.1. – (...) il modulo di "raffreddamento" qui in esame si rivela meno severo della maggior parte di quelli oggetto degli interventi legislativi (...) che pure hanno già superato il vaglio di legittimità costituzionale (...). In particolare,

rispetto a quello relativo al triennio 2019-2021, ritenuto dalla sentenza n. 234 del 2020 compatibile con lo statuto costituzionale dei diritti previdenziali, l'odierno meccanismo risulta: più favorevole per le pensioni di importo da quattro a sei volte il trattamento minimo; invariato per le pensioni di ammontare superiore a sei volte e fino a otto volte tale soglia; certamente meno favorevole per le pensioni di consistenza economica superiore alle quali, tuttavia, non è stato applicato (come invece avvenuto nella precedente occasione, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018) alcun "contributo di solidarietà" aggiuntivo. Il congegno normativo in discorso salvaguarda l'integrale rivalutazione delle pensioni di più modesta entità, di cui anzi allarga l'ambito, ricomprendendo in esso quelle di importo pari a quattro volte (e non più a tre) il trattamento minimo INPS. Inoltre, nel disporre un "rallentamento" della dinamica perequativa dei trattamenti di importo superiore, segue la tecnica della progressione inversa rispetto all'entità degli assegni, senza escluderne nessuno dalla rivalutazione. Quest'ultima, infatti, viene prevista – sebbene in percentuali ridotte, ma non certo simboliche – anche per i trattamenti di più elevata entità, in ossequio a un criterio di razionalità che trova riscontro nei maggiori margini di resistenza delle pensioni di importo più elevato rispetto agli effetti dell'inflazione. 12.2.– (...) le ragioni delle scelte legislative in rapporto alla situazione generale della finanza pubblica emergono chiaramente dalle relazioni, sia illustrativa sia tecnica, che accompagnano il disegno di legge di bilancio per il 2023 (A.C. n. 643). In particolare, la relazione illustrativa del Governo evidenzia che l'iniziativa legislativa "si colloca in uno scenario macroeconomico di incertezza che risente delle tensioni geopolitiche e dell'aumento dell'inflazione, dovuto principalmente all'incremento dei prezzi dei prodotti energetici e delle materie prime". (...) "l'impostazione della politica di bilancio è diretta a limitare quanto più possibile l'impatto del caro energia sui bilanci delle famiglie, specialmente quelle più fragili". Il documento conferma che la manovra di finanza pubblica comporta "un peggioramento del saldo tendenziale del bilancio dello Stato di circa 23,7 miliardi di euro nel 2023" e che, quindi, le misure adottate per raggiungere gli obiettivi indicati sono assunte in deficit (ossia con il ricorso ad ulteriore indebitamento), come consentito dalla temporanea sospensione delle regole europee del patto di stabilità. In questo complessivo contesto (...) si collocano anche gli interventi nel settore della previdenza. Sempre la relazione illustrativa specifica che il meccanismo di indicizzazione delle pensioni qui scrutinato consente una minore spesa che "al netto degli effetti fiscali" è "pari a circa 2,1 miliardi nel 2023, 4,1 miliardi nel 2024 e 4 miliardi nel 2025". A sua volta, la relazione tecnica chiarisce che "tali economie strutturali concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, alla progressiva riduzione dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e alla progressiva ricostituzione di un adeguato livello di avanzo primario, secondo quanto programmato in relazione al percorso di riduzione del debito pubblico". Alla luce di tale carattere "strutturale", gli effetti della misura, pur se di applicazione limitata (originariamente ad un biennio e poi) ad un anno, si proiettano anche al di là dell'orizzonte triennale della manovra, come è reso evidente dall'indicazione delle "economie in termini di minore spesa pensionistica" previste fino all'anno 2032 e ammontanti, al lordo degli effetti fiscali, a circa 54 miliardi di euro. La stessa relazione, inoltre, illustra in dettaglio la distribuzione del "monte pensioni" in relazione alle soglie introdotte dalla normativa in esame. Da tali dati emerge che le pensioni che subiscono un trattamento peggiorativo rispetto al modulo perequativo positivamente scrutinato dalla sentenza n. 234 del 2020 – ossia quelle di importo pari o superiore a otto volte il trattamento minimo – rappresentano l'11,7 per cento del totale complessivo, mentre le restanti vedono invariato o addirittura migliorato il tasso di "elasticità" rispetto alle spinte inflazionistiche, a conferma della precisa scelta legislativa di redistribuire il complesso delle risorse disponibili a vantaggio dei trattamenti di importo più basso. La relazione illustrativa del disegno di legge, peraltro, individua anche ulteriori interventi che la misura in esame contribuisce a finanziare. Alcuni di essi si collocano nel medesimo ambito

previdenziale, quali: la proroga di istituti che favoriscono il pensionamento anticipato, come la cosiddetta “quota 103” (commi da 283 a 285 dell’art. 1 della legge n. 197 del 2022); l’indennità cosiddetta “ape sociale” (commi da 288 a 291) e la cosiddetta “opzione donna” (comma 292). A ciò si aggiunge il sussidio una tantum per le pensioni minime, al fine di contrastare gli effetti negativi delle tensioni inflazionistiche (comma 310). Altri interventi, pur estranei al circuito previdenziale, rientrano comunque nel più ampio settore “lavoro, famiglia e politiche sociali” (...): la maggiorazione del 50 per cento, a decorrere dal 1° gennaio 2023, dell’assegno unico universale, al ricorrere di certe condizioni (commi 357 e 358); l’incremento dell’indennità per congedo parentale (comma 359); il riordino delle misure di sostegno alla povertà e dirette all’inclusione lavorativa (commi da 313 a 321), eccetera. Si tratta di interventi che non possono essere qualificati “di minore pregnanza costituzionale” (...). Essi perseguono finalità che rientrano nella piena discrezionalità del legislatore, il quale può “stabilire nel concreto le variazioni perequative dell’ammontare delle prestazioni, attraverso un bilanciamento di valori che tenga conto anche delle esigenze di bilancio, poiché l’adeguatezza e la proporzionalità del trattamento pensionistico incontrano pur sempre il limite delle risorse disponibili” (sentenza n. 234 del 2020).

12.3.— La misura in esame, per come congegnata, risulta rispettosa dei parametri evocati, anche se costituisce l’ultimo anello di una catena di interventi analoghi che ha registrato poche soluzioni di continuità nel tempo. La lettura offerta dai rimettenti del monito lanciato da questa Corte con la sentenza n. 316 del 2010 – secondo cui “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” – collide con il dato di fatto che il meccanismo qui scrutinato non comporta “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” (...).

12.3.1.— Con particolare riguardo all’effetto di “trascinamento”, normalmente conseguente a ogni limitazione dell’indicizzazione, questa Corte ha già 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)” (ancora sentenza n. 234 del 2020). A maggior ragione i parametri evocati risultano rispettati allorché anche i trattamenti più elevati beneficiano di una sia pur ridotta perequazione. Nulla esclude, peraltro, che il legislatore possa tener conto della perdita subita, nel calibrare la portata di eventuali successive misure incidenti sull’indicizzazione dei trattamenti pensionistici.

12.4.— Questa Corte, pur nella consapevolezza che ogni bilanciamento tra interessi finanziariamente condizionati risente inevitabilmente del mutamento della congiuntura economica, non può tuttavia esimersi – in sintonia con l’auspicio espresso dalle sezioni riunite della Corte dei conti nella delibera adottata in sede di controllo sul bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e sul bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 (n. 40/SSRRCO/AUD/2022) – dal sottolineare i vantaggi che deriverebbero da una “disciplina più stabile e rigorosa” del meccanismo di perequazione delle pensioni. Del resto, l’art. 1, comma 478, della legge n. 160 del 2019 ha già dettato una regola che, in ossequio alla durata indeterminata espressamente conferitale, dovrebbe essere interessata con estrema prudenza da cambiamenti improvvisi, incidenti in senso negativo sui comportamenti di spesa delle famiglie. (...)

13.1.— (...) Le opzioni politiche sottese alla manovra (...) mirano invero a rispondere alle difficoltà sociali cagionate da una forte e imprevedibile spinta inflazionistica causata da tensioni geopolitiche, che ha portato a un brusco innalzamento dei prezzi di servizi irrinunciabili connessi al mercato dell’energia, in un contesto economico generale ancora caratterizzato dalla necessità di uscire dalla grave crisi economica determinata dalla

pandemia da COVID-19. Una realtà economico-sociale – di cui anche i pensionati devono essere “partecipi e consapevoli” (sentenza n. 173 del 2016) – che esclude qualsivoglia connotato di arbitrio delle scelte legislative tese a neutralizzare gli effetti prodotti sulle classi sociali meno agiate. 13.2.– Il modulo perequativo in esame non può qualificarsi manifestamente irragionevole neppure alla luce della sua inidoneità (...) a contenere l’inflazione, il cui elevato aumento nel biennio 2022-2023 non sarebbe dipeso dalla “dinamica retributiva” interna, ma dai fattori esogeni appena ricordati. La doglianza, infatti, presuppone erroneamente che, per non risultare arbitrario, ogni provvedimento di raffreddamento della dinamica perequativa debba necessariamente mirare a combattere la pressione inflazionistica. In realtà, tale scopo non appare affatto necessario (come dimostra il contesto di inflazione marginale in cui è stata adottata la misura positivamente scrutinata dalla sentenza n. 234 del 2020), bastando che il legislatore illustri in dettaglio le finalità di politica economica che intende di volta in volta perseguire, selezionandole alla luce delle risorse disponibili, e che le misure adottate appaiano coerenti con tali finalità. 13.3.– Evocando anche l’art. 4, secondo comma, Cost., si afferma, poi, che l’intervento legislativo censurato, aggiungendosi ai precedenti, avrebbe determinato una progressiva assimilazione dei trattamenti pensionistici alle prestazioni di carattere assistenziale, paramtrate “esclusivamente o prevalentemente, allo stato di bisogno”. Ma coglie ancora nel segno la difesa dell’INPS, secondo cui “pare sufficiente scorrere i valori degli scaglioni previsti della norma per rilevare che una tale eventualità è del tutto esclusa nei fatti”. 13.4.– Per i rimettenti sarebbe lesa, altresì, la “dignità del lavoratore in quiescenza”, la cui pensione più alta rispetto alla media verrebbe considerata “alla stregua di un mero privilegio”. A questo proposito, è invece da escludere che i moduli di rallentamento dell’indicizzazione in progressione inversa rispetto al crescere degli importi dei trattamenti disconoscano il valore della qualità del lavoro prestato. L’attenzione a quest’ultimo profilo è già espressa, invero, nella liquidazione in misura più elevata del trattamento pensionistico al momento del collocamento a riposo. Si tratta di un meritato riconoscimento dell’impegno e della capacità dimostrati durante la vita economicamente attiva, secondo un apprezzamento che non può mutare neppure in considerazione dei vantaggi maturati dai pensionati soggetti al sistema retributivo (...) rispetto a quelli interamente attratti nell’orbita del sistema contributivo. A tale proposito, fermo restando che il nesso di certo sussistente tra ammontare dei contributi versati e liquidazione della pensione non deve necessariamente condizionare anche i meccanismi perequativi del trattamento, pur tuttavia è auspicabile che, in un futuro ormai sempre più prossimo, per la categoria di pensionati da ultimo citata l’approccio legislativo possa essere diversamente calibrato».

SENTENZA N. 39

Lo svolgimento del processo di cassazione sui decreti di convalida e proroga del trattenimento dello straniero secondo la disciplina del giudizio di legittimità sul mandato d'arresto europeo consensuale (senza intervento delle parti) – Illegittimità costituzionale *in parte qua* e auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 39 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 (modificato dal d.l. n. 145 del 2024), richiamato dall'art. 6, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 142 del 2015 (introdotto dal medesimo d.l.), nella parte in cui, al terzo periodo, rinvia all'art. 22, comma 5-*bis*, quarto periodo, della legge n. 69 del 2005, anziché ai commi 3 e 4 di quest'ultimo articolo. Prima della novella del 2024, il giudizio di cassazione sui decreti di convalida e proroga del trattenimento dello straniero espulso o richiedente protezione internazionale è stato celebrato nelle forme di cui agli artt. 360 e ss. cod. proc. civ. e l'opzione in favore del rito civile era giustificata dalla natura delle situazioni giuridiche soggettive incise dalla misura. La riforma ha delineato un processo decisamente differente, modellato nelle forme del giudizio penale e configurato *ad exemplum* del procedimento per cassazione sul mandato d'arresto europeo consensuale. La scelta risponde a opzioni assiologiche di significativa complessità, essendo il legislatore chiamato a ponderare l'esigenza di assicurare la sollecita definizione di un giudizio sulla libertà della persona e la necessità che il processo si dipani secondo scadenze temporali idonee a garantire un compiuto confronto tra le parti. Tuttavia, la normativa è sconfinata nella manifesta irragionevolezza, introducendo un modello processuale strutturalmente inidoneo ad assicurare il confronto dialettico tra le parti. Ai sensi del richiamato art. 22, comma 5-*bis*, il giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento si articola nelle seguenti scansioni: il ricorso è presentato nella cancelleria della corte d'appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento; la Corte, nel termine di sette giorni dalla ricezione degli atti, giudica in camera di consiglio sui motivi di ricorso e sulle richieste del procuratore generale senza intervento delle parti e deposita la decisione con la contestuale motivazione a conclusione dell'udienza. Secondo il nuovo rito, la Corte decide esclusivamente sulla base del ricorso e delle conclusioni del procuratore generale, senza che all'instaurazione del processo segua un momento di confronto, scritto o orale, tra le parti. Tale iter comprimeva ingiustificabilmente il diritto di difesa e al contraddittorio. L'inidoneità del modello ad assicurare alle parti un nucleo minimo di contraddittorio e di difesa trova fondamento nella eterogeneità, oggettiva e funzionale, tra il giudizio in materia di mandato d'arresto europeo consensuale, per il quale detta procedura è stata concepita, e il giudizio sulla convalida del trattenimento, cui la procedura è stata estesa. La particolare concentrazione del rito in materia di mandato d'arresto europeo nell'ipotesi speciale in cui risulti il consenso della persona richiesta in consegna, in termini più ristretti rispetto all'ipotesi ordinaria in cui il consenso non è stato espresso, si giustifica non solo in ragione della garanzia dell'*habeas corpus* e della necessità di concludere l'intera procedura nel rispetto dei rigidi limiti temporali imposti dalla decisione quadro 2002/584/GAI, ma anche per la limitatezza del *thema decidendum*. Infatti, per effetto del consenso dell'interessato alla consegna, la cognizione è limitata al controllo della legalità complessiva del procedimento, della valida manifestazione del consenso, dell'insussistenza di motivi di rifiuto alla consegna nonché dell'eventuale priorità di altri mandati di arresto europeo. Per converso, non solo al giudizio di legittimità sulla convalida del trattenimento è connaturale la contestazione del potere amministrativo che ne forma oggetto e, quindi, la contrapposizione tra le parti – oltre che il coinvolgimento di diritti inviolabili di rango costituzionale –, ma il sindacato della Corte di cassazione può estendersi alla verifica di profili che eccedono la regolarità dell'adozione della misura restrittiva. In

particolare, il decreto motivato di espulsione con accompagnamento rappresenta l'indefettibile presupposto della misura e non può restare estraneo al controllo giudiziario. Tuttavia, la mera rimozione del rinvio all'art. 22, comma 5-bis, quarto periodo, della legge n. 69 del 2005 avrebbe generato un vuoto normativo, determinando il venir meno della disciplina procedurale. Tra le discipline esistenti che possono consentire di rimediare alle violazioni riscontrate, quella del giudizio di legittimità in materia di mandato d'arresto europeo ordinario (per la parte che pone le regole di cui all'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005) costituisce la soluzione più vicina alla logica perseguita dal legislatore. Detto procedimento condivide con quello consensuale funzione e oggetto, pur distinguendosi per la maggiore ampiezza della cognizione riconosciuta al giudice di legittimità in ragione dell'assenza del consenso alla consegna, oltre che per un più articolato iter includente l'udienza camerale. Inoltre, l'affinità strutturale emerge dal raffronto delle modalità di introduzione dei giudizi, poiché anche il processo in cassazione sul mandato d'arresto europeo non consensuale può essere promosso esclusivamente per far valere l'eccesso di potere giurisdizionale e la violazione di legge. Ancora, analogamente alla procedura consensuale, nel giudizio sul mandato ordinario il ricorso va presentato in un termine molto breve, di cinque giorni dalla conoscenza legale della sentenza, nella cancelleria della corte d'appello che ha emesso il provvedimento. Un ulteriore profilo di analogia si coglie nella brevità del termine di definizione del giudizio che, nel procedimento relativo al mandato ordinario, è di dieci giorni dalla ricezione degli atti. Infine, vale il rapporto genere/specie. Il mandato consensuale costituisce un'ipotesi speciale rispetto a quella ordinaria, in cui non risulta il consenso della persona richiesta. La mancata applicazione della prima, in ragione della dichiarazione di illegittimità, orienta la *reductio ad legitimitatem* verso la seconda. Per altro verso, l'aspetto che differenzia la procedura ordinaria da quella consensuale e connota la prima come "grandezza predata" si rinviene nel comma 3 dell'art. 22 della legge n. 69 del 2005, secondo cui la Corte di cassazione decide nelle forme di cui all'art. 127 cod. proc. pen. Detto rinvio non coinvolge l'intera disciplina generale del rito in camera di consiglio, ma ne mutua solo il nucleo essenziale di procedimento semplificato in contraddittorio; non di meno, la procedura ex art. 22, commi 3 e 4, assicurando alle parti, che non hanno facoltà di presentare memoria, la possibilità di essere sentite all'udienza camerale, mantiene integro il nucleo essenziale delle garanzie giurisdizionali. A seguito della sostituzione, il processo di cassazione sui decreti di convalida e proroga del trattenimento si articola nei seguenti termini: il giudizio è instaurato con ricorso proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, per i motivi di cui all'art. 606, comma 1, lett. a), b) e c), cod. proc. pen.; il ricorso, che non sospende l'esecuzione, è presentato nella cancelleria della corte d'appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento; la Corte decide con sentenza entro dieci giorni dalla ricezione degli atti nelle forme di cui all'art. 127 cod. proc. pen., in un'adunanza camerale nella quale sono sentiti, se compaiono, il pubblico ministero e il difensore; l'avviso alle parti deve essere notificato o comunicato almeno tre giorni prima dell'udienza; la decisione è depositata a conclusione dell'udienza con la contestuale motivazione; qualora la redazione della motivazione non risulti possibile, la Corte deposita la stessa non oltre il secondo giorno dalla pronuncia. In tal modo, si è rimediato al riscontrato *vulnus* individuando, nel massimo rispetto della *voluntas legis*, la disciplina più vicina a quella originaria. Resta ferma, per il legislatore, la possibilità di individuare, nell'esercizio della sua ampia discrezionalità, una diversa configurazione del giudizio, purché nel rispetto dei principi costituzionali. Trattandosi di un giudizio di legittimità, le garanzie del diritto di difesa e al contraddittorio potrebbero trovare attuazione anche optando per una variante cartolare del rito, forma elevata a regola generale anche nel processo penale ordinario. Una revisione delle scansioni temporali potrebbe divenire ineludibile qualora un significativo incremento dei ricorsi, alla luce della recente espansione del perimetro applicativo del trattenimento, dovesse

rendere non più conciliabile l'estrema concentrazione del rito con l'effettività del diritto al processo in cassazione garantito dall'art. 111, settimo comma, Cost. È, dunque, auspicabile che il legislatore verifichi la perdurante compatibilità dello speciale schema procedurale con le future dimensioni del contenzioso.

ESTRATTO

«3.5.– Nel contesto normativo sin qui ricostruito, il giudizio di cassazione avente ad oggetto i decreti di convalida e di proroga del trattenimento dello straniero espulso o richiedente protezione internazionale è stato celebrato, fino alla entrata in vigore della disposizione censurata, nelle forme di cui agli artt. 360 e seguenti del codice di procedura civile. L'opzione è stata in favore del rito civile in ragione della natura delle situazioni giuridiche soggettive incise dal trattenimento, giacché, come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 – il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 –, “trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta ‘sospensiva’). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso contro l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'articolo 12, risponde a criteri funzionali e sistematici”. (...) 3.6.– Il quadro normativo sin qui ricomposto è stato significativamente modificato dagli artt. 16, 18 e 18-bis del d.l. n. 145 del 2024, come convertito. L'intervento riformatore ha riguardato, in particolare, la competenza per il procedimento di convalida e di proroga del trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale disciplinato dall'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015 e la configurazione del giudizio di cassazione sulla convalida di entrambe le figure di trattenimento, concernenti, rispettivamente, lo straniero irregolare espulso (art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998) e lo straniero richiedente protezione internazionale (art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015). (...) 3.6.2.– Per quanto concerne il giudizio di legittimità, l'art. 18-bis dello stesso d.l. n. 145 del 2024, come convertito, al comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), ha, invece, riscritto l'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, avente ad oggetto la disciplina del processo di cassazione avverso i decreti di convalida e di proroga del trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza per i rimpatri quando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione o il respingimento. Il nuovo comma 6 dell'art. 14 dispone che “contro i decreti di convalida e di proroga di cui al comma 5 è proponibile ricorso per cassazione, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale. Il relativo ricorso non sospende l'esecuzione della misura. Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69”. 3.6.3.– Allo stesso tempo, l'art. 18, comma 1, lettera a), numero 2), del medesimo d.l. n. 145 del 2024, come convertito, ha modificato l'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015, recante la disciplina del trattenimento dello straniero richiedente protezione internazionale, inserendovi il comma 5-bis, ai sensi del quale, contro i provvedimenti di convalida del trattenimento (di cui al comma 5 dello stesso articolo), “è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'articolo 14, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”. Per effetto di tale raccordo, il citato art. 14, comma 6, è stato espressamente indicato come la fonte di disciplina del giudizio di cassazione sulla convalida per entrambe le forme di trattenimento, cioè, sia per quello disciplinato dall'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, riguardante lo straniero in condizione di irregolarità, sia per quello regolato dall'art. 6 del

d.lgs. n. 142 del 2015, concernente la persona straniera richiedente protezione internazionale.

3.7.– Il nuovo testo dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, risultante dalle interpolazioni operate dall'art. 18-bis del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, delinea un processo decisamente differente rispetto a quello, riconducibile al paradigma civilistico di cui agli artt. 360 e seguenti cod., proc. civ., che aveva trovato applicazione sin dalla sua introduzione, ad opera dell'art. 12 della legge n. 40 del 1998, poi confluito nello stesso art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998. Le differenze riguardano, anzitutto, le forme del processo, che la novella individua in quelle del giudizio penale, come è reso evidente dall'incipit del primo periodo del riformato comma 6 dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, a mente del quale contro i decreti di convalida e di proroga del trattenimento il ricorso per cassazione è proponibile "entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale".

3.7.1.– Secondo la nuova disciplina, in sede di legittimità, i decreti di convalida sono, dunque, censurabili, oltre che per denunciare l'esercizio, da parte del giudice, "di una potestà riservata dalla legge a organi legislativi o amministrativi ovvero non consentita ai pubblici poteri", per l'inosservanza o erronea applicazione "della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale" e per l'inosservanza "delle norme processuali stabilite a pena di nullità, di inutilizzabilità, di inammissibilità o di decadenza". (...) 3.7.2.– L'intervento riformatore di cui al d.l. n. 145 del 2024, come convertito, ha modificato anche lo svolgimento del processo di legittimità in materia di trattenimento, configurandolo ad exemplum del procedimento per cassazione avente ad oggetto il mandato d'arresto europeo consensuale. Il terzo periodo dell'art. 14, comma 6, stabilisce, infatti, che "si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 22, comma 5-bis, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69" (...), i quali, rispettivamente, dispongono che "il ricorso è presentato nella cancelleria della corte di appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento" e che "la Corte, nel termine di sette giorni dalla ricezione degli atti, giudica in camera di consiglio sui motivi di ricorso e sulle richieste del procuratore generale senza intervento dei difensori e deposita la decisione con la contestuale motivazione a conclusione dell'udienza, provvedendo altresì, fuori dei casi di cui al comma 6, agli adempimenti indicati al comma 5". (...) 4.– Tutto ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 6, richiamato dall'art. 6, comma 5-bis, del d.lgs. n. 142 del 2015, nella parte in cui "rinviando alle disposizioni di cui all'art. 22, comma 5-bis, quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69, prevede che la Corte di cassazione giudichi in camera di consiglio sui motivi di ricorso e sulle richieste del procuratore generale senza intervento dei difensori", sono fondate in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., restando assorbite le restanti censure. (...) 4.3.– (...) la normativa in scrutinio sconfina nella manifesta irragionevolezza, in quanto (...) introduce un modello processuale strutturalmente inidoneo ad assicurare il confronto dialettico tra le parti (...). Secondo il nuovo rito, la Corte di cassazione decide, dunque, esclusivamente sulla base del ricorso e delle conclusioni del procuratore generale, senza che all'instaurazione del processo segua un momento di confronto, scritto o orale, tra le parti. Infatti, per un verso, è espressamente esclusa la partecipazione all'udienza camerale del difensore e del pubblico ministero, che non possono chiedere di essere sentiti; per altro verso, non è contemplato il deposito di memorie, attraverso le quali ciascuna parte possa replicare alle deduzioni avversarie. Né, infine, è riconosciuto al presidente di sezione il potere di assegnare, all'atto della fissazione dell'udienza camerale, un termine per il deposito di deduzioni scritte. Le ricadute applicative di tale disciplina mostrano con particolare evidenza come l'iter procedurale dalla stessa delineato comprima ingiustificabilmente il diritto di difesa e al contraddittorio. Infatti, nel caso in cui sia la persona trattenuta ad impugnare il decreto di

convalida, alla stessa è precluso replicare alle richieste della procura generale presso la Corte di cassazione non essendo, appunto, previsto il deposito di memorie. Neppure è prevista alcuna memoria per l'Amministrazione che ha adottato il provvedimento di trattenimento. (...) 5.– Così accertato il contrasto delle previsioni censurate con gli artt. 3 e 24 Cost., questa Corte deve ora individuare il paradigma normativo idoneo ad operare la *reductio ad legitimitatem*. La rimozione del terzo periodo del comma 6 dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui rinvia all'art. 22, comma 5-bis, quarto periodo, della legge n. 69 del 2005 genera, infatti, un vuoto normativo, dal momento che, pur non incidendo sulle nuove regole – recate dal primo periodo dello stesso comma 6 – concernenti l'introduzione del giudizio, l'ambito delle censure proponibili e le forme proprie della giurisdizione penale, determina il venir meno della disciplina relativa al successivo iter procedurale. (...) 6.– Tra le discipline “già esistenti” (sentenza n. 236 del 2016) che possono consentire a questa Corte di porre rimedio alle violazioni riscontrate, quella del giudizio di legittimità in materia di mandato d'arresto europeo ordinario – in particolare, per la parte che pone le regole di cui all'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005 –, costituisce la soluzione normativa più vicina alla logica perseguita dal legislatore nella fattispecie in scrutinio. 6.1.– Detto procedimento condivide con quello consensuale, assunto a paradigma dalla disposizione censurata, la funzione e l'oggetto, pur distinguendosi per la maggiore ampiezza della cognizione riconosciuta al giudice di legittimità in ragione dell'assenza del consenso alla consegna, oltre che per un più articolato iter includente l'udienza camerale. Inoltre, l'affinità strutturale con il procedimento ex art. 22, comma 5-bis, della legge n. 69 del 2005 emerge dal raffronto delle modalità di introduzione dei giudizi, posto che anche il processo in cassazione sul mandato d'arresto europeo non consensuale può essere promosso esclusivamente per far valere l'eccesso di potere giurisdizionale e la violazione di legge sostanziale e processuale (...). Ancora, analogamente a quanto previsto per la procedura consensuale, nel giudizio in materia di mandato d'arresto europeo ordinario il ricorso per cassazione va presentato entro un termine molto breve – che, secondo l'art. 22, comma 1, della legge n. 69 del 2005, è di cinque giorni decorrenti dalla “conoscenza legale della sentenza” – nella cancelleria della corte d'appello che ha emesso il provvedimento (...), la quale provvede a trasmetterlo alla Corte di cassazione “con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo” (...). Inoltre, un profilo di analogia tra gli schemi processuali a raffronto si coglie anche nella brevità del termine di definizione del giudizio che, nel procedimento relativo al mandato d'arresto ordinario, è di dieci giorni dalla ricezione degli atti, ancorché il comma 4 dello stesso art. 22 precisi che la decisione è depositata a conclusione dell'udienza con la contestuale motivazione, ma, nel caso in cui la redazione della motivazione non risulti possibile, la Corte di cassazione, data comunque lettura del dispositivo, provvede al deposito della motivazione non oltre il secondo giorno dalla pronuncia. Da ultimo, vale il rapporto genere/specie. Il mandato di arresto europeo consensuale costituisce un'ipotesi speciale rispetto a quella ordinaria, in cui non risulta il consenso della persona richiesta in consegna. La mancata applicazione della prima, in ragione della dichiarazione di illegittimità costituzionale che si va a pronunciare, orienta la *reductio ad legitimitatem* verso la seconda, quella ordinaria. 6.2.– L'aspetto che vale, poi, a differenziare la procedura ordinaria da quella consensuale – e che costituisce elemento ulteriore in forza del quale la prima merita di essere prescelta come “grandezza predata” per la *reductio ad legitimitatem* della normativa in scrutinio – si rinviene nel comma 3 dell'art. 22 della legge n. 69 del 2005, secondo cui la Corte di cassazione decide nelle forme di cui all'art. 127 cod. proc. pen. È pur vero che detto rinvio non coinvolge la disciplina generale del rito in camera di consiglio nella sua interezza, ma ne mutua soltanto il nucleo essenziale di procedimento semplificato in contraddittorio. (...) Non di meno, la procedura di cui all'art. 22, commi 3 e 4, della legge n. 69 del 2005, assicurando alle parti, che non hanno facoltà di presentare memoria, la possibilità di essere sentite all'udienza camerale, mantiene “integro

(...) il nucleo essenziale delle garanzie giurisdizionali delle parti” (sentenza n. 341 del 2006).

6.3.– La *reductio ad legitimitatem* va, dunque, operata integrando il contenuto del comma 6 dell’art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, là dove, nel terzo periodo, è stato privato del riferimento al quarto periodo dell’art. 22, comma 5-bis, della legge n. 69 del 2005, con le regole procedurali dettate dai commi 3 e 4 del medesimo art. 22 della legge n. 69 del 2005 (...).

6.3.1.– Alla stregua della disciplina risultante dall’operata sostituzione, il processo di cassazione sui decreti di convalida e di proroga del trattenimento della persona straniera – emessi dal giudice di pace, ai sensi dell’art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, o dalla corte d’appello in composizione monocratica, ai sensi dell’art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015 – si articola nei seguenti termini: il giudizio è instaurato con ricorso proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell’art. 606, cod. proc. pen.; il ricorso, che non sospende l’esecuzione della misura, è presentato nella cancelleria della Corte di appello che ha emesso il provvedimento, la quale lo trasmette alla Corte di cassazione, con precedenza assoluta su ogni altro affare e comunque entro il giorno successivo, unitamente al provvedimento impugnato e agli atti del procedimento; la Corte di cassazione decide con sentenza entro dieci giorni dalla ricezione degli atti nelle forme di cui all’art. 127 cod. proc. pen. e, quindi, in un’adunanza camerale nella quale sono sentiti, se compaiono, il pubblico ministero e il difensore; l’avviso alle parti deve essere notificato o comunicato almeno tre giorni prima dell’udienza; la decisione è depositata a conclusione dell’udienza con la contestuale motivazione; qualora la redazione della motivazione non risulti possibile, la Corte di cassazione, provvede al deposito della motivazione non oltre il secondo giorno dalla pronuncia.

7.– Questa Corte intende così porre rimedio, nell’immediato, al riscontrato *vulnus* al principio del contraddittorio e al diritto di difesa, individuando, nel massimo rispetto della *voluntas legis*, la disciplina più vicina a quella originariamente individuata. Resta comunque ferma, per il legislatore, la possibilità di intervenire in qualsiasi momento per individuare, nell’esercizio dell’ampia discrezionalità allo stesso riservata in *subiecta materia*, una eventualmente diversa configurazione dello speciale giudizio in questione, purché tale scelta sia rispettosa dei principi costituzionali e, in particolare, del diritto al contraddittorio e del diritto di difesa. Trattandosi di un giudizio di legittimità, dette garanzie potrebbero trovare attuazione anche optando per una variante cartolare del rito, forma, questa, che, non a caso, anche nel processo penale ordinario, è stata elevata a regola generale dall’art. 611, comma 1, cod. proc. pen., come sostituito dall’art. 35, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (...).

Una revisione delle scansioni temporali del processo in esame potrebbe, peraltro, divenire ineludibile nel caso in cui un significativo incremento dei ricorsi – evenienza non inverosimile, considerata l’espansione del perimetro applicativo del trattenimento operata dalle recenti riforme – dovesse rendere non più conciliabile l’estrema concentrazione del rito, che la presente pronuncia ha, nella sostanza, preservato, con la stessa effettività del “diritto al processo in cassazione” (sentenza n. 395 del 2000) garantito dall’art. 111, settimo comma, Cost. È, dunque, auspicabile che il legislatore verifichi la perdurante compatibilità dello speciale schema procedurale di cui all’art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, come rimodulato dalla presente pronuncia, con le dimensioni che il contenzioso assumerà nel volgere del tempo».

SENTENZA N. 45

Il trasferimento delle risorse vincolate dal Fondo di solidarietà comunale al Fondo per l'equità del livello dei servizi, in recepimento del monito formulato dalla sentenza n. 71 del 2023 – Il contributo alla finanza pubblica per gli anni dal 2024 al 2028 a carico dei Comuni (purché non siano in dissesto, in procedura di riequilibrio o non abbiano sottoscritto accordi di risanamento) secondo il principio della spesa costituzionalmente necessaria – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni, segnalazione e sollecitazione rivolta al legislatore

La sentenza n. 45 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Liguria in riferimento all'art. 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, Cost. – dell'art. 1, commi 494 e 497, della legge n. 213 del 2023 che, in attuazione della sentenza n. 71 del 2023, trasferisce le risorse vincolate al raggiungimento di determinati livelli essenziali delle prestazioni e obiettivi di servizio dal Fondo di solidarietà comunale (FSC) al neoistituito Fondo per l'equità del livello dei servizi (FELS). All'interno del FSC, e in aggiunta alla tradizionale perequazione ordinaria senza vincolo di destinazione, è stata progressivamente introdotta, a partire dal 2021, una componente perequativa speciale, non più diretta a colmare le differenze di capacità fiscale, ma puntualmente vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio. Secondo la sentenza n. 71 del 2023, tale ibridazione è estranea al disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria, il quale, a tutela dell'autonomia degli enti territoriali, mantiene necessariamente distinte le due forme di perequazione. L'art. 120, secondo comma, Cost. abilita il potere sostitutivo dello Stato come rimedio all'inadempienza dell'ente territoriale, ove lo richieda la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP). In base a una lettura sistematica della norma, è all'interno dei fondi perequativi speciali, correttamente strutturati ai sensi del quinto comma dell'art. 119 Cost., che è possibile trarre le coerenti e necessarie implicazioni in caso di mancato impegno delle risorse statali vincolate a favore dei LEP. A seguito di tale monito, il legislatore statale ha riallocato le risorse vincolate dal FSC facendole confluire nel FELS, fondo speciale istituito *ad hoc* e con vincolo di destinazione a favore dei Comuni che ancora non hanno raggiunto i livelli essenziali o gli obiettivi di servizio relativi a servizi sociali, asili nido e trasporto di alunni disabili. In primo luogo, si è ribadito che nell'unico fondo perequativo relativo ai Comuni non possono tollerarsi quote "vincolate"; pertanto, altre componenti perequative riconducibili al quinto comma dell'art. 119 Cost. devono trovare distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati, con tutte le conseguenti implicazioni, anche in termini di rispetto delle competenze regionali. È stato inoltre evidenziato che, a partire dal 2029, il FSC sarà progressivamente reintegrato delle risorse stanziato dalle leggi di bilancio 2021-2022 e finalizzate al potenziamento dei servizi sociali comunali, degli asili nido e del trasporto di studenti disabili. Una volta conseguiti, da parte di tutti i Comuni, i LEP e gli obiettivi di servizio indicati, le risorse in questione perderanno la loro natura di interventi speciali e confluiranno nel FSC, destinato alla perequazione generale. È stata disattesa anche la doglianza circa la dedotta insufficienza del FSC a finanziare le funzioni fondamentali degli enti locali. Gli interventi legislativi che incidono sull'assetto finanziario degli enti territoriali non devono essere valutati in maniera atomistica, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario. Negli ultimi anni lo Stato ha trasferito ingenti risorse ai Comuni, per fronteggiare gli effetti negativi della pandemia da COVID-19 e della crisi ucraina e per la realizzazione dei progetti legati al PNRR. Con riferimento alla natura verticale od orizzontale dei fondi perequativi, si è ricordato che il modello di perequazione esclusivamente verticale è espressamente imposto solo dall'art. 119, quinto comma, Cost., il quale attribuisce chiaramente allo Stato il compito di destinare risorse aggiuntive e di effettuare interventi speciali a favore di determinati enti territoriali, al fine di promuovere lo sviluppo economico, di coesione e

solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali o di garantire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Tuttavia, lo Stato continua a generare un sistema di finanza locale derivata, alimentata da trasferimenti veicolati da fondi settoriali, allontanandosi dal modello di autonomia finanziaria delineato dall'art. 119 Cost., la cui attuazione è stata ripetutamente sollecitata. La pronuncia ha altresì dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Liguria in riferimento agli artt. 3, 119, commi primo, terzo e quarto, e 120, secondo comma, Cost. – dell'art. 1, comma 533, della legge n. 213 del 2023, il quale prevede per gli anni dal 2024 al 2028 un contributo di 200 milioni di euro a carico dei Comuni, che non siano in dissesto, in procedura di riequilibrio o non abbiano sottoscritto accordi di risanamento, ripartito in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto della spesa relativa alla missione 12 (diritti sociali, politiche sociali e famiglia) degli schemi di bilancio degli enti locali, come risultanti dal rendiconto di gestione 2022. La finanza delle autonomie territoriali è parte della finanza pubblica allargata; pertanto, il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. Tali vincoli, tuttavia, devono riguardare l'entità del disavanzo di parte corrente, oppure (ma solo in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale) la crescita della spesa corrente. La legge statale può stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli enti ampia libertà di allocazione delle risorse. La disposizione impugnata persegue l'esigenza di contenere la spesa pubblica per il comparto degli enti locali, analogamente a quanto previsto per le Regioni, in considerazione degli impegni assunti in sede europea con la sottoscrizione del nuovo Piano strutturale di bilancio, di durata settennale. Per le amministrazioni locali, essa si limita a definire l'importo complessivo del contributo richiesto, lasciando un significativo margine di autonomia in merito alle materie/voci di bilancio relativamente alle quali effettuare i risparmi e, soprattutto, escludendo dal calcolo delle spese quelle concernenti il finanziamento dei diritti sociali. Il criterio individuato dal legislatore è volto ad attuare il principio della spesa costituzionalmente necessaria, prevedendo che, in un contesto di risorse scarse, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quelle che si connotano come funzionali a garantire la tutela dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia. Non è stato ritenuto violato nemmeno il requisito della temporaneità poiché la determinazione della durata quinquennale del contributo si ricollega al quadro normativo definito dalla nuova *governance* economica europea, destinata a entrare in vigore nel corso del 2024 e, dunque, a influenzare la manovra di bilancio. Infine, non è stato violato il principio di leale collaborazione in quanto le modalità di riparto del contributo sono stabilite con decreto del Ministro dell'interno previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Si è peraltro ribadita la necessità di evitare sostanziali estensioni dell'ambito temporale di precedenti manovre, perché tale prassi potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo. Lo Stato deve comunque acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto, al fine di scongiurare l'adozione di "tagli al buio", i quali, oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare. In relazione a questa esigenza e nella prospettiva della nuova *governance* economica europea, che prevede anche l'allungamento temporale delle misure di contenimento della spesa netta menzionate nel Piano strutturale di bilancio, è stata sottolineata l'esigenza di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione, mediante il coinvolgimento delle sedi già appositamente contemplate nell'ordinamento, come la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

ESTRATTO

«5.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494 e 497, della legge n. 213 del 2023, proposta in riferimento all'art. 119, commi primo, terzo, quarto e quinto, Cost., non è fondata. La ricorrente ritiene che le disposizioni impugnate, nel trasferire risorse dal FSC al FELS, riducendo così la composizione del primo in favore del secondo, renderebbe impossibile lo svolgimento delle funzioni fondamentali, precluderebbe il finanziamento dei LEP e ridurrebbe la componente verticale del fondo stesso. 5.1.– Questa Corte ha avuto modo di intervenire a più riprese sulle caratteristiche del sistema perequativo ricavabile dall'art. 119 Cost. dopo la riforma del Titolo V, sottolineando che “ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost., le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate in concreto mediante le risorse menzionate ai primi tre commi del medesimo art. 119 Cost., attraverso un criterio perequativo trasparente e ostensibile, in attuazione dei principi fissati dall'art. 17, comma 1, lettera a), della legge n. 42 del 2009” (sentenza n. 220 del 2021). Con la recente sentenza n. 71 del 2023, nel rilevare che “all'interno del FSC e in aggiunta alla tradizionale perequazione ordinaria – strutturata, fin dalla sua istituzione, secondo i canoni del terzo comma dell'art. 119 Cost. e quindi senza alcun vincolo di destinazione – è stata [...] progressivamente introdotta, a partire dal 2021, una componente perequativa speciale, non più diretta a colmare le differenze di capacità fiscale, ma puntualmente vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio”, si è sottolineato che una simile “ibridazione è estranea al disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria, il quale, a tutela dell'autonomia degli enti territoriali, mantiene necessariamente distinte le due forme di perequazione”. L'intervento del legislatore statale (commi da 494 a 497 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023) – solo in parte contestato nel presente giudizio – ha riallocato le risorse vincolate dal FSC (dove, evidentemente, in ragione del vincolo, non potevano figurare, come chiarito con la sentenza n. 71 del 2023) facendole confluire in un fondo ad hoc, speciale e con vincolo di destinazione: il FELS, appunto, individuando come destinatari i comuni che ancora non abbiano raggiunto i livelli essenziali o gli obiettivi di servizio relativi a servizi sociali, asili nido e trasporto di alunni disabili (art. 1, comma 496, lettere a, b e c, della legge n. 213 del 2023). Tale scelta, espressiva della discrezionalità del legislatore, recepisce il monito formulato da questa Corte con la richiamata sentenza n. 71 del 2023, in cui si è affermato che l'art. 120, secondo comma, Cost. abilita il potere sostitutivo dello Stato come rimedio all'inadempienza dell'ente territoriale, ove lo richieda “la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”. Questa previsione “fa sistema” con l'art. 119, quinto comma, Cost. ed è quindi all'interno dei fondi perequativi speciali, correttamente strutturati ai sensi del richiamato quinto comma dell'art. 119 Cost., che “sarebbe possibile trarre le coerenti e necessarie implicazioni in caso di mancato impegno delle risorse statali vincolate a favore dei LEP (...) giungendo a prevedere, quando necessario, opportune forme di commissariamento degli enti inadempienti” (sentenza n. 71 del 2023). Deve quindi ribadirsi che, se nell'unico fondo perequativo relativo ai comuni, ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost., non possono tollerarsi quote “vincolate”, altre “componenti perequative riconducibili al quinto comma della medesima disposizione (...) devono, invece, trovare distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati, con tutte le conseguenti implicazioni, anche in termini di rispetto, quando necessario, degli ambiti di competenza regionali» (ancora sentenza n. 71 del 2023). La questione sull'attuale composizione del FSC si palesa non fondata anche in considerazione della complessiva disciplina del fondo speciale istituito dal comma 496 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023. Deve rilevarsi, infatti, che ai sensi della lettera d) del comma 495 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023, a partire dal 2029, il FSC sarà progressivamente reintegrato delle risorse stanziare dalle leggi di bilancio 2021-2022 e finalizzate al potenziamento dei servizi sociali comunali, degli asili nido e del trasporto di studenti disabili

(art. 1, commi 791 e 792, della legge n. 178 del 2020 e art. 1, commi 172, 174, 563 e 564, della legge n. 234 del 2021). In altri termini, una volta conseguiti, da parte di tutti i comuni, i LEP e gli obiettivi di servizio di cui ai commi da 496 a 501, le risorse in esame perderanno la loro natura di interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., e confluiranno, quindi, quale componente verticale nel FSC, destinato alla perequazione generale. 5.2.– Neppure è fondata la questione per il profilo dell'insufficienza del FSC a finanziare le funzioni fondamentali degli enti locali. Con una recente pronuncia, relativamente alla composizione del FSC, questa Corte ha ricordato che gli interventi legislativi che incidono sull'assetto finanziario degli enti territoriali non devono essere valutati “in maniera atomistica, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario” (sentenza n. 63 del 2024). Occorre considerare che negli ultimi anni lo Stato ha trasferito ingenti risorse ai comuni non solo per fronteggiare gli effetti negativi della pandemia da COVID-19 e della crisi ucraina, ma anche per la realizzazione dei progetti legati al PNRR. In particolare, durante l'emergenza da COVID-19, è stato istituito un fondo per destinare risorse aggiuntive agli enti locali per il finanziamento delle funzioni proprie (art. 106 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, e successive modifiche e integrazioni); in conseguenza del conflitto russo-ucraino, poi, sono state adottate ulteriori misure per compensare gli effetti economici della crisi energetica (art. 37-ter del d.l. n. 21 del 2022, come convertito, e successive modifiche e integrazioni); in attuazione degli impegni assunti con il PNRR, poi, sono state stanziati ulteriori risorse (art. 1, commi 1043 e seguenti, della legge n. 178 del 2020) anche specificamente destinate alla realizzazione di investimenti in opere pubbliche (art. 1, commi 29 e 29-bis, della legge n. 160 del 2019). La stessa legge n. 213 del 2023, peraltro, all'art. 1, comma 508, ha previsto l'istituzione di un nuovo fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno pari a euro 113 milioni per ciascuno degli anni dal 2024 al 2027, per complessivi euro 452 milioni, da destinare, in quote costanti nel quadriennio 2024-2027, agli enti locali per fronteggiare ulteriormente gli effetti negativi generati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, tanto sui fabbisogni di spesa, quanto sulle minori entrate. Il medesimo comma 508 prevede altresì che le disponibilità residue del fondo siano comunque assegnate, per ciascun anno, ai comuni, alle province e alle città metropolitane, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare previa intesa in Conferenza Stato-città e autonomie locali, sulla base dei criteri e delle modalità individuati nel decreto stesso. 5.3.– Quanto, infine, alla provenienza delle risorse e, quindi, alla natura verticale od orizzontale dei fondi perequativi (ossia, rispettivamente, alla fonte statale o meramente comunale), questa Corte ha affermato che il modello di perequazione esclusivamente verticale è “espressamente imposto solo dall'art. 119, quinto comma, Cost., il quale attribuisce chiaramente allo ‘Stato’ il compito di destinare ‘risorse aggiuntive’ e di effettuare interventi speciali a favore di ‘determinati’ enti territoriali, quando lo richiedano, tra l'altro, gli obiettivi di promuovere lo sviluppo economico, di coesione e solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, o infine, di garantire l'effettivo esercizio dei diritti della persona” (sentenza n. 63 del 2024). Nel rigettare la questione, questa Corte non può tuttavia esimersi dal rilevare che lo Stato continua a generare un sistema di finanza locale derivata, alimentata da trasferimenti veicolati da fondi settoriali, così allontanandosi dal modello di autonomia finanziaria delineato dall'art. 119 Cost., la cui attuazione è stata ripetutamente sollecitata dalla Corte stessa (da ultimo, sentenza n. 195 del 2024). Emblematico, in proposito, è il fatto che la componente ristorativa per il riparto del FSC, nel 2025, anziché confluire nel FSC, sia stata dirottata in un ennesimo fondo vincolato (comma 754 dell'art. 1 della legge n. 207 del 2024). 6.– La seconda questione si appunta sul contributo alla finanza pubblica a carico dei comuni per gli anni dal 2024 al 2028, pari a euro 200 milioni, “ripartito in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto della spesa relativa alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, degli schemi di bilancio degli enti locali, come risultanti dal rendiconto di gestione 2022” (art. 1, comma 533,

della legge n. 213 del 2023). Secondo la ricorrente, tale disposizione, nell'imporre un "taglio lineare", contravvenendo a quanto stabilito nell'intesa sottoscritta in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali il 30 gennaio 2020 – con cui lo Stato si era impegnato a ripristinare progressivamente la componente verticale del FSC – determinerebbe la violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali riconosciuta dall'art. 119, commi primo, terzo e quarto, Cost., precluderebbe la piena erogazione dei LEP e violerebbe altresì il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. La questione non è fondata.

6.1.– Per costante giurisprudenza costituzionale, "la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è 'parte della finanza pubblica allargata' (...), pertanto, 'il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali' (sentenza n. 44 del 2014)" (sentenza n. 64 del 2016). Tali vincoli, tuttavia, perché possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, "devono riguardare 'l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale – la crescita della spesa corrente'. In altri termini, la legge statale può stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004)" (sentenza n. 43 del 2016). Il legislatore statale, con la disposizione impugnata, ha inteso perseguire l'esigenza di contenimento della spesa pubblica per il comparto degli enti locali, analogamente a quanto previsto per le regioni, in considerazione degli impegni assunti in sede europea con la sottoscrizione del nuovo Piano strutturale di bilancio, di durata settennale, che vincola il Paese a rispettare una traiettoria di spesa netta (nuova governance economica europea). Per le amministrazioni comunali (e provinciali) la disposizione impugnata si limita a definire l'importo complessivo del contributo richiesto, lasciando dunque un significativo margine di autonomia alle regioni e agli enti locali in merito alle materie/voci di bilancio relativamente alle quali effettuare i risparmi e, soprattutto, escludendo dal calcolo delle spese quelle concernenti il finanziamento dei diritti sociali. Deve infatti ricordarsi che questa Corte, nel decidere questioni promosse dalla Regione Campania su un analogo contributo imposto alle regioni, prevedendo che si escludessero dal calcolo le spese per le politiche sociali, la famiglia e la sanità, ha osservato che "la modalità prescelta dal legislatore presenta caratteri di forte novità rispetto alle precedenti manovre di contenimento della spesa regionale", perché ha attribuito alle spese destinate a fornire prestazioni inerenti ai diritti sociali, alle politiche sociali e alla famiglia, nonché alla tutela della salute "una preferenza qualitativa, idonea a distinguerle da quelle rilevanti ai fini del riparto del contributo" (sentenza n. 195 del 2024). Anche in questa sede deve pertanto rilevarsi che il criterio individuato dal legislatore è volto ad attuare il principio della spesa costituzionalmente necessaria (evocato a partire dalla sentenza n. 169 del 2017 e ripreso poi nelle sentenze n. 195 del 2024, n. 220 del 2021, n. 197 del 2019 e n. 87 del 2018), prevedendo che, in un contesto di risorse scarse, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quelle che si connotano come funzionali a garantire la tutela dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia.

6.2.– Parimenti non fondato è il profilo di censura incentrato sulla violazione del requisito della temporaneità, posto che la determinazione della durata quinquennale del contributo introdotto dal legislatore nella legge di bilancio 2024 deve ricollegarsi al quadro normativo definito dalla nuova governance economica europea, destinata a entrare in vigore nel corso dello stesso 2024 e, dunque, a influenzare la manovra di bilancio.

6.3.– Infine, quanto al profilo di censura relativo alla violazione del principio di leale collaborazione, in quanto il contributo alla finanza pubblica imposto ai comuni finirebbe per ledere l'accordo del 2020 sulla ricostituzione

della quota verticale del FSC, la questione è parimenti non fondata, perché le modalità di riparto del contributo previsto dalla disposizione impugnata sono stabilite con decreto del Ministro dell'interno previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali (intesa peraltro superabile in caso di mancato accordo, disposizione non oggetto di impugnazione). L'intesa, cui fa riferimento la ricorrente, ha portato allo stanziamento di risorse aggiuntive, confluite oggi nel fondo speciale, FELIS, e che rientreranno nel FSC a partire dal 2029, una volta raggiunti gli obiettivi di servizio e i LEP previsti dal comma 496 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023. 6.3.1.– Ciò posto, occorre ribadire che sono da evitare sostanziali estensioni dell'ambito temporale di precedenti manovre perché tale prassi “potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo” (sentenze n. 195 del 2024 e n. 169 del 2017). Questa Corte ha già affermato la necessità, da parte dello Stato, “custode della finanza pubblica allargata” (ex multis, sentenze n. 195 del 2024 e n. 103 del 2017), di acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto, al fine di “scongiurare l'adozione di ‘tagli al buio’, i quali, oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare” (sentenza n. 195 del 2024). In relazione a questa esigenza e nella prospettiva della nuova governance economica europea, che prevede, come detto, anche l'allungamento temporale delle misure di contenimento della spesa netta menzionate nel Piano strutturale di bilancio, si palesa vieppiù la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione, mediante il coinvolgimento delle sedi già appositamente contemplate nell'ordinamento, come la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui l'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) (da ultimo, sentenza n. 195 del 2024)».

SENTENZA N. 55

L'applicazione automatica della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale in caso di condanna per maltrattamenti in famiglia nei confronti dei figli minori conviventi – Illegittimità costituzionale *in parte qua*, inammissibilità delle questioni e reiterata segnalazione al legislatore

La sentenza n. 55 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3 e 30 Cost., dell'art. 34, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva che la condanna per il delitto di maltrattamenti in famiglia nei confronti dei figli minori conviventi, commesso con abuso della responsabilità genitoriale, comportasse la sospensione dall'esercizio della stessa, anziché la possibilità per il giudice di disporla. Il rigido automatismo che imponeva al giudice di applicare la pena accessoria non consentiva una valutazione in concreto dell'interesse del minore a vedere recisa, sia pur temporaneamente, o mantenuta, nonostante l'irrogazione della pena principale, la relazione tra genitori e figli (nella quale agli obblighi derivanti dalla responsabilità genitoriale corrisponde il diritto del minore a essere mantenuto e istruito) in tutte quelle ipotesi in cui risultasse accertata la ricomposizione del quadro familiare e l'interesse del minore potesse essere meglio protetto senza sospendere la responsabilità genitoriale. La norma si è rivelata strutturalmente identica a quella già dichiarata illegittima dalla sentenza n. 102 del 2020. Anch'essa poneva l'irragionevole presunzione assoluta che, a fronte di una condanna del genitore per maltrattamenti in famiglia, l'interesse del minore fosse sempre e soltanto tutelato sospendendo il genitore dall'esercizio della responsabilità genitoriale. Gli evocati parametri impongono che sia il giudice penale a valutare se la sospensione sia, in concreto e alla luce dell'evoluzione, successiva al reato, del rapporto tra figlio e genitore, la soluzione ottimale per il minore, in quanto rispondente alla tutela dei suoi preminenti interessi. Resta affidata alla prudente considerazione del legislatore 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, o se invece tale valutazione possa essere meglio compiuta dal tribunale dei minorenni, cui gli atti del procedimento sono trasmessi in caso di sospensione condizionale della pena.

ESTRATTO

«4. – Sono fondate, nei termini che seguono, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 2, 3 e 30 Cost., concernenti l'automatica applicazione della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale. Questa Corte ha già ritenuto costituzionalmente illegittime norme che, come quella censurata, imponevano al giudice, in ragione della condanna del genitore per specifici reati richiamati dalle medesime norme, l'applicazione di pene accessorie analoghe o identiche a quella prevista dall'art. 34, secondo comma, cod. pen. 4.1. – Con la sentenza n. 31 del 2012 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 569 cod. pen. “nella parte in cui prevede che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato di cui all'art. 567, secondo comma, cod. pen., debba conseguire automaticamente la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto”. 4.1.1. – (...) nella disciplina censurata, veniva in rilievo “non soltanto l'interesse dello Stato all'esercizio della potestà punitiva nonché l'interesse dell'imputato (e delle altre eventuali parti processuali) alla celebrazione di un giusto processo, condotto nel rispetto dei diritti sostanziali e processuali delle parti stesse, ma anche l'interesse del figlio minore a vivere e a crescere nell'ambito della propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione ed istruzione”. L'interesse del minore è “complesso, articolato in diverse situazioni giuridiche,

che hanno trovato riconoscimento e tutela sia nell'ordinamento internazionale sia in quello interno". Tale interesse è inevitabilmente coinvolto da una decisione che determini la perdita della responsabilità genitoriale, il cui nucleo essenziale, quale si ricava dall'art. 30 Cost. e dall'art. 147 del codice civile, consiste nell'"obbligo dei genitori di assicurare ai figli un completo percorso educativo, garantendo loro il benessere, la salute e la crescita anche spirituali, secondo le possibilità socio-economiche dei genitori stessi". Se, dunque, la responsabilità genitoriale, "correttamente esercitata, risponde all'interesse morale e materiale del minore", può anche di converso darsi che sia nell'interesse di quest'ultimo l'adozione di provvedimenti – quale anche la decadenza dalla responsabilità genitoriale – che rimedino ai casi di gravi inadempienze dei genitori. Tuttavia, è irragionevole precludere "al giudice ogni possibilità di valutazione e di bilanciamento, nel caso concreto, tra l'interesse stesso e la necessità di applicare comunque la pena accessoria in ragione della natura e delle caratteristiche dell'episodio criminoso, tali da giustificare la detta applicazione appunto a tutela di quell'interesse".

4.2. – Nella successiva sentenza n. 7 del 2013, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 569 cod. pen. "nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di soppressione di stato, previsto dall'articolo 566, secondo comma, del codice penale, consegua di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto".

4.2.1. – Questa Corte (...) ha affermato poi che "tenuto conto della ratio decidendi che ha informato la richiamata pronuncia, appare evidente che lo stesso ordine di rilievi può riguardare anche il delitto di soppressione di stato (...) posto che l'automatismo che caratterizza l'applicazione della pena accessoria risulta compromettere gli stessi interessi del minore che la richiamata sentenza della Corte ha inteso salvaguardare". Si è altresì sottolineato, in quella occasione, che l'automatismo legislativo presentava profili problematici di "particolare acutezza, proprio perché viene a proporsi in tutto il suo risalto, come necessario termine di raffronto (e, dunque, quale limite costituzionale di operatività della sanzione), la salvaguardia delle esigenze educative ed affettive del minore: esigenze che finirebbero per essere inaccettabilmente compromesse, ove si facesse luogo ad una non necessaria interruzione del rapporto tra il minore ed i propri genitori". L'interruzione, sul piano giuridico, della relazione tra genitore e figlio minore può giustificarsi solo "in funzione di tutela degli interessi del minore" e non può che essere il giudice a valutare, in concreto, se tale interruzione risponda o meno a tali interessi, "così da assegnare all'accertamento giurisdizionale sul reato null'altro che il valore di 'indice' per misurare la idoneità o meno del genitore ad esercitare le proprie potestà: vale a dire il fascio di doveri e poteri sulla cui falsariga realizzare in concreto gli interessi del figlio minore".

4.3. – Ancora più di recente, questa Corte si è pronunciata su una norma che, come quella oggi censurata, prevedeva l'automatica applicazione della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale. Con la sentenza n. 102 del 2020, infatti, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3, 30 e 31 Cost., l'art. 574-bis, terzo comma, cod. pen., "nella parte in cui prevede che la condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di sottrazione e mantenimento di minore all'estero ai danni del figlio minore comporta la sospensione dell'esercizio della responsabilità genitoriale, anziché la possibilità per il giudice di disporre la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale".

4.3.1. – (...) "tale pena accessoria presenta caratteri del tutto peculiari rispetto alle altre pene previste dal codice penale, dal momento che, incidendo su una relazione, colpisce direttamente, accanto al condannato, anche il minore, che di tale relazione è il co-protagonista". Gli effetti della sua applicazione, pertanto, non si riverberano in via meramente riflessa ed eventuale su persone diverse dal condannato, come solitamente accade, ma investono necessariamente il minore, in quanto il genitore è privato, "per tutto il tempo della sospensione, dell'intero fascio di diritti, poteri e obblighi inerenti al concetto legale di 'responsabilità genitoriale', con

conseguente venir meno di ogni potere di assumere decisioni ‘per’ il figlio”. Proprio tale impatto, tutt’altro che trascurabile sul minore, svelava la “cecità” della previsione legislativa in ordine “all’evoluzione, successiva al reato, delle relazioni tra il figlio minore e il genitore autore del reato medesimo”. L’automatismo in questione, infatti, non consentiva al giudice di valutare in concreto se l’applicazione della pena accessoria “risponda in concreto agli interessi del minore, da apprezzare secondo le circostanze di fatto esistenti al momento della sua applicazione: le quali, naturalmente, comprendono anche tutto ciò che è accaduto dopo il fatto da cui è scaturita la responsabilità penale del genitore”. D’altro canto, l’irragionevolezza dell’automatismo risultava ulteriormente dal fatto che 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”; anni durante i quali il giudice penale gode di ampi margini di valutazione in ordine all’adozione o meno di un provvedimento cautelare di sospensione, in tutto o in parte, dall’esercizio della responsabilità genitoriale, salvo poi perdere ogni discrezionalità di apprezzamento, “qualunque cosa sia accaduta nel frattempo, e indipendentemente da qualsiasi valutazione circa l’interesse attuale del minore”, quando la sentenza di condanna passa in esecuzione. 4.4. – In continuità con i principi sinora richiamati, che qui vanno integralmente ribaditi, devono essere accolte le questioni di legittimità costituzionale ora in scrutinio, nei termini che seguono. Assume al riguardo rilevanza decisiva la progressiva emersione, anche in questo ramo dell’ordinamento, della centralità dell’interesse del minore nel sistema normativo, alla luce dei principi costituzionali e della stessa evoluzione della legislazione ordinaria. Il rigido automatismo che impone al giudice di applicare la pena accessoria in questione non consente una valutazione in concreto dell’interesse del minore a vedere recisa, sia pure temporaneamente, o mantenuta, nonostante l’irrogazione della pena principale, quella relazione tra genitori e figli (nella quale agli obblighi derivanti dalla responsabilità genitoriale corrisponde il diritto del minore ad essere mantenuto e istruito dai genitori) in tutte quelle ipotesi (...) in cui risulti accertata la ricomposizione del quadro familiare e l’interesse del minore possa risultare meglio protetto, quindi, senza che sia sospesa la responsabilità genitoriale, venendone altrimenti paradossalmente leso (...). L’art. 34, secondo comma, cod. pen., nella parte in cui prevede che la condanna per il delitto ex art. 572, secondo comma, cod. pen., commesso, in presenza o a danno di minori, con abuso della responsabilità genitoriale, comporta l’automatica sospensione dall’esercizio della responsabilità genitoriale, reca, dunque, una norma strutturalmente identica a quella già dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 102 del 2020. Anche l’odierna norma censurata, infatti, pone l’irragionevole presunzione assoluta che, a fronte di una condanna del genitore per il reato di maltrattamenti in famiglia, l’interesse del minore sia sempre e soltanto tutelato sospendendo il genitore dall’esercizio della responsabilità genitoriale. Al contrario, le norme costituzionali evocate a parametro (artt. 2, 3 e 30 Cost.) impongono che sia il giudice penale a valutare se la sospensione dall’esercizio della responsabilità genitoriale sia, in concreto e alla luce dell’evoluzione, successiva al reato, del rapporto tra figlio e genitore, la soluzione ottimale per il minore, in quanto rispondente alla tutela dei suoi preminenti interessi. L’art. 34, secondo comma, cod. pen., pertanto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui dispone che la condanna per il delitto ex art. 572, secondo comma, cod. pen., commesso, in presenza o a danno di minori, con abuso della responsabilità genitoriale, comporta la sospensione dall’esercizio della responsabilità genitoriale, anziché la possibilità per il giudice di disporla. (...) Resta affidata alla prudente considerazione del legislatore 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” (sentenza n. 102 del 2020), o se invece tale valutazione possa essere meglio compiuta dal tribunale dei minorenni, al quale lo stesso art. 34, quinto comma,

cod. pen. prevede che, “quando sia concessa la sospensione condizionale della pena, gli atti del procedimento vengano trasmessi”».

SENTENZA N. 66

La dipendenza del paziente da un trattamento di sostegno vitale (in atto o anche solo indicato dal medico come necessario alla sopravvivenza) quale inderogabile condizione di non punibilità dell'aiuto al suicidio – Non fondatezza delle questioni e reiterato appello e auspicio rivolto al legislatore e al servizio sanitario nazionale

La sentenza n. 66 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 32, secondo comma, 117, primo comma, Cost., 8 e 14 CEDU, nella parte in cui prevede la punibilità della condotta di chi agevola il suicidio medicalmente assistito di persona non tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, affetta da patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche intollerabili, che abbia deciso, in modo libero e consapevole, di porre fine alla propria vita. La Corte – nel disattendere il presupposto ermeneutico secondo cui l'area di non punibilità sancita dalla sentenza n. 242 del 2019 non si estenderebbe alla situazione in cui il paziente rifiuti l'attivazione di un trattamento di sostegno vitale, pur in presenza di un'indicazione medica in tal senso, ritenendolo futile o espressivo di accanimento terapeutico – ha confermato le argomentazioni della sentenza n. 135 del 2024. Il diritto fondamentale di fronte al quale non è giustificabile un divieto assoluto di aiuto al suicidio comprende anche – prima ancora del diritto a interrompere i trattamenti in corso, benché necessari alla sopravvivenza – quello di rifiutarne *ab origine* l'attivazione. Non vi può essere distinzione tra il paziente già sottoposto a trattamenti di sostegno vitale, di cui può pretendere l'interruzione, e il paziente che, per sopravvivere, necessita, in base a valutazione medica, dell'attivazione di simili trattamenti, che però può rifiutare: in ambedue i casi, la Costituzione e la legge ordinaria riconoscono al malato il diritto di scegliere di congedarsi dalla vita con effetti vincolanti nei confronti dei terzi. Ne consegue che, ove sussista un'indicazione medica di necessità dell'attivazione di un trattamento di sostegno vitale, il paziente può rifiutarlo e accedere al suicidio assistito, ovviamente laddove ricorrano tutti gli altri requisiti sostanziali e procedurali prescritti dalla sentenza n. 242 del 2019. Laddove invece il paziente decida di rifiutare trattamenti (terapeutici o palliativi) che non possono essere considerati necessari ad assicurare l'espletamento di funzioni vitali (in quanto la relativa omissione o interruzione non determinerebbe prevedibilmente la morte in un breve lasso di tempo), la diversità di disciplina rispetto ai pazienti che hanno accesso al suicidio assistito non può essere considerata irragionevole. In assenza di un trattamento di sostegno vitale in atto, o almeno di un'indicazione medica relativa alla necessità di attivarlo, il paziente non si trova ancora nella condizione di poter optare per la propria morte sulla base della legge n. 219 del 2017, rifiutandone la prosecuzione o l'attivazione. Il significativo margine di discrezionalità riconosciuto al legislatore – nel bilanciamento tra il dovere di tutela della vita ex art. 2 Cost. e il principio dell'autonomia del paziente nelle decisioni che coinvolgono il proprio corpo – rende costituzionalmente non obbligata la scelta – non preclusa, in ipotesi, al legislatore, laddove appresti le necessarie garanzie contro i rischi di abuso e di abbandono del malato – di consentire l'accesso al suicidio assistito anche a pazienti capaci di assumere decisioni libere e responsabili, affetti da patologie irreversibili che cagionino sofferenze intollerabili, ma le cui funzioni vitali non dipendano da trattamenti di sostegno vitale. Anche la Corte EDU (sentenza 13 giugno 2024, Dániel Karsai contro Ungheria) ha riconosciuto agli Stati un considerevole margine di apprezzamento nel bilanciare il diritto alla vita privata – necessariamente coinvolto dalla decisione su come e quando morire – e le ragioni di tutela della vita, anche in considerazione della persistente assenza di un consenso in materia tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa. È stata poi ribadita l'essenzialità dei requisiti e delle condizioni procedurali delineati in via giurisprudenziale per la non punibilità dell'aiuto al suicidio, che, nella perdurante assenza di una legislazione in materia, sono funzionali a creare una cintura di protezione per scongiurare il pericolo che coloro che decidono di porre in atto il gesto estremo

e irreversibile del suicidio assistito subiscano interferenze di ogni genere. Anche nel contesto del pluralismo etico che caratterizza una democrazia liberale, solo una concezione astratta dell'autonomia individuale può rivelarsi insensibile a tale preoccupazione: se l'autodeterminazione è costretta o comunque condizionata dalle circostanze, allora non è più tale. Proprio la tutela della libertà di autodeterminazione ne giustifica, affinché sia genuina e responsabile, il bilanciamento con il dovere dello Stato di tutelare la vita: quando viene in rilievo il bene della vita, la libertà di autodeterminazione non può mai prevalere incondizionatamente sulle ragioni di tutela del medesimo bene, risultando, al contrario, sempre costituzionalmente necessario un bilanciamento che assicuri una sua tutela minima. In questa prospettiva la giurisprudenza costituzionale ha sviluppato, su un duplice livello, le condizioni per accedere al suicidio assistito, che, per un verso, amplia gli spazi riconosciuti all'autonomia della persona nel decidere liberamente sul proprio destino, per un altro, crea rischi che l'ordinamento ha il dovere di evitare, in adempimento del dovere di tutela della vita. Il primo livello attiene alla necessità di prevenire il pericolo di abusi a danno delle persone malate, deboli e vulnerabili, perché in situazioni di fragilità e sofferenza la scelta di porre fine alla propria vita potrebbe essere indotta o sollecitata da terze persone, per le ragioni più diverse. La procedura medicalizzata ex art. 1 della legge n. 219 del 2017 è funzionale a garantire che l'accesso al suicidio assistito avvenga nell'ambito di una seria assistenza medica; in sua assenza la patologia non può essere inquadrata in modo adeguato e la prospettiva della morte come unica via di uscita potrebbe essere frutto di un irrimediabile abbaglio. Assume grande importanza la concreta messa a disposizione di un percorso di cure palliative, che configura un pre-requisito della scelta, in seguito, di qualsiasi percorso alternativo da parte del paziente. Il contatto con sanitari e una struttura in grado di attivare tempestivamente terapie palliative può garantire il diritto dei pazienti a ricevere informazioni complete sul loro percorso di cura e permettere a ogni persona l'opportunità di confrontarsi con la malattia e con l'ultimo tratto del cammino di vita in maniera dignitosa e libera da sofferenze, anche nella prospettiva di prevenire e ridurre in misura rilevante la domanda di suicidio assistito. Altra condizione è il necessario coinvolgimento del Servizio sanitario nazionale, a garanzia di un disinteressato accertamento della sussistenza dei requisiti di liceità dell'accesso alla procedura di suicidio assistito. Infine, in attesa di un organico intervento del legislatore – che ben potrebbe individuare strutture più calibrate, dal punto di vista delle competenze di etica clinica –, un'ulteriore condizione è il necessario parere del comitato etico territorialmente competente, funzionale anche alla specifica esigenza di ottenere un parere terzo in relazione alla domanda. Il secondo livello è quello di contrastare derive sociali o culturali che inducano le persone malate a scelte suicide, quando invece ben potrebbero trovare ragioni per continuare a vivere, ove fossero adeguatamente sostenute dalle rispettive reti familiari e sociali, oltre che dalle istituzioni pubbliche. I rischi riguardano non solo la possibilità che vengano compiute condotte apertamente abusive da parte di terzi a danno della singola persona che scelga di porre termine alla propria esistenza, ma anche che, in presenza di una legislazione permissiva non accompagnata dalle necessarie garanzie, si crei una pressione sociale indiretta su altre persone malate o semplicemente anziane e sole, le quali potrebbero convincersi di essere divenute ormai un peso per i propri familiari e per l'intera società, e di decidere così di farsi anzitempo da parte. In un contesto storico caratterizzato da tensioni sull'allocazione delle risorse pubbliche, il diritto di morire rivendicato in alcune circostanze potrebbe essere paradossalmente percepito dal malato come un dovere di morire per non essere di peso, con un grave abbassamento della sensibilità morale collettiva che tutela le persone più fragili, spesso, peraltro, invisibili. Tale scivolamento colliderebbe frontalmente con il principio personalista che anima la Costituzione. Da questo principio deriva il dovere della Repubblica di rispondere all'appello che sgorga dalla fragilità, in modo che una persona malata possa avvertire la solidarietà attorno a sé non a tratti ma in via continuativa. Diventa cruciale garantire adeguate forme di sostegno sociale, di

assistenza sanitaria e sociosanitaria domiciliare continuativa, perché la presenza o meno di queste forme di assistenza condiziona le scelte della persona malata e può costituire lo spartiacque tra la scelta di vita e la richiesta di morte. È inoltre rilevante mettere a disposizione delle persone con malattie inguaribili tutti gli strumenti tecnologici e informatici che permettono di superare l'isolamento e ampliare la possibilità di comunicazione e interazione. Al tempo stesso non possono essere trascurati coloro che, nelle famiglie o all'interno delle relazioni affettive, assistono i pazienti in situazioni particolarmente difficili e per lunghi periodi. La Corte ha rinnovato, con decisione, lo stringente appello al legislatore affinché dia corso a un adeguato sviluppo delle reti di cure palliative e di una effettiva presa in carico da parte del sistema sanitario e sociosanitario, al fine di evitare un ricorso improprio al suicidio assistito; e ha ribadito con forza l'auspicio che il legislatore e il Servizio sanitario nazionale intervengano prontamente per una concreta e puntuale attuazione della sentenza n. 242 del 2019, ferma restando la possibilità per il legislatore di dettare una diversa disciplina.

ESTRATTO

«6.– (...) le censure del rimettente debbono essere ritenute infondate, sostanzialmente per le medesime ragioni poste a base della sentenza n. 135 del 2024, che questa Corte ritiene di dovere qui integralmente confermare. 6.1.– A proposito dell'asserita lesione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., il rimettente considera irragionevole la disparità di disciplina tra il paziente che abbia accesso al suicidio assistito, essendo già sottoposto a trattamenti di sostegno vitale, e quello che invece tali trattamenti abbia rifiutato, nonostante un'indicazione medica in tal senso, ritenendoli comunque futili o espressivi di accanimento terapeutico. In realtà, la lamentata disparità non sussiste, ove si consideri che anche nella seconda situazione il paziente ben può rifiutare il trattamento indicato quale clinicamente necessario per l'espletamento delle sue funzioni vitali, trovandosi così anch'egli nella condizione di avere accesso al suicidio assistito. Laddove invece il paziente non si trovi in tale condizione e decida di rifiutare trattamenti (terapeutici o palliativi) che non possono essere considerati “necessari ad assicurare l'espletamento di funzioni vitali del paziente” – in quanto l'omissione o interruzione degli stessi non “determinerebbe prevedibilmente la morte del paziente in un breve lasso di tempo” – la diversità di disciplina rispetto ai pazienti che hanno accesso al suicidio assistito dovrà essere considerata non irragionevole (...). In assenza di un trattamento di sostegno vitale in atto, o almeno di un'indicazione medica relativa alla necessità di attivare un simile trattamento, il paziente non si trova ancora nella condizione di poter optare per la propria morte sulla base della legge n. 219 del 2017, rifiutando (rispettivamente) la prosecuzione o la stessa attivazione di un tale trattamento. Pertanto, la sua situazione non è assimilabile a quella di un paziente la cui vita dipenda, ormai, dal trattamento in questione (...). 6.2.– Quanto all'asserita lesione del diritto all'autodeterminazione del paziente fondato sugli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., essa parimenti sussisterebbe – nella prospettiva del giudice a quo – in relazione alla circostanza che la disciplina oggi vigente costringerebbe il paziente a sottoporsi al trattamento di sostegno vitale al solo scopo di poterlo poi legittimamente rifiutare e accedere, così, al suicidio assistito; ciò che finirebbe per imporre al paziente un'unica modalità di congedarsi dalla vita. Anche in questo caso, l'argomento è in radice viziato dall'erroneo presupposto di cui si è detto, non essendo affatto necessario – ai fini dell'accesso al suicidio assistito – che il paziente inizi il trattamento di sostegno vitale giudicato necessario dal medico, per poi chiedere di interromperlo. In assenza di una tale indicazione medica, non possono in questa sede che reiterarsi le considerazioni già svolte dalla sentenza n. 135 del 2024 (...) in relazione al significativo margine di discrezionalità che questa Corte ha riconosciuto al legislatore nel bilanciamento tra il dovere di tutela della vita umana, discendente dall'art. 2 Cost., e il principio dell'“autonomia” del paziente “nelle decisioni che

coinvolgono il proprio corpo, e che è a sua volta un aspetto del più generale diritto al libero sviluppo della propria persona". Tale margine di discrezionalità rende costituzionalmente non obbligata la scelta – non preclusa, in ipotesi, al legislatore, laddove appresti le necessarie garanzie contro i rischi di abuso e di abbandono del malato (...) – di consentire l'accesso al suicidio assistito anche a pazienti capaci di assumere decisioni libere e responsabili, affetti da patologie irreversibili che cagionino loro sofferenze intollerabili, ma le cui funzioni vitali non dipendano da trattamenti di sostegno vitale. 6.3.– Infine, quanto alle censure concernenti la lamentata violazione, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., degli artt. 8 e 14 CEDU, esse, per un verso, devono essere dichiarate non fondate nella misura in cui assumono a presupposto l'impossibilità di equiparare l'effettiva sottoposizione a un trattamento medico di sostegno vitale al rifiuto dello stesso, pur in presenza di una valutazione medica relativa alla sua necessità nel caso concreto. Per altro verso, nella misura in cui le censure in parola mirino a estendere la non punibilità dell'aiuto al suicidio oltre tale ultima ipotesi, esse devono essere giudicate non fondate sulla base della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 13 giugno 2024, *Dániel Karsai contro Ungheria* (...). In tale pronuncia (...) la Corte EDU riconosce agli Stati parte un considerevole margine di apprezzamento nel bilanciare il diritto alla vita privata – necessariamente coinvolto dalla decisione su come e quando morire – e le ragioni di tutela della vita umana, anche in ragione della persistente assenza di un consenso in materia tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa. "Né, infine (...) può essere ravvisato un contrasto con il divieto di discriminazione ai sensi dell'art. 14 CEDU. (...) non può infatti ritenersi irragionevole la limitazione della liceità dell'aiuto al suicidio ai soli pazienti che abbiano già la possibilità, in forza del diritto costituzionale, di porre fine alla loro esistenza rifiutando i trattamenti di sostegno vitale". (...) 7.– Appare, peraltro, anche in questa occasione opportuno ribadire il carattere essenziale che rivestono i requisiti e le condizioni procedurali per la non punibilità dell'aiuto al suicidio cui ha fatto riferimento la giurisprudenza di questa Corte. Essi, nella perdurante assenza di una legislazione che disciplini la materia, sono funzionali a creare una "cintura di protezione" per scongiurare il pericolo che coloro che decidono di porre in atto il gesto estremo e irreversibile del suicidio assistito "subiscano interferenze di ogni genere" (...). Anche nel contesto del pluralismo etico che caratterizza una democrazia liberale, solo "una concezione astratta dell'autonomia individuale" (ordinanza n. 207 del 2018) del soggetto, nel senso etimologico di *abs-tractus* (ovvero tratto fuori, in forza di una visione individualistica assoluta, dal contesto sociale), può rivelarsi insensibile a questa preoccupazione: se l'autodeterminazione, infatti, è costretta o comunque condizionata dalle circostanze, allora non è più tale. È proprio la tutela della libertà di autodeterminazione a giustificarne, innanzitutto affinché sia genuina e responsabile, il bilanciamento con il dovere dello Stato di tutela della vita, la quale "si colloca in posizione apicale nell'ambito dei diritti fondamentali della persona" (sentenze n. 135 del 2024, punto 5.1. del Considerato in diritto, e n. 50 del 2022, punto 5.2. del Considerato in diritto, la quale precisa, poi, al punto 5.3.: "quando viene in rilievo il bene della vita umana, dunque, la libertà di autodeterminazione non può mai prevalere incondizionatamente sulle ragioni di tutela del medesimo bene, risultando, al contrario, sempre costituzionalmente necessario un bilanciamento che assicuri una sua tutela minima"). Si tratta dunque di una prospettiva radicalmente diversa da quella che animava la ratio originaria della punizione dell'aiuto al suicidio prevista dall'art. 580 cod. pen., rivolta a "tutelare la vita umana intesa come bene indisponibile, anche in funzione dell'interesse che la collettività riponeva nella conservazione della vita dei propri cittadini" (...). Dal principio personalista di cui all'art. 2 Cost. non si ricava quindi il dovere di vivere cui si rifaceva l'originaria ratio dell'art. 580 cod. pen., bensì, rovesciando la prospettiva, il preciso "dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo" (ordinanza n. 207 del 2018, punto 5 del Considerato in diritto). In definitiva, se l'autodeterminazione della persona "evoca l'idea secondo cui ciascun individuo debba poter compiere da sé le scelte fondamentali che

concernono la propria esistenza, incluse quelle che concernono la propria morte”, tale nozione deve essere sottoposta “a un bilanciamento a fronte del contrapposto dovere di tutela della vita umana; bilanciamento nell’operare il quale il legislatore deve poter disporre, ad avviso di questa Corte, di un significativo margine di apprezzamento” (sentenza n. 135 del 2024, punto 7.3. del Considerato in diritto). Del resto, l’affermazione del dovere dello Stato di tutelare la vita umana è stata alla base anche della recente decisione di inammissibilità di un referendum abrogativo che mirava a rendere lecito l’omicidio del consenziente (sentenza n. 50 del 2022), “il cui esito positivo sarebbe stato quello di lasciare la vita umana in una situazione di insufficiente protezione, in contrasto con gli obblighi costituzionali e convenzionali menzionati” (...). È proprio in tale prospettiva che la giurisprudenza di questa Corte ha sviluppato, su un duplice livello, le condizioni per accedere al suicidio assistito, dato che se questo, per un verso, “amplia gli spazi riconosciuti all’autonomia della persona nel decidere liberamente sul proprio destino”, “crea – al tempo stesso – rischi che l’ordinamento ha il dovere di evitare, in adempimento del dovere di tutela della vita umana che, esso pure, discende dall’art. 2 Cost.” (...).

7.1.– Il primo livello attiene alla necessità di prevenire il pericolo di abusi a danno delle persone deboli e vulnerabili, perché in situazioni di fragilità e sofferenza la scelta di porre fine alla propria vita potrebbe essere indotta o sollecitata da terze persone, per le ragioni più diverse. Bisogna considerare, infatti, la situazione delle persone malate, depresse, psicologicamente fragili, ovvero anziane e in solitudine, le quali potrebbero essere facilmente indotte a congedarsi prematuramente dalla vita qualora l’ordinamento consentisse a chiunque di cooperare, magari per ragioni di personale tornaconto, all’esecuzione di una loro scelta suicidaria (ordinanza n. 207 del 2018, punto 6 del Considerato in diritto). Non marginale è poi il rischio che la richiesta di accesso al suicidio assistito costituisca una scelta non sufficientemente meditata, come ha recentemente rilevato la Corte EDU (...), sottolineando altresì come l’accertamento della genuinità della richiesta del paziente divenga particolarmente difficoltoso in determinate situazioni cliniche, come nelle patologie neurodegenerative. Sono quindi le esigenze di tutela delle persone deboli e vulnerabili che danno rilievo alle precise condizioni procedurali costantemente ribadite da questa Corte (sentenze n. 135 del 2024 e n. 242 del 2019, ordinanza n. 207 del 2018). La “procedura medicalizzata”, di cui all’art. 1 della legge n. 219 del 2017, è infatti funzionale a garantire che l’accesso al suicidio assistito avvenga nell’ambito di una seria assistenza medica; in sua assenza la patologia non può essere inquadrata in modo adeguato e la prospettiva della morte come unica via di uscita potrebbe essere frutto di un irrimediabile abbaglio. In questo contesto assume grande importanza la concreta messa a disposizione di un percorso di cure palliative, che configura “un pre-requisito della scelta, in seguito, di qualsiasi percorso alternativo da parte del paziente” (...). Infatti, il contatto con sanitari e con una struttura effettivamente in grado di assicurare la tempestiva attivazione di terapie palliative può garantire il diritto dei pazienti a ricevere informazioni complete sul loro percorso di cura e permettere a ogni persona l’opportunità di confrontarsi con la malattia e con l’ultimo tratto del cammino di vita in maniera dignitosa e libera da sofferenze, anche nella prospettiva di prevenire e ridurre in misura molto rilevante la domanda di suicidio assistito. L’altra condizione è quella del necessario coinvolgimento del Servizio sanitario nazionale, a garanzia di un disinteressato accertamento della sussistenza dei requisiti di liceità dell’accesso alla procedura di suicidio assistito. Infine, in attesa di un organico intervento del legislatore – che ben potrebbe individuare strutture più calibrate, dal punto di vista delle competenze di etica clinica –, un’ulteriore condizione è quella del necessario parere del comitato etico territorialmente competente, funzionale anche alla specifica esigenza di ottenere un parere terzo in relazione alla domanda di accesso al suicidio assistito.

7.2.– Il secondo livello è quello di contrastare derive sociali o culturali che inducano le persone malate a scelte suicide, quando invece ben potrebbero trovare ragioni per continuare a vivere, ove fossero adeguatamente sostenute dalle

rispettive reti familiari e sociali, oltre che dalle istituzioni pubbliche nel loro complesso. I rischi in questione, infatti, “non riguardano solo la possibilità che vengano compiute condotte apertamente abusive da parte di terzi a danno della singola persona che compia la scelta di porre termine alla propria esistenza, ma riguardano anche – come si è osservato (Corte suprema del Regno Unito, Nicklinson e altri, paragrafo 228) – la possibilità che, in presenza di una legislazione permissiva non accompagnata dalle necessarie garanzie sostanziali e procedurali, si crei una pressione sociale indiretta su altre persone malate o semplicemente anziane e sole, le quali potrebbero convincersi di essere divenute ormai un peso per i propri familiari e per l’intera società, e di decidere così di farsi anzitempo da parte” (sentenza n. 135 del 2024, punto 7.2. del Considerato in diritto). In un contesto storico caratterizzato da tensioni sull’allocazione delle risorse pubbliche, il cosiddetto “diritto di morire” rivendicato in alcune circostanze potrebbe essere paradossalmente percepito dal malato come un “dovere di morire” per non “essere di peso”, con un grave abbassamento della sensibilità morale collettiva che tutela le persone più fragili, spesso, peraltro, “invisibili”. Tale scivolamento colliderebbe frontalmente con il principio personalista che anima la Costituzione italiana. Da questo principio deriva, invece, il dovere della Repubblica di rispondere all’appello che sgorga dalla fragilità, in modo che una persona malata possa avvertire la solidarietà attorno a sé non a tratti, non a prolungate intermissioni, ma in via continuativa, attraverso un percorso di effettiva presa in carico da parte del sistema sanitario e sociale. Diventa quindi cruciale garantire adeguate forme di sostegno sociale, di assistenza sanitaria e sociosanitaria domiciliare continuativa, perché la presenza o meno di queste forme di assistenza condiziona le scelte della persona malata e può costituire lo spartiacque tra la scelta di vita e la richiesta di morte. È inoltre rilevante mettere a disposizione delle persone con malattie inguaribili tutti gli strumenti tecnologici e informatici che permettono loro di superare l’isolamento e ampliare la possibilità di comunicazione e interazione con gli altri. Al tempo stesso non può essere trascurato il “prendersi cura” anche di coloro che, nelle famiglie o all’interno delle relazioni affettive, assistono i pazienti in situazioni particolarmente difficili e per lunghi periodi. 7.3.– Già nell’ordinanza n. 207 del 2018 questa Corte aveva, peraltro, stigmatizzato il rischio di una “prematura rinuncia, da parte delle strutture sanitarie, a offrire sempre al paziente medesimo concrete possibilità di accedere a cure palliative” (...), del resto inserite nell’ambito dei livelli essenziali di assistenza. Va evidenziato che, a oggi, in Italia: a) non è garantito un accesso universale ed equo alle cure palliative nei vari contesti sanitari, sia domiciliari che ospedalieri; b) vi sono spesso lunghe liste di attesa (intollerabili in relazione a chi versa in situazioni di grave sofferenza); c) si sconta una mancanza di personale adeguatamente formato e una distribuzione territoriale dell’offerta troppo divaricata (in tal senso Comitato nazionale per la bioetica, parere “Cure Palliative”, approvato il 14 dicembre 2023); d) la stessa effettiva presa in carico da parte del servizio sociosanitario, per queste persone, è a volte insufficiente. Questa Corte, pertanto, non può che rinnovare, con decisione, lo “stringente appello” al legislatore (sentenza n. 135 del 2024, punto 10 del Considerato in diritto) affinché dia corso a un adeguato sviluppo delle reti di cure palliative e di una effettiva presa in carico da parte del sistema sanitario e sociosanitario, al fine di evitare un ricorso improprio al suicidio assistito. 8.– Va, infine, ribadito con forza l’auspicio, già formulato nell’ordinanza n. 207 del 2018, nella sentenza n. 242 del 2019 e da ultimo nella sentenza n. 135 del 2024, che il legislatore e il Servizio sanitario nazionale intervengano prontamente ad assicurare concreta e puntuale attuazione a quanto stabilito dalla sentenza n. 242 del 2019, ferma restando la possibilità per il legislatore di dettare una diversa disciplina nel rispetto delle esigenze richiamate ancora una volta dalla presente pronuncia».

SENTENZA N. 70

Il divieto di cancellazione dall'albo degli avvocati in pendenza di procedimento disciplinare – Illegittimità costituzionale, illegittimità costituzionale in via consequenziale e invito al legislatore

La sentenza n. 70 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3 e 4 Cost., dell'art. 57 della legge n. 247 del 2012 che vietava di deliberare la cancellazione, anche volontaria, dall'albo durante lo svolgimento del procedimento disciplinare a carico degli avvocati, sin dal giorno dell'invio degli atti al competente consiglio distrettuale. Il divieto – comportando un prolungamento coattivo dell'appartenenza del professionista all'Ordine per il tempo necessario all'accertamento disciplinare – si raccordava con il principio di obbligatorietà dell'iscrizione all'albo degli avvocati; e mirava a scongiurare il rischio che il professionista, rinunciando all'iscrizione, potesse vanificare l'iniziativa degli organi disciplinari dell'Ordine forense. Simile meccanismo impediva, però, per l'intero corso del procedimento disciplinare, all'avvocato che intendesse rinunciare all'iscrizione all'albo di ottenere la cancellazione ed esercitare i diritti e le libertà di rango costituzionale – come la libertà di revocare l'adesione alla compagine professionale, il diritto di fruire di determinate prestazioni previdenziali o assistenziali e la libertà di intraprendere una diversa attività lavorativa – che si esplicano attraverso la fuoriuscita dall'Ordine o che la presuppongono. La disposizione censurata contrastava, anzitutto, con la libertà di autodeterminazione, in quanto l'appartenenza al gruppo professionale veniva imposta, sia pure temporaneamente, nonostante fosse venuto meno il consenso dell'avvocato all'adesione all'istituzione ordinistica per avere egli perso l'interesse a esercitare la professione ovvero per non avere più la possibilità di farlo. Il vincolo non poteva essere reciso neppure quando l'avvocato versasse nelle condizioni per accedere alle prestazioni previdenziali o assistenziali, per la cui fruizione la legge richiede l'avvenuta cancellazione dall'albo (pensioni di anzianità e inabilità). Il divieto incideva poi in maniera sproporzionata sulla libertà di lavoro dell'avvocato che richiedeva la cancellazione dall'albo, avendo intenzione di cessare l'esercizio della professione e intraprendere eventualmente una diversa attività lavorativa preclusa dall'appartenenza all'istituzione ordinistica. La libertà, anche negativa, di lavoro risultava esposta a un sacrificio di durata imprevedibile, non essendo prescritto un termine per la conclusione del procedimento amministrativo davanti al consiglio distrettuale di disciplina, né per la definizione dell'eventuale fase giurisdizionale davanti al CNF e alle sezioni unite della Corte di cassazione. Vero è che il congegno normativo era strumentale al proficuo svolgimento della verifica della conformità della condotta del professionista ai precetti deontologici e, quindi, al corretto esercizio dell'azione disciplinare. Tale potere è, a sua volta, funzionale alla protezione di interessi che trascendono la dimensione interna della categoria professionale per attingere valori primari della persona. Infatti, la funzione disciplinare ordinistica non solo è orientata a salvaguardare il decoro, la dignità, il prestigio e l'integrità etica della categoria, di cui è depositario il gruppo organizzato, ma, assicurando il rispetto delle regole deontologiche che governano il corretto esercizio della professione, tutela, altresì, l'affidamento che la collettività ripone nell'avvocato, il cui patrocinio costituisce necessario strumento per l'esercizio effettivo del diritto di difesa. Tuttavia, tra le diverse misure idonee a realizzare il pur legittimo fine del compiuto svolgimento dell'accertamento disciplinare, il divieto non costituiva quella meno restrittiva possibile dei diritti fondamentali in potenziale tensione. Le soluzioni alternative vanno individuate attraverso un adeguato bilanciamento dei contrapposti interessi al completamento dell'accertamento disciplinare, da un lato, e alla tutela della libertà di autodeterminazione e di lavoro del professionista, dall'altro: interessi parimenti meritevoli di adeguata valorizzazione e non comprimibili in misura eccessiva. Tra le misure idonee a garantire, con minor sacrificio per l'iscritto, la conservazione della potestà sanzionatoria dell'Ordine forense – e, quindi,

maggiormente capaci di contemperare in modo equilibrato gli interessi in conflitto –, potrebbe ipotizzarsi la previsione di una causa di sospensione del termine di prescrizione dell'azione disciplinare per l'ipotesi in cui l'avvocato sottoposto ad accertamento disciplinare rinunci all'iscrizione all'albo. Ancora, una soluzione normativa idonea a evitare che la fuoriuscita dell'avvocato dall'organizzazione professionale possa frustrare l'esercizio della potestà disciplinare potrebbe essere quella, rinvenibile nell'ordinamento del pubblico impiego, dell'espressa previsione della sopravvivenza del procedimento disciplinare nonostante le dimissioni o il collocamento in quiescenza del dipendente incolpato, sia pure al ricorrere di specifiche condizioni e limitatamente agli effetti compatibili con la cessazione del rapporto di servizio. Nell'ambito della disciplina notarile, infine, lo svolgimento del procedimento disciplinare a carico del notaio non è impedito dalla dispensa dal servizio per rinuncia. Non spetta alla Corte indicare la soluzione più idonea a bilanciare gli interessi in conflitto, rientrando nella discrezionalità del legislatore la scelta dello strumento più adeguato. L'ablazione del denunciato precetto determina un vuoto normativo al quale il legislatore potrà rimediare attraverso un congegno meno restrittivo della libertà dell'avvocato ma, comunque, idoneo a garantire la conservazione dell'azione disciplinare almeno per il caso in cui il professionista incolpato, dopo avere ottenuto la cancellazione in pendenza di procedimento disciplinare, chieda di essere nuovamente iscritto all'albo. In attesa dell'intervento del legislatore, alla stregua della disciplina che residua alla rimozione dell'art. 57, la cancellazione dall'albo comporta l'estinzione del procedimento disciplinare. Ad essa non si correla, però, il venir meno della pretesa sanzionatoria nascente dal fatto contestato, sicché, qualora il professionista, successivamente alla cancellazione, chieda di essere reiscritto, la stessa azione disciplinare, ove non prescritta, può – e anzi deve – essere nuovamente esercitata dai competenti organi in relazione agli stessi fatti che avevano determinato l'attivazione dell'originario procedimento. Nelle more dell'intervento legislativo, gli organi professionali dovranno vigilare con il massimo rigore affinché non siano consentite pratiche abusive volte ad aggirare il principio di conservazione dell'azione disciplinare. La dichiarazione di illegittimità è stata estesa in via consequenziale all'art. 17, comma 16, della legge n. 247 del 2012, il cui contenuto normativo riproduce quello del successivo art. 57.

ESTRATTO

«3.1.– (...) le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57 della legge n. 247 del 2012 sono fondate in riferimento agli artt. 2, 3 e 4 Cost. 3.2.– Il divieto in esame mira a scongiurare il rischio che il professionista, rinunciando all'iscrizione, possa vanificare l'iniziativa assunta dagli organi disciplinari dell'Ordine forense. Un meccanismo siffatto comporta, però, che, per l'intero corso del procedimento disciplinare, l'avvocato che intenda rinunciare all'iscrizione all'albo non possa ottenere la cancellazione ed esercitare i diritti e le libertà di rango costituzionale – come la libertà di revocare l'adesione alla compagine professionale, il diritto di fruire di determinate prestazioni previdenziali o assistenziali e la libertà di intraprendere una diversa attività lavorativa – che si esplicano attraverso la fuoriuscita dall'Ordine o che, comunque, la presuppongono. 3.3.– La disposizione censurata, restringendo, sia pure temporaneamente, la libertà dell'iscritto di autodeterminarsi in ordine alla sua permanenza nell'organizzazione professionale, contrasta, anzitutto, con l'art. 2 Cost. (...) 3.4.– Tuttavia, nella fattispecie in esame, il divieto si traduce in un vulnus alla libertà di autodeterminazione, in quanto l'appartenenza al gruppo professionale viene imposta nonostante sia venuto meno il consenso comunque prestato dall'avvocato all'adesione alla istituzione ordinistica per avere egli perso l'interesse a esercitare la professione ovvero per non avere più la possibilità di farlo. Alla stregua dell'art. 57 della legge n. 247 del 2012, tale vincolo non può, infatti, essere reciso neppure quando l'avvocato versi nelle condizioni per

accedere alle prestazioni previdenziali o assistenziali, per la cui fruizione la legge richiede l'avvenuta cancellazione dall'albo. (...) 3.5.– Il divieto in scrutinio contrasta anche con l'art. 4 Cost., in quanto incide in maniera sproporzionata sulla libertà di lavoro dell'avvocato che richieda di cancellarsi dall'albo avendo intenzione di cessare l'esercizio della professione, ed eventualmente intraprendere una diversa attività lavorativa al cui svolgimento sia di ostacolo l'appartenenza all'istituzione ordinistica. (...) 3.5.2.– Nel caso di specie, la libertà, anche negativa, di lavoro risulta esposta a un sacrificio la cui durata non è prevedibile, non essendo prescritto un termine per la conclusione del procedimento amministrativo davanti al consiglio distrettuale di disciplina, né, tanto meno, per la definizione della eventuale fase giurisdizionale davanti al CNF e alle sezioni unite della Corte di cassazione. (...) 3.6.1.– Come già evidenziato, il congegno normativo in esame è strumentale al proficuo svolgimento della verifica della conformità della condotta del professionista ai precetti deontologici e, quindi, al corretto esercizio dell'azione disciplinare. Tale potere è, a sua volta, funzionale alla protezione di interessi che trascendono la dimensione interna della categoria professionale per attingere valori primari della persona. Infatti, la funzione disciplinare ordinistica non solo è orientata a salvaguardare il decoro, la dignità, il prestigio e l'integrità etica della categoria, di cui è depositario il gruppo organizzato, ma, assicurando "il rispetto delle regole deontologiche che governano il corretto esercizio della professione" (sentenza n. 259 del 2019), tutela, altresì, l'affidamento che la collettività ripone nell'avvocato, il cui patrocinio costituisce necessario strumento per l'esercizio effettivo del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. 3.7.– Tutto ciò considerato, deve, tuttavia, rilevarsi che, tra le diverse misure idonee a realizzare il pur legittimo fine del compiuto svolgimento dell'accertamento disciplinare, il divieto di cui all'art. 57 della legge n. 247 del 2012 non costituisce quella che restringe nel modo minore la libertà del professionista. 3.7.1.– Secondo il costante orientamento di questa Corte, infatti perché una disposizione limitativa di un diritto protetto dalla Costituzione possa ritenersi legittima non è sufficiente che la misura dalla stessa disposta risulti idonea a dare attuazione a un altro interesse meritevole di analoga protezione, dovendo essa rispettare il canone di proporzionalità e di adeguatezza, in forza del quale le finalità pubbliche devono essere realizzate con la minore incidenza possibile sulle libertà individuali (ex aliis, sentenza n. 20 del 2019). Il sindacato di ragionevolezza sulle scelte legislative deve, dunque, avvalersi anche "del cosiddetto test di proporzionalità, che 'richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi' (sentenza n. 1 del 2014, richiamata, da ultimo, dalle sentenze n. 137 del 2018, n. 10 del 2016, n. 272 e n. 23 del 2015 e n. 162 del 2014)" (ancora, sentenza n. 20 del 2019; nello stesso senso, ex aliis, sentenze n. 33 del 2025 e n. 88 del 2023). 3.8.– Ebbene, la disposizione censurata non supera tale vaglio, in quanto non impone, come già sottolineato, la misura meno restrittiva possibile dei diritti fondamentali in potenziale tensione, così ponendosi in contrasto altresì con l'art. 3 Cost. Le soluzioni normative alternative a quella in scrutinio vanno individuate attraverso un adeguato bilanciamento dei contrapposti interessi al completamento dell'accertamento disciplinare, da un lato, e alla tutela della libertà di autodeterminazione e di lavoro del professionista, dall'altro: interessi parimenti meritevoli di adeguata valorizzazione e non comprimibili in misura eccessiva (ancora, sentenza n. 20 del 2019). 3.8.1.– Difatti, tra le misure idonee a garantire, con minor sacrificio per l'iscritto, la conservazione della potestà sanzionatoria dell'Ordine forense – e, quindi, maggiormente capaci di contemperare in modo equilibrato gli interessi in conflitto –, potrebbe ipotizzarsi, come segnalato dalla stessa Corte rimettente, la previsione di una causa di sospensione del termine di prescrizione dell'azione disciplinare per l'ipotesi in cui l'avvocato sottoposto ad accertamento disciplinare rinunci

all'iscrizione all'albo. È appena il caso di ricordare che, ai sensi dell'art. 56, comma 1, della legge n. 247 del 2012, l'azione disciplinare si prescrive nel termine di sei anni dal fatto, ma, come previsto dal comma 3 della medesima disposizione, tale termine è interrotto dalla comunicazione all'iscritto della notizia dell'illecito nonché dalla notifica della decisione del consiglio distrettuale di disciplina e della sentenza pronunciata dal CNF su ricorso. Il comma 3 dispone, inoltre, che “da ogni interruzione decorre un nuovo termine della durata di cinque anni. Se gli atti interruttivi sono più di uno, la prescrizione decorre dall'ultimo di essi, ma in nessun caso il termine stabilito nel comma 1 può essere prolungato di oltre un quarto”. Infine, nello stesso comma 3, viene puntualizzato che nel calcolo del termine di prescrizione “non si computa il tempo delle eventuali sospensioni”.

3.8.2.– Un analogo meccanismo diretto a scongiurare la vanificazione dell'azione disciplinare in caso di cancellazione dell'interessato dall'albo si rinviene nei lavori preparatori relativi alla legge n. 247 del 2012 e, in particolare, nella proposta di legge, sopra ricordata, in base alla quale, in caso di cancellazione dall'albo – d'ufficio o su richiesta dell'iscritto – il procedimento disciplinare pendente “rimane sospeso e deve essere ripreso qualora l'avvocato o il praticante avvocato sia nuovamente iscritto. Dalla delibera di cancellazione a quella di nuova iscrizione sono sospesi i termini del giudizio ed i termini di prescrizione” (art. 59 della proposta di legge A.C. n. 3900 approvata dal Senato il 23 novembre 2010).

3.8.3.– Ancora, una soluzione normativa idonea a evitare che la fuoriuscita dell'avvocato dall'organizzazione professionale possa frustrare l'esercizio della potestà disciplinare potrebbe essere quella, rinvenibile nell'ordinamento del pubblico impiego, della espressa previsione della sopravvivenza del procedimento disciplinare nonostante le dimissioni o il collocamento in quiescenza del dipendente incolpato, sia pure al ricorrere di specifiche condizioni e limitatamente agli effetti compatibili con la cessazione del rapporto di servizio. Emblematiche, al riguardo, sono le ipotesi contemplate dall'art. 55-bis, comma 9, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) – ai sensi del quale il procedimento disciplinare non si estingue se per l'infrazione commessa sia prevista la sanzione del licenziamento o comunque sia stata disposta la sospensione cautelare dal servizio, ancorché, in tal caso, le determinazioni conclusive vengano assunte ai soli fini degli effetti giuridici ed economici non preclusi dalla cessazione del rapporto di lavoro – e dall'art. 118 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), secondo il quale “qualora nel corso del procedimento disciplinare il rapporto d'impiego cessi anche per dimissioni volontarie o per collocamento a riposo a domanda, il procedimento stesso prosegue agli effetti dell'eventuale trattamento di quiescenza e previdenza”.

3.8.4.– Va poi rammentato che, nell'ambito della disciplina notarile, lo svolgimento del procedimento disciplinare a carico del notaio non è impedito dalla dispensa dal servizio per rinuncia disciplinata dall'art. 31 della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili). (...) 3.9.– Ma non spetta a questa Corte indicare la soluzione più idonea a bilanciare gli interessi in conflitto, rientrando nella discrezionalità del legislatore la scelta dello strumento a tal fine più adeguato. Non si può tuttavia trascurare di sottolineare che l'ablazione del precetto all'origine dell'accertato vulnus costituzionale determina un vuoto normativo al quale il legislatore potrà porre rimedio attraverso un congegno meno restrittivo della libertà dell'avvocato ma, comunque, idoneo a garantire la conservazione dell'azione disciplinare almeno per il caso in cui il professionista incolpato, dopo avere ottenuto la cancellazione in pendenza di un procedimento disciplinare, chieda di essere nuovamente iscritto all'albo ai sensi dell'art. 17, comma 15, della legge n. 247 del 2012. In attesa dell'intervento del legislatore, alla stregua della disciplina che residua alla rimozione dell'art. 57 della stessa legge n. 247 del 2012, la cancellazione dall'albo non può che comportare l'estinzione del procedimento disciplinare

intrapreso. All'estinzione del procedimento non si correla, però, il venir meno della pretesa sanzionatoria nascente dal fatto contestato, con la conseguenza che, nel caso in cui il professionista, successivamente alla cancellazione, chieda di essere reinscritto, la stessa azione disciplinare, ove non ancora prescritta, può – e anzi deve – essere nuovamente esercitata dai competenti organi in relazione agli stessi fatti che avevano determinato l'attivazione dell'originario procedimento disciplinare. È dunque necessario che, nelle more dell'intervento legislativo, gli organi professionali competenti vigilino con il massimo rigore affinché non siano consentite pratiche abusive che determinino l'aggiramento del segnalato principio di conservazione dell'azione disciplinare».

SENTENZA N. 96

L'assenza di una disciplina di rango primario delle modalità di trattenimento dello straniero nei centri di permanenza per i rimpatri e di una tutela specifica delle situazioni giuridiche soggettive delle persone trattenute – Inammissibilità delle questioni e richiamo al legislatore

La sentenza n. 96 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, impugnato, in riferimento agli artt. 13, secondo comma, 117, primo comma, Cost., e 5, par. 1, CEDU, nelle parti in cui non disciplina puntualmente i modi e i procedimenti per la restrizione della libertà personale all'interno dei centri di permanenza per i rimpatri; non prevede i diritti e le forme di tutela dei trattenuti; non indica l'autorità giudiziaria competente al controllo; non disciplina il ruolo e i poteri di tale autorità giudiziaria; rinvia, pressoché integralmente, tale disciplina a una fonte subordinata, ovvero l'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999. L'art. 14 stabilisce che quando, per cause transitorie, non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione dello straniero mediante accompagnamento alla frontiera o respingimento, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri (CPR) più vicino. Il trattenimento nel centro, presso cui devono essere assicurati adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, deve avvenire con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa allo *status* di trattenuto, l'assistenza e il pieno rispetto della dignità della persona nonché la libertà di corrispondenza. Lo straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale. L'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999 prevede che le disposizioni occorrenti per la regolare convivenza all'interno del centro sono adottate dal prefetto, sentito il questore, in attuazione delle disposizioni recate nel decreto di costituzione del centro e delle direttive impartite dal Ministro dell'interno. I Giudici hanno riscontrato la violazione della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, secondo comma Cost.: il trattenimento dello straniero configura una limitazione della libertà personale che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'art. 13 Cost., essendo riconducibile alle restrizioni menzionate nel secondo comma. Anche nel caso del trattenimento si determina infatti quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale. Peraltro, gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione non possono scalfire il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli in quanto esseri umani. La sentenza n. 22 del 2022, concernente il trattamento degli internati nelle REMS, ha evidenziato la necessità che la legge preveda, almeno nel loro nucleo essenziale, non solo i casi ma anche i modi con cui la misura di sicurezza può restringere la libertà personale, in ragione di ineludibili esigenze di tutela dei diritti fondamentali. Applicando tali principi al caso in esame, si è osservato che l'art. 14 non definisce in modo sufficientemente preciso i diritti delle persone trattenute. D'altro canto, le direttive europee che recano norme e procedure comuni sul rimpatrio di cittadini di Stati terzi non contengono una disciplina completa e puntuale che possa delimitare la discrezionalità dell'amministrazione. Il rinvio al richiamato d.P.R. non soddisfa in alcun modo la riserva assoluta di legge *ex art.* 13, secondo comma, Cost., trattandosi di un atto che non ha forza e valore di legge, e che oltretutto a sua volta rinvia a disposizioni adottate dal prefetto, sentito il questore, in attuazione delle disposizioni recate nel decreto di costituzione del centro e delle direttive impartite dal Ministro dell'interno. I modi del trattenimento sono, in definitiva, rimessi ad atti del prefetto. Inoltre, ancorché adottati sulla base delle direttive ministeriali, i trattenimenti potrebbero essere disciplinati difformemente nel territorio nazionale. Rimettendo pressoché l'intera disciplina della materia a norme regolamentari e a

provvedimenti amministrativi discrezionali, il legislatore è venuto meno all'obbligo positivo di disciplinare con legge i modi di limitazione della libertà personale, eludendo la funzione di garanzia che la riserva assoluta di legge svolge in relazione alla libertà personale. Gli strumenti del giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi non hanno tuttavia consentito alla Corte di rimediare al *vulnus* rilevato, non essendo rinvenibile nell'ordinamento una soluzione idonea a colmare la lacuna mediante l'espansione di differenti regimi legislativi. È stato pertanto rimarcato l'ineludibile dovere del legislatore di introdurre con urgenza una disciplina compiuta, la quale stabilisca, in astratto e in generale per tutti gli stranieri trattenuti, contenuti e modalità delimitativi della discrezionalità dell'amministrazione, così da assicurare il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni. La pronuncia ha altresì dichiarato inammissibili, per incompleta ricostruzione del quadro normativo, le questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, secondo comma, 24, 25, primo comma, 32 e 111, primo comma, Cost., nelle parti in cui omette di dettare la disciplina dei modi del trattenimento amministrativo e di individuare l'autorità giudiziaria competente al controllo della legalità dei modi di restrizione della libertà personale, rinviando pressoché integralmente alle fonti subordinate. Lo statuto costituzionale della libertà personale comprende rimedi giurisdizionali a presidio non soltanto della legittimità delle misure limitative, ma anche delle modalità con cui sono applicate (artt. 24 e 111 Cost.). Allo stato, in presenza di condotte dell'amministrazione lesive del diritto alla libertà personale, può operare, in aggiunta alla tutela prevalentemente riparatoria e compensativa ex art. 2043 cod. civ., il rimedio dei provvedimenti d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ., che fornisce una tutela cautelare anticipatoria residuale e atipica, seppure in rapporto di necessaria strumentalità con le garanzie di azione e di difesa sancite dall'art. 24 Cost. e con gli effetti della sentenza di merito cui i provvedimenti d'urgenza sono indirizzati. Tuttavia, tale tutela sconta necessariamente la mancanza di una puntuale disciplina legislativa dei diritti di cui è titolare la persona trattenuta all'interno dei CPR e di una specifica disciplina processuale. Pertanto, alla definizione con fonte primaria delle modalità del trattenimento dovrà conseguire la previsione di una più immediata ed efficace tutela processuale, anche attraverso l'individuazione del giudice competente e la predisposizione di un modulo procedimentale nel quale il trattenuto possa agire direttamente.

ESTRATTO

«9.– Il trattenimento nei centri di permanenza e rimpatrio costituisce una delle misure prescelte dal legislatore, in attuazione delle pertinenti direttive europee, per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti dall'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione amministrativa non eseguibile con immediatezza, sia accompagnato alla frontiera e allontanato dal territorio nazionale. La giurisprudenza di questa Corte ha affermato più volte che la misura del trattenimento dello straniero presso centri di permanenza e assistenza comporta una situazione di "assoggettamento fisico all'altrui potere". Tale condizione "è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale" (sentenze n. 212 del 2023, n. 127 del 2022 e n. 105 del 2001). Il trattenimento dello straniero, dunque, in quanto misura incidente sulla libertà personale, non può essere adottato al di fuori delle garanzie dell'art. 13 Cost., essendo da ricondurre alle "altre restrizioni della libertà personale", di cui pure si fa menzione nel secondo comma di tale articolo. In questo senso inequivocamente depone l'art. 14, comma 7, t.u. immigrazione, secondo cui "il questore, avvalendosi della forza pubblica, adotta efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro e provvede, nel caso la misura sia violata, a ripristinare il trattenimento mediante l'adozione di un nuovo provvedimento di trattenimento". Come osservava la sentenza n. 105 del 2001, "si determina

dunque nel caso del trattenimento, anche quando questo non sia disgiunto da una finalità di assistenza, quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale. Né potrebbe dirsi che le garanzie dell'art. 13 della Costituzione subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti". Gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione non possono, infatti, scalfire il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani. In questo contesto si inquadra il procedimento di convalida di cui all'art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, deputato a verificare, entro le quarantotto ore successive alla trasmissione degli atti, l'osservanza dei termini e la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 13 e dallo stesso art. 14 t.u. immigrazione, secondo le scadenze stabilite dall'art. 13, terzo comma, Cost. e nel rispetto della riserva di giurisdizione in esso contenuta (ordinanze n. 228 del 2007 e n. 280 del 2006). (...) 10.1.– Il Collegio ritiene che sussista il vulnus lamentato dal rimettente con riferimento alla riserva assoluta di legge di cui all'art. 13, secondo comma, Cost. Questa Corte ha di recente avuto modo di esaminare una disciplina legislativa che consentiva la limitazione della libertà personale con l'applicazione della misura dell'assegnazione in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza. Nella sentenza n. 22 del 2022 si è evidenziato come l'applicazione di tale misura vada regolata secondo il principio di extrema ratio, o di minore sacrificio necessario, desumibile dall'art. 13 Cost. in relazione a tutte le misure privative della libertà personale, e secondo il principio di legalità ex art. 25, terzo comma, Cost. Con la precisazione che quest'ultimo è da leggere alla luce dell'art. 13, secondo comma, Cost., il quale tutela in via generale la libertà personale, limitata in ogni ipotesi di coercizione che abbia a oggetto il corpo della persona. Su tali premesse, questa Corte è pervenuta alla conclusione che la legge deve prevedere, almeno nel loro nucleo essenziale, oltre che i "casi", altresì i "modi" con cui la misura di sicurezza può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto. (...) La necessità che una fonte primaria disciplini organicamente una misura di sicurezza limitativa della libertà personale è stata ritenuta da questa Corte rispondente a ineludibili esigenze di tutela dei diritti fondamentali dei suoi destinatari (...). 10.2.– Applicando i principi ora richiamati al caso di specie, deve innanzi tutto ribadirsi che la misura del trattenimento degli stranieri presso il CPR, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, comporta una situazione di assoggettamento fisico all'altrui potere che pertiene alla libertà personale. Alla luce dell'art. 13, secondo comma, Cost., la fonte primaria deve perciò prevedere non solo i "casi", ma, almeno nel loro nucleo essenziale, i "modi" con cui il trattenimento può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto (sentenze n. 25 del 2023, n. 22 del 2022, n. 180 del 2018 e n. 238 del 1996). Tuttavia, la disposizione censurata garantisce allo straniero trattenuto unicamente adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, e la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno. A ciò si aggiunge la possibilità di rivolgere reclami al Garante nazionale o ai garanti regionali o locali delle persone private della libertà personale. Si tratta, come risulta evidente, di una normativa del tutto inidonea a definire, in modo sufficientemente preciso, quali siano i diritti delle persone trattenute nel periodo – che potrebbe anche essere non breve – in cui sono private della libertà personale. È appena il caso di rilevare che il richiamo nell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, all'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999 non soddisfa, in alcun modo, la riserva assoluta di cui all'art. 13, secondo comma, Cost. La disposizione richiamata, infatti, non solo non è un atto con forza e valore di legge, ma a sua volta prevede che "le disposizioni occorrenti per la regolare convivenza all'interno del centro, comprese le misure strettamente indispensabili per garantire l'incolumità delle persone, nonché quelle occorrenti per disciplinare le modalità di erogazione

dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale e le modalità di svolgimento delle visite, sono adottate dal prefetto, sentito il questore, in attuazione delle disposizioni recate nel decreto di costituzione del centro e delle direttive impartite dal Ministro dell'interno per assicurare la rispondenza delle modalità di trattenimento alle finalità di cui all'articolo 14, comma 2, del testo unico". Come si desume da tale disposizione regolamentare, i modi del trattenimento non solo sono, in definitiva, rimessi ad atti del prefetto, sentito il questore della provincia ove è ubicato il singolo CPR, ma, ancorché questi siano adottati sulla base delle direttive impartite dal Ministro dell'interno, potrebbero essere disciplinati difformemente nel territorio nazionale. Rimettendo, pertanto, pressoché l'intera disciplina della materia a norme regolamentari e a provvedimenti amministrativi discrezionali, il legislatore è venuto meno all'obbligo positivo di disciplinare con legge i "modi" di limitazione della libertà personale, eludendo la funzione di garanzia che la riserva assoluta di legge svolge in relazione alla libertà personale nell'art. 13, secondo comma, Cost. 10.3.– Nemmeno nelle direttive dell'Unione europea recanti norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nonché all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, si rinviene una disciplina completa e puntuale che possa delimitare la discrezionalità dell'amministrazione nel prescegliere i "modi" del trattenimento quanto all'erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale, compreso lo svolgimento delle visite, a tutela dei diritti fondamentali e inviolabili dei destinatari delle misure restrittive. I "modi" del trattenimento presso il CPR e della privazione di libertà che ne è connaturata, pertanto, restano affidati pressoché esclusivamente a fonti subordinate e ad atti amministrativi. 11.– Non di meno, le questioni sollevate dal Giudice di pace di Roma vanno dichiarate inammissibili – analogamente a quanto statuito dalla sentenza n. 22 del 2022 in relazione a quelle concernenti le REMS – atteso che gli strumenti del giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi non permettono a questa Corte di rimediare al difetto di una legge che descriva e disciplini con un sufficiente grado di specificità i "modi" del trattenimento dello straniero presso il CPR, non rinvenendosi nell'ordinamento una soluzione adeguata a colmare la riscontrata lacuna mediante l'espansione di differenti regimi legislativi. Non può in tale prospettiva offrire precisi punti di riferimento nemmeno l'ordinamento penitenziario, dovendo la detenzione amministrativa presso il CPR restare estranea a ogni connotazione di carattere sanzionatorio. Ricade, perciò, necessariamente sul legislatore – in quanto incide sulla libertà personale – l'ineludibile dovere di introdurre una disciplina compiuta che detti, in astratto e in generale per tutti i soggetti trattenuti, contenuti e modalità delimitativi della discrezionalità dell'amministrazione, in maniera che il trattenimento degli stranieri assicuri il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni (quanto, indicativamente, alle caratteristiche degli edifici e dei locali di soggiorno e pernottamento, alla cura dell'igiene personale, all'alimentazione, alla permanenza all'aperto, all'erogazione del servizio sanitario, alle possibilità di colloquio con difensore e parenti, alle attività di socializzazione). Spetta, dunque, al legislatore adottare una disciplina che assicuri un'adeguata base legale alle enunciate istanze, tanto più urgente in considerazione della centralità della libertà personale nel disegno costituzionale (...). 13.– Anche la seconda questione sollevata dal Giudice di pace di Roma è inammissibile, per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento. Se è vero, infatti, che la mancata definizione dei "modi" del trattenimento determina la mancata definizione di una disciplina volta ad approntare una tutela specifica delle posizioni soggettive dei soggetti trattenuti nei CPR, deve tuttavia rilevarsi che, allo stato, in presenza di condotte dell'amministrazione lesive del diritto alla libertà personale, può operare, oltre che la tutela prevalentemente riparatoria e compensativa offerta dal generale principio del neminem laedere, ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., il rimedio dei provvedimenti d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ. (...). Non vi è dubbio, infatti, che lo statuto

costituzionale della libertà personale comprenda l'esistenza di rimedi giurisdizionali a presidio non soltanto della legittimità delle misure limitative, ma anche delle modalità con cui esse sono applicate, in virtù degli artt. 24 e 111 Cost. (da ultimo, sentenza n. 76 del 2025). L'art. 700 cod. proc. civ. fornisce, invero, una tutela cautelare anticipatoria residuale e atipica, seppur sempre in rapporto di necessaria strumentalità con le garanzie di azione e di difesa sancite dall'art. 24 Cost. e con gli effetti della sentenza di merito cui i provvedimenti d'urgenza sono indirizzati (sentenze n. 143 del 2022, n. 253 del 1994 e n. 103 del 1979), ferma la stabilità assicurata dall'art. 669-octies, sesto comma, cod. proc. civ. L'utilizzo dei provvedimenti ex art. 700 cod. proc. civ. è, del resto, diffuso proprio con riferimento alle posizioni giuridiche soggettive inquadrabili nell'ambito dei diritti fondamentali della persona, non comprimibili a opera del potere amministrativo, ponendosi, rispetto a tali diritti, come strumento minimo della giurisdizione costituzionalmente necessaria, che deve, cioè, essere indispensabilmente attribuita al giudice, in forza degli artt. 24 e 111 Cost. Così, le violazioni o le limitazioni della libertà personale o degli altri diritti fondamentali non oggetto di specifica disciplina da parte del testo unico dell'immigrazione, subite da chi sia trattenuto presso un CPR, attentando a situazioni soggettive di contenuto non patrimoniale, e potendo essere causa di pregiudizi irreparabili, giustificano il ricorso alla tutela preventiva cautelare assicurata dall'art. 700 cod. proc. civ. Si tratta, tuttavia, pur sempre di una forma di tutela giurisdizionale che sconta necessariamente la mancanza di una puntuale disciplina, da parte del legislatore, dei diritti di cui è titolare la persona trattenuta all'interno delle strutture deputate all'esecuzione dei trattenimenti, oltre che l'assenza di una specifica disciplina processuale per la tutela di tali diritti, paragonabile a quella assicurata alle persone detenute dalla legge sull'ordinamento penitenziario. All'adozione con fonte primaria delle modalità del trattenimento dovrà quindi conseguire la definizione di una più immediata ed efficace tutela processuale, anche attraverso l'individuazione del giudice competente e la predisposizione di un modulo procedimentale nel quale il trattenuto possa agire direttamente».

SENTENZA N. 118

Il tetto massimo, pari a sei mensilità di riferimento per il calcolo del TFR, all'indennità risarcitoria dovuta dal datore in caso di licenziamento illegittimo nelle piccole imprese – Illegittimità costituzionale parziale e auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 118 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale (limitatamente alle parole "e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità"), per violazione degli artt. 3, commi primo e secondo, 4, primo comma, 35, primo comma, 41, secondo comma, 117, primo comma, Cost. e 24 della Carta sociale europea, dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015. Con riguardo al datore di lavoro che non raggiunga i requisiti dimensionali stabiliti dallo statuto lavoratori (e cioè che non occupi più di 15 lavoratori presso un'unità produttiva o nell'ambito di un Comune e che comunque non occupi più di 60 dipendenti), la norma *de qua*, per un verso, ha escluso la tutela reintegratoria attenuata prevista per i casi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore (art. 3, comma 2); per altro verso, ha stabilito che è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità l'ammontare delle indennità e dell'importo previsti nei casi di licenziamento: (a) senza giustificato motivo o giusta causa (per il quale l'art. 3, comma 1, prevede un importo di misura comunque non inferiore a 6 e non superiore a 36 mensilità); (b) inficiato da vizi formali o procedurali (in conseguenza del quale l'art. 4, comma 1, consente di conseguire un importo di misura comunque non inferiore a 2 e non superiore a 12 mensilità); (c) al quale segua l'offerta di conciliazione e l'accettazione dell'assegno da parte del lavoratore illegittimamente licenziato (ipotesi per la quale l'art. 6, comma 1, contempla un ammontare pari a 1 mensilità della retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a 3 e non superiore a 27 mensilità). La sentenza n. 183 del 2022 ha già ravvisato nel denunciato art. 9, comma 1, un *vulnus* agli artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, 117, primo comma, Cost. e 24 CSE, derivante dall'esiguità dell'intervallo tra l'importo minimo e quello massimo dell'indennità, che vanifica l'esigenza di adeguarne l'importo alla specificità di ogni singola vicenda, nella prospettiva di un congruo ristoro e di un'efficace deterrenza, concorrendo a configurare il licenziamento come *extrema ratio*. Il limitato scarto tra il minimo e il massimo determinati dalla legge trovava la sua principale (se non esclusiva) giustificazione nel numero ridotto dei dipendenti che non rispecchia più, isolatamente considerato, l'effettiva forza economica del datore, specie in un quadro dominato dall'incessante evoluzione della tecnologia e dalla trasformazione dei processi produttivi, in cui al contenuto numero di occupati possono fare riscontro cospicui investimenti in capitali e un consistente volume di affari. Il limite uniforme e invalicabile di sei mensilità, che si applica a datori di lavoro imprenditori e non, operava in riferimento ad attività eterogenee, accomunate dal dato del numero dei dipendenti occupati, sprovvisto di per sé di una significativa valenza. Un simile sistema non attuava quell'equilibrato componimento tra i contrapposti interessi, che rappresenta la funzione primaria di un'efficace tutela indennitaria contro i licenziamenti illegittimi. A tale *vulnus* la Corte non ha potuto subito rimediare, giacché le argomentazioni allora addotte prefiguravano una vasta gamma di alternative volte a ridisegnare il regime speciale previsto per i datori di piccole dimensioni. Si era, pertanto, segnalata la necessità che la materia, frutto di interventi stratificati, fosse rivista in termini complessivi, ben potendo il legislatore tratteggiare criteri distintivi più duttili e complessi, che non si appiattiscano sul requisito del numero degli occupati e si raccordino alle differenze tra le varie realtà organizzative e ai contesti economici diversificati in cui operano. Un ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe stato tollerabile e avrebbe indotto la Corte, ove nuovamente investita, a provvedere direttamente. L'odierna questione, sollevata in considerazione del quadro normativo immutato a distanza di più di due anni dalla citata

pronuncia, non ha sollecitato interventi sostitutivi, atti a incidere sui criteri di individuazione del datore di lavoro piccolo (cioè dotato di una ridotta forza economica), in assenza di utili punti di riferimento, bensì il mero annullamento della disciplina speciale stabilita dalla norma censurata per i licenziamenti illegittimi intimati da datori di lavoro con un numero limitato di dipendenti. L'obiettivo è eliminare la rigidità e tendenziale uniformità nella determinazione dell'indennità risarcitoria, già dimezzata rispetto a quella ordinariamente prevista. Il tempo trascorso e la formulazione del quesito hanno condotto a dichiarare il già accertato *vulnus* ai principi costituzionali. Esso non si ravvisa nella previsione del dimezzamento degli importi delle indennità previste dagli artt. 3, comma 1, 4, comma 1, e 6, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 23 del 2015, modulabili all'interno di una forbice, diversamente individuata in relazione a ciascun tipo di vizio, ma sempre sufficientemente ampia e flessibile, perché compresa fra un minimo e un massimo tra i quali c'è un ampio divario. Così delineato, il meccanismo del dimezzamento è comunque tale da non impedire al giudice di tener conto della specificità di ogni singola vicenda, nella prospettiva di un congruo ristoro e di un'efficace deterrenza, e di fare applicazione dei criteri indicati dalla Corte, fra i quali quello delle dimensioni dell'attività economica del datore svolge un ruolo certamente rilevante, ma non esclusivo, nel contesto di un equilibrato componimento dei diversi interessi in gioco, inerenti, da un lato, alla tutela del lavoratore contro licenziamenti ingiustificati, dall'altro, all'esigenza di non gravare di costi eccessivi i piccoli datori. Piuttosto, confligge con i principi costituzionali, dando luogo a una tutela monetaria incompatibile con la necessaria personalizzazione del danno subito dal lavoratore, l'imposizione di un tetto, stabilito in sei mensilità di riferimento per il calcolo del TFR e insuperabile anche in presenza di licenziamenti viziati dalle più gravi forme di illegittimità, che comprime eccessivamente l'ammontare dell'indennità. Il significativo contenimento delle conseguenze indennitarie a carico del datore – che si impone sul limite massimo specificamente previsto in relazione a ciascun tipo di vizio e già oggetto di dimezzamento con riguardo ai datori con un numero limitato di dipendenti – delinea un'indennità stretta in un divario così esiguo da connotarla al pari di una liquidazione legale forfetizzata e standardizzata. Una siffatta liquidazione è stata già ritenuta inidonea a rispecchiare la specificità del caso concreto e a costituire un ristoro del pregiudizio sofferto dal lavoratore, adeguato a garantirne la dignità, nel rispetto del principio di eguaglianza. Tale ristoro può essere delimitato, ma non sacrificato neppure in nome dell'esigenza di prevedibilità e di contenimento dei costi, al cospetto di un licenziamento illegittimo che l'ordinamento, anche nel peculiare contesto delle piccole realtà organizzative, qualifica comunque come illecito. Resta fermo l'auspicio che il legislatore intervenga sul profilo inciso dalla pronuncia, nel rispetto del principio secondo cui il criterio del numero dei dipendenti non può costituire l'esclusivo indice rivelatore della forza economica del datore e della sostenibilità dei costi connessi ai licenziamenti illegittimi, dovendosi considerare anche altri fattori altrettanto significativi, quali il fatturato o il totale di bilancio, da tempo indicati come necessari elementi integrativi dalla legislazione europea e nazionale.

ESTRATTO

«2.– La questione è fondata in riferimento a tutti i parametri indicati, limitatamente, tuttavia, alla previsione in base alla quale l'ammontare delle indennità risarcitorie di cui agli artt. 3, comma 1, 4, comma 1 e 6, comma 1, “non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità” dell'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio. 2.1.- Fin da tempo risalente, questa Corte ha ricondotto la tutela contro i licenziamenti illegittimi agli artt. 4 e 35 Cost. e alla configurazione ivi tratteggiata del diritto al lavoro quale “fondamentale diritto di libertà della persona umana” (sentenza n. 45 del 1965), tale da imporre al legislatore di circondare di “doverose garanzie” per il lavoratore e

“di opportuni temperamenti” (...) il recesso del datore di lavoro, garantendo così il diritto del lavoratore “a non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente” (sentenza n. 60 del 1991). A tutela di tale diritto, fino al 2012, era stata riconosciuta in maniera generalizzata la tutela reintegratoria, sebbene solo nel caso di licenziamenti illegittimi intimati in presenza dei requisiti occupazionali di cui ai commi ottavo e nono dell’art. 18 della legge n. 300 del 1970. Successivamente, nell’ambito di radicali riforme del regime dei licenziamenti, il raggio applicativo della tutela in discorso è stato progressivamente ridotto. Il ridimensionamento di quest’ultima è avvenuto per effetto dapprima dell’art. 1, comma 42, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (...) e poi del d.lgs. n. 23 del 2015, che l’ha circoscritta a ipotesi tassative per tutti i datori di lavoro, facendo invece assumere portata generale alla tutela indennitario-monetaria. Tale mutamento di impostazione dei modelli di tutela del lavoro, in relazione ai licenziamenti illegittimi, riflette scelte (...) rimesse alla discrezionalità del legislatore, “in rapporto ovviamente alla situazione economica generale” (sentenza n. 194 del 1970), considerato che “quello della tutela reale non costituisce l’unico paradigma possibile (vedi sentenza n. 46 del 2000)” (sentenza n. 7 del 2024). Non a caso l’obbligatorietà di una simile tutela è stata esclusa dalla legge – senza che ciò configurasse una violazione della Costituzione – nell’ipotesi di licenziamenti illegittimi da parte di un datore di lavoro/impresa che non raggiungesse i requisiti occupazionali indicati dall’art. 18, commi ottavo e nono, statuto lavoratori, in ispecie in considerazione della natura fiduciaria del rapporto di lavoro nell’ambito delle descritte realtà organizzative e della necessità di evitare le tensioni che l’esecuzione di un ordine di reintegrazione potrebbe ingenerare, oltre che dell’opportunità di non gravarle di oneri eccessivi (sentenze n. 2 del 1986, n. 152 e n. 189 del 1975). Proprio con riferimento al d.lgs. n. 23 del 2015, questa Corte ha ritenuto compatibile con la Carta fondamentale una tutela meramente monetaria, purché improntata ai canoni di effettività e di adeguatezza, rilevando che il bilanciamento dei valori sottesi agli artt. 4 e 41 Cost., “terreno su cui non può non esercitarsi la discrezionalità del legislatore”, non impone “un determinato regime di tutela” (sentenza n. 194 del 2018). In altri termini, il legislatore ben può, nell’esercizio della sua discrezionalità, prevedere un meccanismo di tutela contro i licenziamenti illegittimi anche solo risarcitorio-monetario (sentenza n. 303 del 2011), a condizione, tuttavia, che tale meccanismo si articoli nel rispetto del principio di ragionevolezza e muova dalla considerazione che il licenziamento illegittimo, ancorché “idoneo a estinguere il rapporto di lavoro, costituisce pur sempre un atto illecito” (sentenza n. 194 del 2018). In una vicenda che coinvolge la persona del lavoratore nel momento traumatico della sua espulsione dal lavoro, la tutela risarcitoria deve essere configurata in modo tale da consentire al giudice di modularla alla luce di una molteplicità di fattori (numero dei dipendenti occupati, dimensioni dell’impresa, anzianità di servizio del prestatore di lavoro, comportamento e condizioni delle parti) al fine di soddisfare l’“esigenza di personalizzazione del danno subito dal lavoratore, (...) imposta dal principio di eguaglianza” (...). Pertanto, con la pronuncia da ultimo citata, questa Corte ha affermato che “la previsione di una misura risarcitoria uniforme, indipendente dalle peculiarità e dalla diversità delle vicende dei licenziamenti intimati dal datore di lavoro, si traduce in un’indebita omologazione di situazioni che possono essere – e sono, nell’esperienza concreta – diverse”, in violazione, quindi, del principio di eguaglianza. Pur nel riconoscimento dell’ampia discrezionalità spettante al legislatore, la predeterminazione dell’indennità risarcitoria deve tendere, con ragionevole approssimazione, ma sempre nel rispetto del dettato costituzionale, a rispecchiare la specificità del caso concreto e quindi la vasta gamma di variabili che vedono direttamente implicata la persona del lavoratore. Non può, pertanto, discostarsene in misura apprezzabile, come può avvenire quando si adotta un meccanismo rigido e uniforme (sentenza n. 150 del 2020). 2.2.- Tali indicazioni inerenti alla ragionevolezza e adeguatezza della tutela indennitaria si impongono anche per i licenziamenti intimati dai “datori di lavoro di più piccole dimensioni” (sentenza n.

183 del 2022), in quanto caratterizzati da requisiti occupazionali più ridotti rispetto a quelli contemplati dai citati commi ottavo e nono dell'art. 18 statuto lavoratori. L'assunto conserva significato pur a fronte delle modifiche di sistema apportate dal d.lgs. n. 23 del 2015. È vero che quest'ultimo, da un lato, ha fortemente circoscritto lo spazio di operatività della tutela reintegratoria piena – rendendola applicabile, in specifici e tassativi casi, senza alcuna distinzione riferita ai requisiti occupazionali – e, dall'altro, ha generalizzato la tutela indennitaria anche per i datori di lavoro di maggiori dimensioni. Tuttavia, ai fini della selezione della disciplina dei licenziamenti, e in linea di continuità con il passato (sentenza n. 44 del 2024), è stata comunque confermata la rilevanza della dimensione dell'impresa, in termini di numero di lavoratori occupati, anche con riguardo alla determinazione dell'indennità risarcitoria. In particolare, proprio per il caso in cui il datore di lavoro non raggiunga i requisiti dimensionali più volte ricordati, l'art. 9, comma 1, del citato decreto legislativo, censurato dal giudice rimettente, per un verso, ha escluso la tutela reintegratoria attenuata prevista per i casi di licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa in cui sia direttamente dimostrata in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato al lavoratore (art. 3, comma 2); per altro verso, ha stabilito che “è dimezzato e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità” l'ammontare delle indennità e dell'importo previsti nei casi di licenziamento: (a) senza giustificato motivo o giusta causa (per il quale l'art. 3, comma 1, prevede un importo di “misura comunque non inferiore a sei e non superiore a trentasei mensilità”); (b) inficiato da vizi formali o procedurali (in conseguenza del quale l'art. 4, comma 1, consente di conseguire un importo di “misura comunque non inferiore a due e non superiore a dodici mensilità”); (c) al quale segua l'offerta di conciliazione e l'accettazione dell'assegno da parte del lavoratore illegittimamente licenziato (ipotesi per la quale l'art. 6, comma 1, contempla un “ammontare pari a una mensilità della retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a tre e non superiore a ventisette mensilità”).

2.2.1.- Questa Corte, nella sentenza n. 183 del 2022, si è già pronunciata su tali previsioni, ravvisandovi la sussistenza di un vulnus agli artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 CSE. La lesione dei richiamati parametri costituzionali (...) si è, infatti, rinvenuta in ragione dell'“esiguità dell'intervallo tra l'importo minimo e quello massimo dell'indennità” (“tra un minimo di tre e un massimo di sei mensilità”, in riferimento a quanto previsto dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015), poiché essa “vanifica l'esigenza di adeguarne l'importo alla specificità di ogni singola vicenda, nella prospettiva di un congruo ristoro e di un'efficace deterrenza”, alla luce di “tutti i criteri rilevanti enucleati dalle pronunce di questa Corte”, concorrendo a configurare il licenziamento come extrema ratio. Peraltro, si è anche osservato che “il limitato scarto tra il minimo e il massimo determinati dalla legge” trova la sua principale (se non esclusiva) giustificazione nel numero ridotto dei dipendenti che non rispecchia più, isolatamente considerato, l'effettiva forza economica del datore di lavoro, specie “in un quadro dominato dall'incessante evoluzione della tecnologia e dalla trasformazione dei processi produttivi”, in cui “al contenuto numero di occupati possono fare riscontro cospicui investimenti in capitali e un consistente volume di affari”. E ancora si è sottolineato che “il limite uniforme e invalicabile di sei mensilità, che si applica a datori di lavoro imprenditori e non, opera in riferimento ad attività tra loro eterogenee, accomunate dal dato del numero dei dipendenti occupati, sprovvisto di per sé di una significativa valenza”. In definitiva, si è concluso che un simile sistema “non attua quell'equilibrato componimento tra i contrapposti interessi, che rappresenta la funzione primaria di un'efficace tutela indennitaria contro i licenziamenti illegittimi”. A tale vulnus, tuttavia, questa Corte ha ritenuto allora di non poter porre rimedio, giacché le argomentazioni addotte dal rimettente prefiguravano “una vasta gamma di alternative” volte a ridisegnare il regime speciale previsto per i datori di lavoro di piccole

dimensioni, a partire dalla stessa individuazione dei criteri di identificazione di questi ultimi. Si era, pertanto, segnalata la necessità che la materia, “frutto di interventi normativi stratificati”, fosse “rivista in termini complessivi”, ben potendo il legislatore “tratteggiare criteri distintivi più duttili e complessi, che non si appiattiscano sul requisito del numero degli occupati e si raccordino alle differenze tra le varie realtà organizzative e ai contesti economici diversificati in cui esse operano”. Tuttavia, si era, comunque, affermato che un ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe stato tollerabile e, ove la questione fosse stata nuovamente sollevata, questa Corte sarebbe stata indotta a “provvedere direttamente, nonostante le difficoltà qui descritte”. (...) 2.2.3.- Il tempo trascorso e, soprattutto, la formulazione dell'odierna questione – che non mira a un intervento altamente manipolativo, volto a ridisegnare la tutela speciale per i datori di lavoro sotto soglia in assenza di punti di riferimento univoci, ma solo a eliminare la significativa delimitazione dell'indennità risarcitoria – impongono a questa Corte di pronunciarsi, dichiarando il già accertato vulnus ai principi costituzionali. Tale vulnus, tuttavia, non si ravvisa nella previsione del dimezzamento degli importi delle indennità previste dagli artt. 3, comma 1, 4, comma 1, e 6, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 23 del 2015, modulabili all'interno di una forbice, diversamente individuata in relazione a ciascun tipo di vizio, ma sempre sufficientemente ampia e flessibile, perché compresa fra un minimo e un massimo, tra i quali c'è un ampio divario. Così delineato, infatti, il meccanismo del dimezzamento è comunque tale da non impedire al giudice di tener conto della specificità di ogni singola vicenda, nella prospettiva di un congruo ristoro e di un'efficace deterrenza, e di fare applicazione dei criteri indicati da questa Corte, fra i quali quello delle dimensioni dell'attività economica del datore di lavoro svolge un ruolo certamente rilevante, ma senz'altro non esclusivo, “nel contesto di un equilibrato componimento dei diversi interessi in gioco” (sentenza n. 150 del 2020), inerenti, da un lato, alla tutela del lavoratore contro licenziamenti ingiustificati, dall'altro, all'esigenza di non gravare di costi eccessivi i piccoli datori di lavoro. Quel che confligge con i principi costituzionali, dando luogo a una tutela monetaria incompatibile con la necessaria “personalizzazione del danno subito dal lavoratore” (sentenza n. 194 del 2018), è piuttosto l'imposizione di un tetto, stabilito in sei mensilità di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto e insuperabile anche in presenza di licenziamenti viziati dalle più gravi forme di illegittimità, che comprime eccessivamente l'ammontare dell'indennità. Tale significativo contenimento delle conseguenze indennitarie a carico del datore di lavoro – che si impone sul limite massimo specificamente previsto in relazione a ciascun tipo di vizio e già oggetto di dimezzamento con riguardo ai datori di lavoro con un numero limitato di dipendenti, per effetto del medesimo art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 – delinea un'indennità stretta in un divario così esiguo (ad esempio, da tre a sei mensilità nel caso dei licenziamenti illegittimi di cui all'art. 3, comma 1, del citato decreto legislativo) da connotarla al pari di una liquidazione legale forfetizzata e standardizzata. Ma una siffatta liquidazione è stata già ritenuta da questa Corte inidonea a rispecchiare la specificità del caso concreto e quindi a costituire un ristoro del pregiudizio sofferto dal lavoratore, adeguato a garantirne la dignità, nel rispetto del principio di eguaglianza. Tale ristoro può essere delimitato, ma non sacrificato neppure in nome dell'esigenza di prevedibilità e di contenimento dei costi, al cospetto di un licenziamento illegittimo che l'ordinamento, anche nel peculiare contesto delle piccole realtà organizzative, qualifica comunque come illecito (sentenza n. 150 del 2020). Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alle parole “e non può in ogni caso superare il limite di sei mensilità”. Resta fermo l'auspicio che il legislatore intervenga sul profilo inciso dalla presente pronuncia, nel rispetto del principio, qui affermato, secondo cui il criterio del numero dei dipendenti non può costituire l'esclusivo indice rivelatore della forza economica del datore di lavoro e quindi della sostenibilità dei costi connessi ai licenziamenti illegittimi, dovendosi considerare anche altri fattori altrettanto

significativi, quali possono essere il fatturato o il totale di bilancio, da tempo indicati come necessari elementi integrativi dalla legislazione europea e anche nazionale».

SENTENZA N. 122

La totale e immediata vigenza ed esecuzione del decreto interministeriale sulle tariffe per l'assistenza specialistica, ambulatoriale e protesica e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sui livelli essenziali di assistenza (norme della Regione Puglia) – Illegittimità costituzionale e reiterato richiamo al legislatore statale e regionale

La sentenza n. 122 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 26 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2024, che anticipava la totale e immediata vigenza ed esecuzione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017, recante la definizione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), e delle relative tariffe per l'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, stabilite con decreto del Ministro della salute, adottato, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il 23 giugno 2023 ("decreto tariffe"). L'anticipata esecutività veniva disposta in deroga a qualsiasi atto amministrativo, anche di rango statale, che contemplasse differimenti dei termini di entrata in vigore e determinava la stabilizzazione, in forma strutturata, delle prestazioni sanitarie, in precedenza erogate in modo provvisorio, temporaneo e sperimentale. La norma censurata violava così il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica recato dall'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992 (espressamente richiamato dall'art. 64 del citato d.P.C.m), che costituisce un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di garantire la concreta attuazione dei LEA e quella di assicurare un maggiore controllo e contenimento della spesa conformemente ai principi di efficienza ed economicità. L'art. 8-sexies prescrive, infatti, specifici criteri di remunerazione delle prestazioni sanitarie secondo un modello procedimentale che incide anche sul regime di efficacia, condizionando il perfezionamento dei livelli essenziali di assistenza all'esecutività del decreto tariffe. Queste ultime sono basate su costi standard di produzione del programma assistenziale e su costi predefiniti a prestazione per le attività diverse, comprese quelle specialistiche, ambulatoriali e protesiche. Trattandosi di materia di competenza concorrente, il piano tariffario è fissato sia a livello statale, con decreto del Ministro della salute, sentita l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sia a livello regionale, mediante i relativi adeguamenti tariffari conformi alle caratteristiche organizzative e alle attività svolte da ciascuna Regione. L'entrata in vigore del decreto tariffe è stata più volte differita con successivi decreti interministeriali sino al 30 dicembre 2024, mentre la legge pugliese è diventata efficace il 14 novembre 2024, quando le tariffe non erano ancora operative, contemporaneamente al raggiungimento dell'intesa Stato-Regioni propedeutica all'adozione del decreto interministeriale del 25 novembre che, oltre ad aggiornare i LEA, ne fissa l'esecutività definitiva. La presenza di due livelli di governo nella disciplina di materie concorrenti rende indispensabile che i rapporti fra Stato e Regioni siano ispirati all'osservanza del principio di leale collaborazione e di doverosa cooperazione. Pertanto, come le Regioni non possono violare i principi fondamentali dettati dal legislatore statale, è altresì essenziale che quest'ultimo si renda parte diligente non solo per dare tempestiva attuazione alle disposizioni sui LEA, ma anche per curarne il puntuale e periodico aggiornamento, espressamente stabilito dalla legge. L'obsolescenza delle prestazioni sanitarie erogate comprometterebbe il pieno godimento del diritto alla salute, che deve essere tutelato in maniera adeguata alle nuove scoperte scientifiche e tecnologiche, oltre che assicurato, alla collettività, in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale, senza alcuna discriminazione fra Regioni.

ESTRATTO

«2.2.– La definizione e l'aggiornamento dei LEA di cui all'art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 sono stati operati dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017, il quale (...) detta disposizioni relative

all'assistenza specialistica ambulatoriale e all'assistenza protesica, negli articoli da 15 a 19. L'art. 64, commi 2 e 3, del citato d.P.C.m. ha subordinato, tuttavia, l'entrata in vigore delle suddette disposizioni all'adozione, ai sensi dell'art. 8-sexies, commi 5 e 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, di un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (comunemente noto come "decreto tariffe"), deputato a stabilire le relative tariffe. A distanza di ben sei anni dall'adozione del d.P.C.m. LEA, tali tariffe sono state definite dal d.interm. 23 giugno 2023, pubblicato nella G.U. n. 181 del 4 agosto 2023, il quale tuttavia, all'art. 5, comma 1, ha rinviato l'entrata in vigore delle disposizioni concernenti le tariffe per l'assistenza specialistica ambulatoriale al 1° gennaio 2024 e quelle per l'assistenza protesica al 1° aprile 2024. Tale entrata in vigore è stata poi ulteriormente differita. In particolare, dapprima, il d.interm. 31 dicembre 2023 ha rinviato al 1° aprile 2024 anche quella delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e, successivamente, il d.interm. 31 marzo 2024 ha differito al 1° gennaio 2025 l'entrata in vigore delle tariffe di entrambe le suddette tipologie di prestazioni, motivandola anche con l'esigenza di valutarne una più ampia revisione. Da ultimo, sulla base dell'intesa raggiunta il 14 novembre 2024 in sede di Conferenza Stato-Regioni, il d.interm. 25 novembre 2024 ha sostituito le tariffe approvate nel 2023, fissando al 30 dicembre 2024 l'entrata in vigore delle proprie disposizioni, che non è stata ulteriormente differita. (...) la legge reg. Puglia n. 28 del 2024, che ha introdotto l'impugnato art. 26, è stata pubblicata nel B.U.R. Puglia n. 92 del 2024 ed è entrata in vigore, ai sensi del suo art. 36, il 14 novembre 2024, ovvero lo stesso giorno del raggiungimento dell'intesa Stato-Regioni prodromica all'adozione del citato d.interm. 25 novembre 2024. 4.– (...) È essenziale, preliminarmente, definire la portata precettiva del citato art. 8-sexies. Si ricorda, innanzitutto, che esso dispone, al comma 1, che "[l]e strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento", prescrivendo, al comma 4, che, per le funzioni assistenziali, il criterio di remunerazione si basa sul "costo standard di produzione del programma di assistenza", mentre per le attività diverse, fra cui è ricompresa l'assistenza specialistica ambulatoriale, la remunerazione avviene in base a "tariffe predefinite" per prestazione. Tali tariffe, ai sensi del comma 5, sono fissate preventivamente, sia a livello statale, dove vengono stabilite periodicamente con decreto del Ministro della salute, sentita l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sia a livello regionale, dove le regioni "adottano il proprio sistema tariffario, articolando tali tariffe per classi di strutture secondo le loro caratteristiche organizzative e di attività, verificate in sede di accreditamento delle strutture stesse". Il comma 7 stabilisce, poi, che, sempre con decreto del Ministro della salute, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sono disciplinate le modalità di erogazione e di remunerazione dell'assistenza protesica, compresa nei LEA. Attraverso la disciplina che si è passata in rassegna, il legislatore statale ha voluto assicurare che il sistema sanitario operi nel rispetto dei principi di efficienza e di economicità nell'uso delle risorse (così ancora il comma 5), mediante una programmazione ex ante delle prestazioni e la loro corretta remunerazione, in osservanza dei vincoli del finanziamento del SSN. A questi fini, l'art. 8-sexies, del d.lgs. n. 502 del 1992, nel ribadire la necessità del rispetto del principio del perseguimento dell'efficienza e dei vincoli di bilancio derivanti dalle risorse programmate a livello nazionale e regionale, stabilisce che le tariffe massime delle suddette prestazioni sono assunte come riferimento per la valutazione della congruità delle risorse a carico del SSN e che gli importi tariffari fissati dalle singole regioni, eventualmente in misura superiore a tali tariffe massime, restano a carico dei relativi bilanci (comma 5). La remunerazione in base al sistema "a tariffa" persegue, infatti, lo "scopo di ottenere un maggiore controllo della spesa, programmata e suddivisa tra i diversi soggetti erogatori, grazie alla fissazione di volumi

massimi delle prestazioni erogabili” e la definizione delle tariffe è stabilita (...) “all’esito di un complesso procedimento”(sentenza n. 94 del 2009), teso a realizzare “un ragionevole punto di equilibrio tra l’esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza sanitaria e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch’essa funzionale al perseguimento dell’interesse pubblico del settore” (sentenza n. 76 del 2023). Per questa ragione, l’art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992 – come ha chiarito la sentenza n. 176 del 2023 – rientra tra i principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica (oltre che fra quelli in materia di tutela della salute). Le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell’art. 64 del d.P.C.m. LEA danno concreta attuazione, con riguardo all’assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, alla richiamata disciplina dell’art. 8-sexies e, in particolar modo, sono finalizzate ad assicurare, anche per tali prestazioni, il ricordato punto di equilibrio tra la garanzia dei LEA e l’esigenza del contenimento della spesa pubblica, che, peraltro, spiega perché lo stesso d.P.C.m. LEA prevede che il Ministro della salute adotti il decreto di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze. In quest’ottica, l’erogazione delle prestazioni in esame è condizionata all’approvazione e all’applicabilità delle relative tariffe (...). (...) la censura riferita all’art. 117, terzo comma, Cost. è fondata, in quanto l’impugnato art. 26, anticipando l’operatività delle tariffe delle prestazioni dell’assistenza specialistica ambulatoriale e protesica a un momento in cui esse non erano ancora efficaci, ha violato l’art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992. Se una disciplina, tanto più quando si configura come principio fondamentale della materia, impone uno specifico procedimento per l’adozione di un atto, anche gli interventi volti a incidere sul suo regime di efficacia o di applicabilità devono rispettare tale modello ed essere espressione del medesimo potere esercitato per adottare l’atto sul quale si incide. Significativamente, infatti, i rinvii dell’entrata in vigore del decreto del 23 giugno 2023 sono stati disposti con i d.interm. 31 dicembre 2023 e 31 marzo 2024, che sono stati adottati seguendo le forme di cui all’art. 8-sexies. 5.– L’art. 26 della legge reg. Puglia n. 28 del 2024, nell’incidere sul regime di efficacia del “decreto tariffe”, la cui adozione, come disposto dall’art. 64, commi 2 e 3, del d.P.C.m. LEA, deve avvenire “ai sensi [dei commi 5 e 7] dell’art. 8-sexies”, ha, pertanto, violato un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. (...) 6.– Questa Corte, tuttavia, non può fare a meno di sottolineare che, se la “presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze” (sentenza n. 190 del 2022), la fisiologica dialettica tra lo Stato e le regioni deve essere improntata alla “doverosa cooperazione per assicurare il miglior servizio alla collettività” (sentenza n. 62 del 2020). In ossequio, pertanto, al principio di leale collaborazione, non solo le regioni non possono violare i principi fondamentali dettati dalla legislazione dello Stato, ma è altresì essenziale che quest’ultimo, per parte sua, si adoperi, non solo a dare pronta attuazione alle disposizioni inerenti ai LEA, ma anche a procedere puntualmente al loro periodico aggiornamento, come del resto stabilito dalla legge, posto che la “obsolescenza delle prestazioni previste” incide negativamente sul diritto alla salute, che deve essere tutelato in maniera adeguata alle conoscenze scientifiche e tecnologiche; oltre che garantito “in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale, senza discriminazione alcuna tra regioni”(sentenza n. 242 del 2022)».

SENTENZA N. 125

La persistente facoltà del commissario agli usi civici di avviare d'ufficio i procedimenti giudiziari di sua competenza – Inammissibilità delle questioni e reiterato richiamo al legislatore

La sentenza n. 125 ha dichiarato inammissibili, in riferimento agli artt. 24, 111, 117 Cost., 6 CEDU e 47 CDFUE, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, come risultante a seguito della sentenza n. 46 del 1995, che ha giudicato illegittimo tale articolo nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative ivi previste. La Corte si è più volte pronunciata sul potere del commissario di assumere l'iniziativa processuale nei giudizi che egli stesso è chiamato a definire in qualità di giudice; da ultimo, la richiamata sentenza del 1995 ha preso atto dell'interpretazione della Corte di cassazione secondo cui la norma in scrutinio escludeva il potere di impulso processuale in capo al commissario. Tale diritto vivente violava il principio della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, in quanto nessun organo dello Stato risultava abilitato ad agire davanti ai commissari agli usi civici per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale nelle terre civiche soggette a vincolo paesaggistico. La situazione anteriore, nella quale, in aderenza alle esigenze di tutela ambientale poste dagli artt. 9 e 32 Cost., anche se con incerta legittimità dal punto di vista dell'art. 24, secondo comma, il potere di iniziativa processuale era attribuito agli stessi commissari, è risultata preferibile alla stregua di un criterio di legittimità costituzionale provvisoria, in attesa del riordino generale della materia. La confluenza di funzioni di impulso processuale in capo allo stesso giudice è stata dunque transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice. Tali statuizioni sono state nel tempo ripetutamente confermate e sono ancora attuali, nonostante il tempo trascorso e le modifiche costituzionali sopravvenute. Le revisioni costituzionali del 1999, in materia di giusto processo, e del 2022, in materia di ambiente, hanno confermato e ulteriormente precisato quanto la Carta già prevedeva, senza determinare alcuna alterazione dell'insieme dei principi fondamentali o supremi. Il tempo trascorso ha lasciato comunque inalterate le esigenze che avevano condotto alla sentenza additiva del 1995. Ora come allora, infatti, l'interesse alla tutela del bene ambiente è nazionale e non solo regionale o locale; parimenti, il soggetto istituzionale preposto ad assicurare detta tutela deve essere nazionale; in difetto di diverse soluzioni legislative, tale necessità può essere soddisfatta, allo stato, dal conferimento di un potere di impulso processuale al commissario agli usi civici (ferma restando la legittimazione degli enti esponenziali dei domini collettivi *ex* legge n. 168 del 2017). La sovrapposizione delle funzioni giudicanti e di impulso processuale risulta, senz'altro, in seria disarmonia con il diritto di difesa e con il principio della terzietà del giudice, che suggerirebbero ben altre opzioni legislative. Tuttavia, a una pronuncia costituzionale è preclusa la costruzione di un "sistema" protettivo dei domini collettivi pienamente coerente con gli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., in quanto ciò richiede scelte politiche, non essendo individuabile una soluzione costituzionalmente compatibile in grado di assicurare, allo stesso tempo, l'adeguata tutela del bene ambiente e la corretta articolazione delle funzioni giurisdizionali. Peraltro, la stessa legge n. 168 del 2017 non ha disposto l'abrogazione della legge n. 1766 del 1927 e non ha operato un compiuto coordinamento con le previsioni di quest'ultima. Al riguardo, la Corte ha già ripetutamente sollecitato il legislatore a intervenire, anche prospettando alcune delle possibili soluzioni, come l'istituzione dell'ufficio del pubblico ministero presso il commissario agli usi civici, oppure l'abolizione della giurisdizione speciale del commissario e la sua trasformazione in un organo specializzato del pubblico ministero presso il tribunale ordinario, con potere di iniziativa processuale. Nonostante il fermo invito a provvedere, il legislatore ha

continuato a rimanere inerte, in contrasto con il dovere di leale collaborazione, la cui osservanza deve ispirare le relazioni fra tutti i poteri dello Stato e in particolare quelle fra legislatore e giudice costituzionale. Tale inerzia rappresenta una scelta problematica anche per lo stesso legislatore, poiché nelle complesse società contemporanee la capacità di rispondere ai bisogni dei cittadini costituisce una parte essenziale della sua legittimazione. Peraltro, il proficuo innesto di un istituto premoderno come l'uso civico sul tronco del diritto moderno necessita di una sapiente opera di coordinamento legislativo. Nel tempo, infatti, la disciplina introdotta dalla legge n. 1766 del 1927, concepita essenzialmente allo scopo della liquidazione degli usi civici, ha finito per risolversi in una normativa soprattutto protettiva della loro esistenza e del loro mantenimento, nella forma del dominio collettivo, senza che però se ne aggiornassero adeguatamente i contenuti. Si sono così posti all'amministrazione e alla giurisdizione notevoli problemi, che la legge n. 168 del 2017 non ha compiutamente risolto. È pertanto stringente l'esigenza che il legislatore intervenga organicamente, ponendo ordine in un settore nel quale si sovrappongono e risultano in conflitto molteplici interessi, sia pubblici che privati.

ESTRATTO

«4.— La problematica agitata nell'atto introduttivo del presente giudizio non è ignota a questa Corte, che più volte ha avuto modo di pronunciarsi sul potere di iniziativa processuale in capo al commissario agli usi civici in riferimento ai giudizi che lo stesso è chiamato a definire in qualità di giudice. Già la sentenza n. 73 del 1970 decise una questione incidentale di legittimità costituzionale avente a oggetto gli artt. 27, primo e ultimo comma, e 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, in riferimento agli artt. 108, secondo comma, e 25 Cost. (...) si osservò che “la circostanza che il commissario sia chiamato a giudicare e giudichi dopo che nella materia, in ordine alla quale è insorta la controversia, abbia compiuto atti nello svolgimento delle sue funzioni amministrative, non deve far ritenere che il commissario quale giudice non sia indipendente ovvero manchi o sia messa in pericolo o in forse la sua imparzialità”, aggiungendo (...) che “è possibile (...) constatare che l'attività giurisdizionale non è condizionata nei suoi contenuti da quella amministrativa svolta in precedenza; e che (...), in fase giurisdizionale, sul terreno probatorio il commissario può esercitare d'ufficio un potere inquisitorio o d'iniziativa e che comunque le opposizioni lo richiamano in sede giurisdizionale a nuove valutazioni in relazione ai vizi di attività che gli sono stati denunciati e sui quali deve esprimere esclusivamente la volontà della legge riferita al caso concreto”. La sovrapposizione della funzione giudicante a quella di iniziativa processuale — dunque — non fu ritenuta fonte di un vizio di legittimità costituzionale delle norme che la prevedevano. La sentenza n. 398 del 1989 fece adesivo richiamo alla pronuncia ora indicata, osservando che “pur formulata in ordine al primo comma dell'art. 27 della legge n. 1766 del 1927, la ratio decidendi di quella sentenza investiva complessivamente lo statuto istituzionale della figura del Commissario liquidatore, che è quello di un magistrato ordinario, assistito dalle garanzie costituzionali dell'ordine giudiziario”. La sentenza n. 133 del 1993 (...) si pronunciò su una questione analoga (...), a fronte di un'ordinanza (...) che aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, primo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, “nella parte in cui prevede che i giudizi davanti ai commissari degli usi civici possano essere promossi anche di ufficio”, per contrasto con gli artt. 24, primo e secondo comma, 101 e 118, primo e secondo comma, della Costituzione. In quella occasione si mise in luce lo stretto collegamento fra poteri commissariali e tutela dell'ambiente e del paesaggio: “accanto agli interessi locali, di cui sono diventate esponenti le regioni, emerge l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Il potere dei commissari di provvedere d'ufficio alla tutela giurisdizionale non è riferibile se non a siffatto interesse — sancito dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, che

ha assoggettato a vincolo paesaggistico le zone gravate da usi civici – e, con esso, indirettamente, anche all'interesse delle popolazioni titolari dei diritti civici, non sempre coincidente con gli interessi particolari portati dall'amministrazione regionale". La titolarità di un potere processuale d'impulso, nondimeno, apparve problematica, poiché "la deroga alla regola di terzietà del giudice tocca il diritto di difesa alterando la normale dialettica processuale, sia perché la domanda introduttiva del giudizio, formulata dallo stesso giudice, prefigura il contenuto della decisione, sia perché il contraddittorio non si instaura in condizioni di parità tra le parti del rapporto sostanziale, bensì tra queste, da un lato, e il giudice dall'altro", ma la Corte non ritenne di approdare a "una soluzione meramente caducatoria, che riserverebbe il potere di azione alle popolazioni interessate e alle regioni", poiché il contemperamento dell'interesse alla protezione dell'ambiente (e del paesaggio) e dell'interesse ad assicurare la terzietà del giudice avrebbe implicato "una invasione della sfera delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore", potendo "avvenire secondo una pluralità di varianti". Non solo: "indipendentemente dalle possibili varianti", si sarebbe trattato "di un intervento nell'organizzazione della giustizia manifestamente estraneo ai poteri di questa Corte". A tale pronuncia fece seguito la sentenza n. 46 del 1995 (...). In quella occasione questa Corte mosse dalla presa d'atto della "revisione interpretativa dell'art. 29 della legge sugli usi civici (...)" (...) in forza della quale la Corte di cassazione era giunta a escludere il potere di impulso processuale in capo al commissario agli usi civici. Si poneva pertanto il problema, allora, della legittimità costituzionale del censurato art. 29 alla luce delle considerazioni che già la precedente giurisprudenza di questa Corte aveva svolto in riferimento all'essenzialità dell'intervento commissariale al fine di un'ideale tutela del bene ambiente. La sentenza n. 46 del 1995 ribadì che "la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici", aggiungendo che si trattava di un interesse "di cui è portatore lo Stato, inconfondibile con gli interessi locali di cui sono esponenti le Regioni". Rilevò, poi, che "dagli artt. 9 e 32 Cost. non discende, come soluzione costituzionalmente obbligata, l'attribuzione al commissario di un potere di impulso processuale" e che, anzi, la stessa sentenza n. 133 del 1993 aveva "manifestato dubbi non lievi in merito alla correttezza di questa soluzione, specialmente sotto il profilo dell'art. 24, secondo comma, Cost.", sollecitando il legislatore a intervenire adottando soluzioni diverse dal conferimento al commissario agli usi civici del potere di impulso processuale. Nondimeno, aggiunse, "tra la situazione ordinamentale attuale che, violando il principio della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, non abilita alcun organo dello Stato ad agire davanti ai commissari agli usi civici per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale nelle terre civiche soggette a vincolo paesaggistico, e la situazione anteriore, nella quale – con incerta legittimità dal punto di vista dell'art. 24, secondo comma, Cost., ma in aderenza alle esigenze di tutela ambientale poste dagli artt. 9 e 32 Cost. – il potere di iniziativa processuale era attribuito agli stessi commissari, è preferibile allo stato la seconda, giusta un criterio di legittimità costituzionale provvisoria più volte applicato da questa Corte, in attesa del riordino generale della materia degli usi civici" (...). Con la conseguenza che "la confluenza nel giudice anche di funzioni di impulso processuale può essere transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice (...)" e che doveva essere "dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo". Di tale importante pronuncia questa Corte confermò ripetutamente le statuizioni (...). Con la sentenza n. 345 del 1997, ove (...) si ribadì che "fra la situazione, allora vigente, che non abilitava alcun organo dello Stato ad agire davanti ai

commissari agli usi civici per la salvaguardia del menzionato interesse costituzionalmente garantito e il potere di iniziativa processuale ad essi attribuito, la Corte ha infatti scelto questa seconda strada in attesa del riordino generale della materia, preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491, dimostrandosi consapevole che le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si possono giustificare eccezionalmente, perché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice", e si concluse nel senso che "questa Corte non può quindi non ribadire tali argomentazioni, nell'attesa che il legislatore riordini l'intera materia, pure con riguardo ai profili ordinamentali testé menzionati". Con l'ordinanza n. 21 del 2014, in cui: (...) iii) si affermò che (...) "non è ravvisabile la sopravvenienza di alcun mutamento del quadro normativo che sia riconducibile ai due atti richiamati dal giudice rimettente", sia perché la Convenzione europea dei diritti dell'uomo era di gran lunga anteriore alla sentenza n. 46 del 1995 sia perché "il novellato art. 111 Cost. non introduce alcuna sostanziale innovazione o accentuazione dei valori della terzietà e della imparzialità del giudice (...)"; iv) si ricordarono dunque le statuizioni della sentenza n. 46 del 1995 quanto alla transitoria giustificazione del contestato potere commissariale in vista di "una nuova disciplina legislativa improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice"; v) si osservò essere "vero che – nonostante siano passati quasi venti anni dalla sentenza n. 45 del 1995 – tale nuova disciplina legislativa non è ancora intervenuta, mentre si è rafforzato il convincimento dell'inderogabilità del principio di terzietà"; vi) si dichiarò comunque inammissibile la questione perché "il giudizio da cui trae origine la questione di legittimità costituzionale rimessa a questa Corte è stato avviato nel 1993, prima che la norma, avente indubbia natura processuale, fosse messa in discussione dinanzi a questa Corte". Con la sentenza n. 113 del 2018, infine, nella quale, richiamati i precedenti: i) si osservò come la Corte avesse "evidenziato che la giurisdizione ufficiosa in via principale riceve nuova autonoma giustificazione dall'interesse della collettività nazionale alla conservazione dell'ambiente, per la cui tutela le zone gravate da usi civici sono sottoposte al vincolo paesaggistico (sentenza n. 133 del 1993); ii) si precisò che la Corte aveva "scelto di salvaguardare il potere di iniziativa processuale dei Commissari in attesa del riordino generale della materia (...), sulla base della consapevolezza che le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si possono giustificare eccezionalmente, purché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice (sentenza n. 345 del 1997)"; iii) si constatò che "il menzionato art. 5 della legge n. 491 del 1993 è stato, tuttavia, abrogato dall'art. 1 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (...)"; iv) si ribadì come "il novellato art. 111 Cost. non costituisse un nuovo parametro costituzionale idoneo al superamento del criterio di legittimità provvisoria della norma in esame, adottato dalla sentenza n. 46 del 1995"; v) si rilevò che nel caso di specie vi era stato un impulso degli interessati, ma "ferma restando la richiamata giurisprudenza di questa Corte in tema di poteri d'ufficio del Commissario". (...) 5.2.1.– Occorre sgombrare il campo da un possibile equivoco, che talora gli stessi scritti difensivi delle parti tendono ad alimentare: né la revisione costituzionale del 1999 né quella del 2022 hanno determinato un'alterazione della consistenza essenziale dei principi fondamentali della nostra Costituzione, nonostante il principio di terzietà sia intimamente connesso al diritto di difesa, che sin dalla sentenza n. 46 del 1957 questa Corte ha dichiarato "fondamentale in ogni ordinamento basato sulle esigenze indefettibili della giustizia e sui cardini dello Stato di diritto", e nonostante la sedes del novellato art. 9 Cost. sia proprio la parte della Carta che è dedicata ai "Principi fondamentali". (...) 5.2.3.– (...) entrambe le novelle costituzionali non hanno fatto altro che confermare e ulteriormente precisare quanto la Costituzione già prevedeva. Per quanto riguarda la terzietà del giudice, questa Corte ha più volte evidenziato che il novellato art. 111 Cost. non ha introdotto un'innovazione del contenuto essenziale del principio supremo che gli è sotteso (...), pur esplicitando con nettezza l'importanza delle sue singole specificazioni, con

non trascurabili effetti normativi (sia perché, in generale, il giusto processo è ormai desumibile direttamente dal testo costituzionale e non solo in via d'interpretazione sistematica, sia perché lo sono gli altri principi che ne costituiscono specificazione). Né un'innovazione di detto contenuto essenziale è derivata dalla novellazione dell'art. 117, primo comma, Cost. Per quanto riguarda il principio della tutela dell'ambiente, già prima della legge cost. n. 1 del 2022, si è chiarito (...) che, sebbene il testo originario della Costituzione non contenesse il lemma "ambiente" né disposizioni direttamente finalizzate a proteggere l'ecosistema, la giurisprudenza costituzionale aveva già riconosciuto (...) la "preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32 citato) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, secondo comma)", quali beni costituzionali primari (...). La sentenza n. 105 del 2024, poi, ha affermato con chiarezza che "la riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa". (...) Alla luce di quanto sin qui rilevato, deve escludersi che nel corso del tempo si siano prodotte modifiche normative così essenziali da imporre un ripensamento delle conclusioni raggiunte, quanto alla problematica qui esaminata, dalla precedente giurisprudenza di questa Corte, ora come allora fronteggiandosi i medesimi principi costituzionali. 6.– Ci si deve nondimeno domandare se proprio il decorso del tempo abbia in sé determinato una condizione diversa da quella del passato, suggerendo un corrispondentemente diverso esito. Per rispondere a questo interrogativo occorre rapidamente soffermarsi sulla genesi della norma oggetto di censura. Il contenuto normativo dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927 (...) risulta dalla combinazione dell'originario testo della norma di legge e dell'addizione operata dalla più volte ricordata sentenza n. 46 del 1995, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima tale norma "nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo". (...) 7.– (...) le esigenze che avevano indotto questa Corte alla declaratoria di illegittimità costituzionale additiva pronunciata con la sentenza n. 46 del 1995 non sono mutate. Ora come allora, infatti, l'interesse alla tutela del bene ambiente è nazionale e non solo regionale o locale; ora come allora si avverte la necessità che nazionale e non solo regionale o locale sia il soggetto istituzionale chiamato ad attivarsi per assicurare detta tutela; ora come allora, in difetto di soluzioni diverse apprestate dal legislatore, tale necessità può essere soddisfatta, allo stato, dal conferimento di un potere di impulso processuale al commissario agli usi civici (ferma restando la legittimazione degli enti esponenziali dei domini collettivi riconosciuta dalla legge n. 168 del 2017). È evidente che la sovrapposizione di funzioni giudicanti e di funzioni di impulso processuale genera significative linee di tensione con il diritto di difesa e il principio della terzietà del giudice, che suggerirebbero ben altre opzioni legislative, ma il punto resta oggi il medesimo del passato: trattasi di opzioni che vanno ascritte al legislatore, non ravvisandosi una soluzione costituzionalmente compatibile che assicuri, allo stesso tempo, l'adeguata tutela del bene-ambiente e la corretta articolazione delle funzioni giurisdizionali. L'ostacolo a un intervento di questa Corte non è costituito dall'esistenza di un ambito discrezionale riservato al legislatore, bensì dall'impossibilità di costruire per via di pronuncia costituzionale e senza esercitare scelte politiche un "sistema" protettivo dei domini collettivi in quanto beni ambientali che assicuri anche una piena armonia con gli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost. Né varrebbe obiettare che la pregressa giurisprudenza avrebbe "tollerato" la sovrapposizione di funzioni giudicanti e di funzioni di impulso processuale solo sino all'avvento di una riforma generale della materia e che tale riforma generale sarebbe

sopravvenuta con la legge n. 168 del 2017. Anzitutto, questa interpretazione della pregressa giurisprudenza non è confortata da saldi dati testuali, ben potendosi sostenere che non già l'avvento di una riforma generale fosse inteso come il *dies ad quem* della transitoria giustificabilità della sovrapposizione qui oggetto di contestazione, bensì l'avvento di una riforma generale recante una specifica previsione normativa dedicata all'iniziativa processuale a tutela dei beni d'uso civico da parte di un organo statale. In secondo luogo, il dubbio ora prospettato è rafforzato dal fatto che la legge n. 168 del 2017 è anteriore alla sentenza n. 113 del 2018, che ha potuto e dovuto tenerne conto, ma non per questo ha mutato indirizzo. Infine, che detta legge costituisca l'attesa riforma generale è discusso, non foss'altro perché essa non ha disposto l'abrogazione della legge n. 1766 del 1927 e – anzi – non ha operato un compiuto coordinamento con le sue previsioni normative. Le questioni incidentali di legittimità costituzionale di cui in epigrafe devono pertanto dichiararsi inammissibili. 8. – Tale declaratoria di inammissibilità non deve ovviamente indurre a sottovalutare la serietà della disarmonia determinata dalla più volte segnalata sovrapposizione di funzioni giudicanti e di funzioni di impulso processuale. Questa Corte ha ripetutamente sollecitato il legislatore a intervenire, anche prospettando alcune delle possibili soluzioni normative. In particolare, si è messo in evidenza che avrebbero potuto costituire possibili soluzioni l'istituzione dell'ufficio del pubblico ministero presso il commissario agli usi civici, lasciando a quest'ultimo il solo compito di giudicare, oppure l'abolizione della giurisdizione speciale del commissario, lasciandogli soltanto il potere di iniziativa processuale, cioè “trasformandolo in un organo specializzato del pubblico ministero presso il tribunale ordinario” (sentenza n. 133 del 1993). Nonostante il fermo invito formulato da questa Corte, il legislatore ha continuato a rimanere inerte. Tale inerzia non risulta in armonia con il dovere di leale collaborazione, la cui osservanza deve ispirare le relazioni fra tutti i poteri dello Stato (sentenze n. 410 e n. 110 del 1998 – che parlano di principio di lealtà e correttezza –, n. 139 del 1990, n. 35 del 1972, n. 168 del 1963) e in particolare quelle fra legislatore e giudice costituzionale (sentenza n. 242 del 2019, ordinanze n. 132 del 2020 e n. 207 del 2018). Essa costituisce anche una scelta problematica per lo stesso legislatore, poiché nelle complesse società contemporanee la capacità di rispondere ai bisogni dei cittadini costituisce una parte essenziale della sua legittimazione. L'intervento del legislatore è particolarmente necessario perché l'innesto di un istituto premoderno come l'uso civico o il dominio collettivo sul tronco del diritto moderno è fatalmente problematico e, per attecchire correttamente, abbisognerebbe di una sapiente opera di coordinamento legislativo. Inoltre, la disciplina introdotta dalla legge n. 1766 del 1927 ha subito una evidente torsione (così già le sentenze n. 152 del 2024 e n. 119 del 2023): concepita essenzialmente allo scopo della liquidazione degli usi civici, essa ha finito per rovesciarsi in normativa soprattutto protettiva della loro esistenza e del loro mantenimento (ora, in ispecie, nella forma del dominio collettivo), senza che – però – se ne aggiornassero adeguatamente i contenuti. Si sono così posti all'amministrazione e alla giurisdizione notevoli problemi, che la legge n. 168 del 2017, priva (...) del respiro della riforma di carattere generale, non ha consentito di risolvere appieno. È pertanto stringente l'esigenza che sia adempiuto il dovere del legislatore di intervenire organicamente in materia, ponendo ordine in un settore normativo nel quale si sovrappongono e confliggono, in una con l'esigenza della corretta amministrazione della giustizia, l'interesse delle comunità locali, il fondamentale interesse nazionale alla tutela del bene-ambiente, l'interesse privato e pubblico alla protezione della proprietà, l'interesse privato e pubblico all'esercizio dell'attività economica e alla realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture delle quali nessuna comunità politica può fare a meno».

SENTENZA N. 139

Il divieto di concessione di pene sostitutive delle pene detentive brevi agli imputati di reati “ostativi” – Non fondatezza delle questioni e richiamo al legislatore e all’amministrazione penitenziaria

La sentenza n. 139 ha dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 76 Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 59 della legge n. 689 del 1981, come sostituito dal d.lgs. n. 150 del 2022, il quale non consente la concessione di pene sostitutive delle pene detentive brevi nei confronti degli imputati dei reati di cui all’art. 4-*bis* ord. pen., salvo che sia stata riconosciuta la circostanza attenuante *ex* art. 323-*bis*, secondo comma, cod. pen. Con l’estromissione dei delitti contro la pubblica amministrazione dal novero dei reati elencati nell’art. 4-*bis* (d.l. n. 162 del 2022), l’eccezione non è più operativa, sicché l’accesso alle pene sostitutive è attualmente precluso in via assoluta agli imputati di tutti i reati “ostativi”. In primo luogo, è stata esclusa la violazione del criterio di cui all’art. 1, comma 17, lett. c), della legge n. 134 del 2021, che delegava il Governo a prevedere l’applicabilità delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi solo quando il giudice ritenga che contribuiscano alla rieducazione del condannato e sia assicurata, anche con opportune prescrizioni, la prevenzione del pericolo di commissione di altri reati. Tale criterio va collegato con quello di cui alla successiva lett. d) in base al quale il Governo, nel ridisciplinare le sanzioni sostitutive, doveva assicurare un coordinamento con le preclusioni previste dall’ordinamento penitenziario per l’accesso alla semilibertà e alla detenzione domiciliare. Alla luce di queste indicazioni, è stato escluso che il legislatore delegato abbia ecceduto i margini di discrezionalità consentiti. Per gli imputati dei reati di cui all’art. 4-*bis*, l’accesso alle misure alternative è previsto solo in seguito a complessi accertamenti, da compiersi in fase esecutiva e pertanto, coerentemente con le finalità di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale enunciate dalla delega, si è ritenuto che l’anticipazione di tali accertamenti nel giudizio di cognizione fosse incompatibile con l’obiettivo di consentire al giudice la valutazione sull’ammissione del condannato a una pena da scontarsi del tutto al di fuori del carcere. L’esigenza di coordinamento tra le discipline (pene sostitutive e ordinamento penitenziario) derivava proprio dalla scelta di ampliare la platea dei possibili destinatari della sostituzione, includendovi i condannati a pene detentive non superiori a quattro anni, mentre in precedenza era applicabile ai condannati a pene detentive non superiori, secondo i casi, a sei mesi, uno e due anni. L’assolutezza della preclusione non eccede dunque i margini di discrezionalità conferiti dalla delega, tanto più che la relatività della presunzione di pericolosità stabilita nell’ordinamento penitenziario può essere superata solo all’esito di accertamenti di regola compiuti durante l’esecuzione. Per quanto concerne l’asserita irragionevolezza della norma censurata, si è rimarcato che la riforma del 2022, in armonia con l’art. 27, terzo comma, Cost., ha configurato le pene sostitutive come autentiche pene, destinate ad arricchire gli strumenti sanzionatori a disposizione del giudice della cognizione per realizzare le funzioni proprie della sanzione penale. Trattandosi di pene a tutti gli effetti, il legislatore può in linea di principio decidere le tipologie di reato alle quali sono applicabili, simmetricamente a quanto accade per tutte le altre pene, godendo di ampia discrezionalità nella determinazione dei relativi limiti oggettivi. Tali limiti possono essere legittimamente individuati tramite la fissazione di una soglia massima di pena detentiva entro la quale la sostituzione è ammissibile, così come mediante l’indicazione dei reati per i quali la sostituzione può essere o meno operata, a condizione che la scelta non risulti manifestamente irragionevole, creando insostenibili disparità di trattamento, e non conduca a risultati manifestamente sproporzionati. Il riferimento ai limiti di pena ovvero a specifici titoli di reato costituisce del resto una tecnica ampiamente diffusa. Quanto al richiamo indiscriminato a tutti i reati di cui all’art. 4-*bis*, nonostante esso preveda tre categorie di reati sottoposti a regimi differenti, si è osservato che per tutte le categorie sono comunque necessari specifici

accertamenti sulla persistente pericolosità del condannato, da compiersi di regola durante l'esecuzione. Tale caratteristica comune dei reati ostativi è alla base della *ratio* dell'esclusione, in quanto il superamento della presunzione di pericolosità richiederebbe accertamenti che il giudice della cognizione non è di regola in grado di compiere e per i quali l'ordinamento penitenziario prevede sempre una fase di osservazione inframuraria. Per quanto riguarda la violenza sessuale, anche di gruppo, e la pornografia minorile (reati oggetto dei giudizi *a quibus*), la preclusione in radice della sostituzione della pena non è risultata manifestamente irragionevole in quanto i condannati possono essere ammessi ai benefici penitenziari e alle misure alternative solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della loro personalità, condotta collegialmente in carcere per almeno un anno, condizione che non può sussistere allorché sia il giudice della cognizione a dover decidere sulla sostituzione della pena detentiva. In ogni caso, i termini posti a raffronto dai rimettenti non erano omogenei, in quanto le alternative alle pene detentive previste dall'ordinamento penitenziario per i condannati per reati "ostativi" presuppongono l'avvio dell'esecuzione con modalità intramuraria, mentre la sostituzione della pena opera evitando al condannato, sin dall'inizio, il contatto con il carcere. Quanto alla dedotta irragionevolezza della mancata previsione di una valutazione sull'assenza di pericolo di recidiva ai fini della sostituzione, un diritto siffatto spetta ai soli condannati per i reati per i quali il legislatore ha previsto la possibilità per il giudice di irrogare, in luogo della pena detentiva già commisurata, una pena sostitutiva. Quest'ultima, dunque, può essere legittimamente prevista e applicata per taluni reati e non per altri, così come accade per ogni altra pena, in base a valutazioni politico-criminali censurabili solo in caso di irragionevoli disparità di trattamento o di contrarietà ai principi di ragionevolezza e proporzionalità. È stata esclusa anche l'irragionevole disparità di trattamento tra imputati condannati alla medesima pena detentiva, benché per reati diversi. Il titolo di reato è un idoneo criterio discrezionale, ampiamente utilizzato dal legislatore per stabilire il campo di applicazione di una pena. Né è risultata irragionevole l'equiparazione di trattamento tra imputati che avevano meno di ventun anni al momento del fatto e imputati che avevano un'età superiore. Anche se vi sono regole speciali per i "giovani adulti", non è rinvenibile nel sistema penale uno statuto differenziato che vincoli in generale il legislatore a prevedere per costoro regole più favorevoli quanto alla scelta della tipologia di sanzione e alla sua quantificazione. Infine, è stata esclusa la violazione del principio della finalità rieducativa della pena. Nel rispetto di tale principio, il legislatore può comunque assegnare alla pena anche altre finalità, come il contenimento della pericolosità sociale del condannato e la deterrenza nei confronti della generalità dei consociati. L'ampliamento del novero delle pene sostitutive e della possibilità di accedervi realizzato con la riforma del 2022 costituisce un passo significativo nella direzione dell'attuazione dei principi costituzionali, da sempre intesi anche come criteri orientativi della politica criminale. Le pene sostitutive sono tendenzialmente più funzionali ad assicurare l'obiettivo della rieducazione del condannato, in quanto evitano gli effetti desocializzanti del carcere e forniscono possibilità di lavoro, educazione, rafforzamento dei legami familiari e sociali, occasioni di ripensamento critico del proprio passato ed eventualmente di riconciliazione con la vittima del reato. Tuttavia, l'evoluzione normativa procede necessariamente in modo graduale, anche attraverso sperimentazioni progressive, coinvolgendo anzitutto i reati meno gravi e lasciando al margine quelli che il legislatore, con valutazione non arbitraria né discriminatoria, reputi più offensivi. Per questi ultimi, la Corte ha tuttavia sottolineato la necessità che la pena detentiva sia eseguita in condizioni e con modalità tali da incentivare o comunque consentire il percorso rieducativo, in condizioni rispettose della dignità della persona e del principio di umanità della pena, rimarcando che è preciso dovere del legislatore e dell'amministrazione penitenziaria assicurare tali condizioni a tutti coloro che si trovano attualmente nelle carceri italiane.

ESTRATTO

«7.4.– (...) il Governo gode in via generale di ampi poteri di “riempimento normativo” dei criteri indicati dalla legge delega, entro i limiti fissati dal suo oggetto e dalla sua ratio, e all’interno comunque delle scelte di fondo da essa fissati (...). Recentemente, proprio a proposito dell’incisiva riforma compiuta mediante il d.lgs. n. 150 del 2022, in attuazione della legge delega n. 134 del 2021, si è altresì precisato che il “fisiologico margine di discrezionalità connaturato all’istituto stesso della delegazione” è “specialmente ampio – fatte salve eventuali puntuali indicazioni su singoli profili che la legge delega abbia comunque fornito – nel caso in cui il Governo sia chiamato a riforme normative di ampio respiro (...), le quali richiedono interventi su distinti corpora normativi e complesse operazioni di coordinamento sistematico tra le molteplici discipline su cui la riforma deve necessariamente incidere” (sentenza n. 84 del 2024, punto 3.5. del Considerato in diritto). Alla luce di tali indicazioni, deve escludersi che il legislatore delegato abbia, mediante la censurata riformulazione dell’art. 59 della legge n. 689 del 1981, ecceduto i margini di discrezionalità conferitigli dalla legge delega nel prevedere una preclusione generale alla sostituzione della pena per gli imputati dei reati di cui all’art. 4-bis ordin. penit., per i quali l’accesso alle misure alternative è previsto solo in seguito a complessi accertamenti, da compiersi in fase esecutiva. Il legislatore delegato ha, evidentemente, ritenuto che l’anticipazione di tali accertamenti nel giudizio di cognizione fosse incompatibile con l’obiettivo – coerente con la finalità generale della riforma di assicurare la “semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale” (art. 1, comma, 1, della legge delega) – di consentire già al giudice della cognizione, nel quadro di un procedimento il più possibile celere, la valutazione sull’ammissione del condannato a una pena da scontarsi del tutto al di fuori del carcere (...). Tali scelte appaiono del tutto compatibili con la (invero generica) indicazione della legge delega di assicurare il “coordinamento” della disciplina delle riformate pene sostitutive con le preclusioni stabilite dall’ordinamento penitenziario, e in particolare dal suo art. 4-bis, che è all’evidenza la disposizione centrale a questo proposito. Né la violazione della legge delega potrebbe dedursi (...) dalla scelta del legislatore delegato di introdurre ex novo nel testo dell’art. 59 della legge n. 689 del 1981 una preclusione assoluta per gli imputati dei reati di cui all’art. 4-bis ordin. penit., dal momento che l’esigenza di coordinamento tra le due discipline (pene sostitutive e ordinamento penitenziario) nasceva proprio dalla decisione – prefigurata dalla legge delega, e attuata dal legislatore delegato – di allargare incisivamente la platea dei possibili destinatari della sostituzione: platea che oggi comprende i condannati a pene detentive non superiori a quattro anni, mentre in precedenza era applicabile ai condannati a pene detentive non superiori, secondo i casi, a sei mesi, un anno e due anni (art. 53 della legge n. 689 del 1981, nella formulazione anteriore alla riforma del 2022). Una tale estensione della sostituzione della pena detentiva a condannati per reati anche notevolmente più gravi (e le cui pene eccedessero il limite di ammissibilità della sospensione condizionale) poneva necessariamente il problema del suo coordinamento con le preclusioni stabilite dall’ordinamento penitenziario: problema (...) che la legge delega ha puntualmente sottoposto all’attenzione del Governo, conferendogli ampio margine discrezionale con riguardo alla sua soluzione, sia pure entro i limiti segnati dalla ratio complessiva della delega, ispirata anche (...) a criteri di semplificazione e speditezza della disciplina processuale. Né, infine, può ritenersi eccedente i margini di discrezionalità conferiti dalla delega la decisione del Governo di configurare tale preclusione come assoluta, a fronte della relatività della presunzione di pericolosità stabilita nell’ordinamento penitenziario, ove la presunzione può – peraltro – essere superata solo all’esito di accertamenti di regola compiuti una volta che l’esecuzione della pena abbia avuto inizio. (...). 8.1.– (...) La riforma del 2022 ha, con nettezza, inteso configurare le pene sostitutive come autentiche pene, destinate come tali ad arricchire gli strumenti sanzionatori a disposizione del giudice della cognizione

per realizzare le funzioni proprie della sanzione penale. Ciò si desume anzitutto dall'introduzione, nel Libro I del codice penale, del nuovo art. 20-bis, che espressamente le elenca, così completando il novero delle pene principali e accessorie già indicate negli articoli precedenti del Capo I del Titolo II (dedicato, appunto, alle pene) del Libro I del codice penale. Una simile scelta è del resto esplicitata dalla relazione illustrativa del d.lgs. n. 150 del 2022, in cui si chiarisce che le pene sostitutive riformate debbono intendersi, appunto, come “vere e proprie pene (...) diverse da quelle edittali (detentive e pecuniarie), irrogabili dal giudice penale in sostituzione di pene detentive, funzionali alla rieducazione del condannato, così come a obiettivi di prevenzione generale e speciale”. Tutto ciò in coerenza con la preziosa indicazione dello stesso art. 27, terzo comma, Cost., che ragiona di “pene” al plurale: stimolando così il legislatore a sperimentare forme di reazione sanzionatoria diverse – e in ipotesi più conformi tanto al senso di umanità, quanto alla funzione rieducativa – rispetto alla tradizionale pena carceraria. Se, però, le pene sostitutive sono a tutti gli effetti delle pene, non pare potersi negare che, in linea di principio, il legislatore debba poter decidere a quali tipologie di reato esse debbano o possano trovare applicazione, esattamente come accade rispetto alle pene detentive, a quelle pecuniarie, a quelle accessorie, alla confisca, e così via. Più in particolare, non può disconoscersi al legislatore un'ampia discrezionalità nella determinazione dei limiti oggettivi entro i quali l'applicazione di tali pene sia possibile per il giudice; limiti oggettivi che, a loro volta, ben possono essere individuati tramite la fissazione di una soglia massima di pena detentiva entro la quale la sua sostituzione è ammissibile, così come mediante l'indicazione di reati per i quali la sostituzione può essere o, viceversa, non può essere operata – e sempre che, rispetto alle esclusioni obiettive previste per taluni reati, la scelta del legislatore non risulti manifestamente irragionevole, creando insostenibili disparità di trattamento, né conduca, comunque, a risultati manifestamente sproporzionati. Il riferimento tanto a limiti di pena (fissati rispetto al minimo o al massimo edittale ovvero, come nel caso ora all'esame, alla concreta determinazione della pena da parte del giudice), quanto a specifici titoli di reato (individuati nominativamente o, come in questo caso, attraverso il richiamo a una categoria definita da altra disposizione), costituisce del resto una tecnica comune nell'ordito del codice penale, a disposizione del legislatore ogniquale volta intenda definire l'ambito applicativo di misure che prefigurino un esito sanzionatorio alternativo a quello carcerario, ovvero di non punibilità tout court (le cosiddette misure di “diversion”). Della tecnica dell'individuazione (...) di reati inclusi nella, ovvero sottratti alla, misura il legislatore fa, ad esempio, ampio uso nello stabilire i presupposti della causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131-bis cod. pen., così come quelli della sospensione del procedimento con messa alla prova di cui all'art. 168-bis cod. pen. (...). 8.2.– (...) l'art. 4-bis ordin. penit. prevede, come è noto, distinti regimi applicabili ai condannati per tre grandi “fasce” di reati, identificati rispettivamente dal comma 1 (prima fascia), dal comma 1-ter (seconda fascia) e dal comma 1-quater (terza fascia), per taluni reati (...) applicandosi peraltro un regime “misto”, che comprende elementi della prima e della terza fascia. (...) il dato comune a tutte queste ipotesi è rappresentato dalla necessità di specifici accertamenti, compiuti di regola durante l'esecuzione della pena, che riguardano la persistente pericolosità del condannato, presunta in via generale dall'ordinamento in relazione allo specifico titolo di reato posto a base della sentenza di condanna. Nell'ottica del legislatore del 2022, è (...) proprio tale caratteristica comune a costituire la ratio dell'esclusione degli imputati per i reati di cui all'art. 4-bis ordin. penit. dal novero dei possibili beneficiari delle pene sostitutive. Il superamento della presunzione di pericolosità degli autori di questi reati – presunzione che (...) coinvolge comunque reati di significativa gravità e produttivi di particolare allarme sociale – esigerebbe accertamenti che il giudice della cognizione non è ordinariamente in grado di compiere, e che anzi il legislatore dell'ordinamento penitenziario riserva normalmente a una fase di osservazione intramuraria del condannato. Pertanto, la scelta del

legislatore non appare, in via generale, manifestamente irragionevole o arbitraria, salva la verifica di una sua eventuale irragionevolezza o sproporzionalità rispetto a singole ipotesi criminose, tra quelle richiamate negli ormai foltissimi elenchi di cui ai vari commi dell'art. 4-bis ordin. penit. Con riferimento, però, ai tre reati che vengono in considerazione nei giudizi a quibus (violenza sessuale, violenza sessuale di gruppo e pornografia minorile) – rispetto ai quali peraltro (...) non viene nemmeno in considerazione la circostanza attenuante applicabile nei casi di minore gravità di violenza sessuale e (...) di pornografia minorile –, non può ritenersi manifestamente irragionevole una disciplina che preclude in radice la sostituzione della pena. Infatti, salvo che nel caso in cui sia stata riconosciuta l'attenuante del fatto di minore entità nella violenza sessuale, i condannati per questi stessi reati possono essere ammessi ai benefici penitenziari e alle misure alternative solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della loro personalità, condotta collegialmente in carcere per almeno un anno (art. 4-bis, comma 1-quater, ordin. penit.): condizione che, all'evidenza, non può sussistere allorché sia il giudice della cognizione a dover decidere sulla sostituzione della pena detentiva. Ciò a prescindere, naturalmente, dalla sperimentabilità di soluzioni diverse da parte del legislatore (...); soluzioni volte in sostanza a consentire un percorso di recupero efficace all'imputato che volontariamente vi si sottoponga prima della condanna, i cui risultati potrebbero essere vagliati già dal giudice della cognizione ai fini della sostituzione della pena detentiva. In ogni caso, non può essere considerata intrinsecamente contraddittoria o addirittura "paradossale" (...) una disciplina che preveda una preclusione assoluta in relazione a questi titoli di reato per l'accesso alle pene sostitutive, a fronte di una disciplina penitenziaria in cui le preclusioni assolute per titolo di reato sono, ormai, scomparse o sono comunque in via di superamento, per l'assorbente ragione che i due termini posti a raffronto non sono omogenei. Le alternative alle pene detentive previste dall'ordinamento penitenziario per i condannati per reati "ostativi" presuppongono infatti di regola, giusta il disposto dell'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen., l'avvio dell'esecuzione della pena con modalità intramuraria, mentre la sostituzione della pena opera evitando al condannato, sin dall'inizio, il contatto con il carcere. (...) 8.3.– (...) La valutazione da parte del giudice dell'assenza di pericolo di recidiva ai fini della sostituzione della pena detentiva non è, nell'ottica del legislatore, il contenuto di un diritto di cui sia titolare qualsiasi condannato. Un tale diritto spetta, invece, ai soli condannati per i reati per i quali il legislatore – in base a una valutazione discrezionale non manifestamente irragionevole – ha previsto la possibilità per il giudice di irrogare, in luogo della pena detentiva già commisurata, una pena sostitutiva. Quest'ultima, dunque, può essere legittimamente prevista e applicata per taluni reati e non per altri, così come accade per ogni altra pena prevista dall'ordinamento penale, in base a valutazioni politico-criminali che possono essere censurate da questa Corte soltanto ove producano irragionevoli disparità di trattamento, o risultati comunque contrari ai principi di ragionevolezza e proporzionalità. 8.4.– Sostanzialmente per le medesime ragioni non è condivisibile l'argomento (...) secondo cui la disposizione censurata creerebbe irragionevoli disparità di trattamento tra imputati condannati alla medesima pena detentiva soltanto in base al diverso titolo di reato. (...) il titolo di reato costituisce, in realtà, un idoneo criterio discrezionale – del resto, ampiamente utilizzato dal legislatore – per stabilire quale sia il campo di applicazione di una pena anziché di un'altra. (...) 8.5.– Infine, non persuade l'argomento (...) secondo cui la disposizione censurata produrrebbe una irragionevole equiparazione di trattamento tra imputati che abbiano commesso il fatto essendo minori di ventun anni e imputati che l'abbiano commesso a un'età superiore. Invero, regole speciali applicabili ai cosiddetti "giovani adulti" sono previste tanto dal codice penale (...), quanto in materia di esecuzione penale (...), in conformità alle fonti internazionali di soft law che raccomandano l'adozione di regole differenziate per questa categoria di rei (ad esempio, la rule 3.3. delle Regole minime delle Nazioni Unite sull'amministrazione della giustizia minorile, adottate dall'Assemblea

generale con la risoluzione 40/33 del 29 novembre 1985 – le cosiddette “Regole di Pechino” –). Tuttavia, questa Corte ritiene che questi dati normativi, pur significativi, non possano essere considerati allo stato sufficienti a configurare, all’interno del sistema penale, un vero e proprio statuto differenziato per i “giovani adulti”, che vincoli in via generale il legislatore a prevedere per gli stessi regole differenti, e più favorevoli, quanto alla scelta della tipologia di sanzione e alla sua quantificazione. (...) 9.1.– Questa Corte ha (...) affermato che “la necessità costituzionale che la pena debba tendere a rieducare, lungi dal rappresentare una mera generica tendenza riferita al solo trattamento, indica invece proprio una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l’accompagnano da quando nasce, nell’astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue” (sentenza n. 313 del 1990, punto 8 del Considerato in diritto). La finalità rieducativa è, dunque, coesistente al volto costituzionale della pena, nell’ordinamento italiano; tanto da non poter essere sacrificata “sull’altare di ogni altra, pur legittima, funzione della pena (sentenze n. 78 del 2007, n. 257 del 2006, n. 68 del 1995, n. 306 del 1993 e n. 313 del 1990)”, qualunque sia la gravità del reato commesso dal condannato (sentenza n. 149 del 2018, punto 7 del Considerato in diritto). Conseguentemente, non solo le autorità preposte all’esecuzione della pena, ma – ancor prima – il legislatore nella fase di comminatoria edittale, e poi il giudice in sede di irrogazione della pena, sono costituzionalmente vincolati a orientare la propria discrezionalità in maniera tale da favorire – e certamente da non ostacolare – quel “cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale”, nel quale si declina la funzione rieducativa della pena (sentenza n. 179 del 2017, punto 4.4. del Considerato in diritto). Il principio della finalità rieducativa della pena si integra, inoltre, con il principio del “minimo sacrificio necessario” della libertà personale, che la costante giurisprudenza di questa Corte deduce dal particolare rilievo costituzionale della libertà personale, solennemente definita “inviolabile” dall’art. 13 Cost. (sentenza n. 95 del 2025, punto 5.2.3. del Considerato in diritto ed ivi ulteriori riferimenti): con conseguente dovere di puntuale verifica – da parte del legislatore, del giudice di cognizione e poi della magistratura di sorveglianza – dell’effettiva necessità, rispettivamente, della comminatoria, dell’imposizione e della perdurante esecuzione di pene restrittive della libertà personale, e in particolare della detenzione in carcere. Verifica puntuale che vieppiù si impone, in via generale, in una situazione in cui (...) il sovraffollamento delle carceri italiane rende particolarmente arduo il perseguimento della finalità rieducativa, oltre che lo stesso mantenimento di standard minimi di umanità della pena, parimenti imposti dall’art. 27, terzo comma, Cost. (...) 9.2.– Tuttavia, non può non evidenziarsi che la giurisprudenza di questa Corte non si è mai spinta ad affermare che la rieducazione debba essere considerata, per vincolo costituzionale, come l’unica finalità legittima della pena. Il legislatore ben può, dunque, assegnare anche altre finalità alla pena – come il contenimento della pericolosità sociale del condannato e la deterrenza nei confronti della generalità dei consociati –, a condizione appunto di non sacrificare, in nome di queste pur legittime finalità, la sola funzione della pena espressamente indicata quale costituzionalmente necessaria, la rieducazione del reo; e a condizione di assicurare – assieme – il rispetto di tutti gli altri principi costituzionali che limitano la potestà punitiva statale. Lo stesso principio costituzionale del minimo sacrificio necessario della libertà personale non può che essere letto nel senso che il ricorso alla pena detentiva è legittimo solo in quanto sia, appunto, “necessario” (e dunque, non sostituibile mediante pene meno afflittive) e proporzionato rispetto al conseguimento delle legittime finalità della pena: tra le quali anche, e in primis, la funzione di tutela della collettività contro la residua pericolosità sociale del condannato. (...). (...) il diritto penale oggi vigente stabilisce – evidentemente in ottica anche generalpreventiva – che chi è stato condannato per un grave reato deve in ogni caso iniziare a scontare la propria pena in carcere, senza che sia richiesto al giudice di accertarne, caso per caso, la persistente pericolosità sociale. In quella sede dovrà dunque essere avviato il percorso

del suo graduale reinserimento nella società, nel quadro di un trattamento orientato a quei principi di progressività e flessibilità che la risalente giurisprudenza di questa Corte ha tratto dall'art. 27, terzo comma, Cost. (...). 9.3.– Tutto ciò non esclude che l'ampliamento del novero delle pene sostitutive e il deciso allargamento delle possibilità di accedervi realizzato con la riforma del 2022 costituisca un passo significativo nella direzione dell'inveramento, da parte dello stesso legislatore, dell'insieme dei principi costituzionali in materia di pena. Principi che da sempre sono stati intesi non solo come canoni di legittimità costituzionale delle scelte legislative, ma anche – e ancor prima – come criteri orientativi della politica criminale destinati a essere attuati mediante la dialettica democratica e la costruzione graduale di un consenso nella società, senza il quale essi finirebbero per restare lettera morta. Ciò in quanto le pene sostitutive, applicabili di regola solo previo consenso del condannato, appaiono tendenzialmente più funzionali ad assicurare l'obiettivo della sua rieducazione: evitando gli effetti desocializzanti del carcere e, assieme, accompagnandolo in un percorso che valorizza lavoro, educazione, rafforzamento dei legami familiari e sociali, occasioni di ripensamento critico del proprio passato, ed eventualmente di riconciliazione con la vittima del reato. Questa evoluzione non può, però, che procedere gradualmente, anche attraverso sperimentazioni progressive (...). E allora, è inevitabile che la sperimentazione coinvolga anzitutto i reati meno gravi, lasciando al margine quelli che il legislatore – con valutazione non arbitraria né discriminatoria – reputi maggiormente offensivi (...). Ciò che resta essenziale, in questi ultimi casi, è – semmai – che la pena detentiva sia eseguita in condizioni e con modalità tali da incentivare o rendere comunque praticabile il percorso rieducativo, in condizioni rispettose della dignità della persona e del principio di umanità della pena. Condizioni, queste, che è preciso dovere del legislatore e dell'amministrazione penitenziaria assicurare, con riguardo a tutti coloro che si trovano, oggi, nelle carceri italiane».

SENTENZA N. 152

La disciplina del contributo aggiuntivo agli obiettivi di finanza pubblica richiesto alle Regioni ordinarie per gli anni dal 2025 al 2029 (il coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica; la preclusione agli enti in disavanzo del finanziamento di investimenti con il fondo accantonato in attuazione del contributo; le rimodulazioni di contributi statali per investimenti di Comuni e Regioni) – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e sollecitazioni rivolte al legislatore statale

La sentenza n. 152 ha ritenuto non fondate plurime questioni promosse dalla Regione Campania, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, 119 e 120 Cost., avverso la disciplina del contributo aggiuntivo richiesto alle Regioni ordinarie per gli anni dal 2025 al 2029 come concorso agli obiettivi di finanza pubblica, posta dall'art. 1, commi 784, 786, 789, 790, 792, 793, 796 e 797, lett. a) e d), della legge n. 207 del 2024. In particolare, alle Regioni ordinarie è richiesto un contributo, aggiuntivo rispetto a quello previsto a legislazione vigente, pari a 280 milioni di euro per il 2025, a 840 milioni per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a 1.310 milioni per il 2029 e il cui riparto è effettuato in sede di autocoordinamento tra le Regioni, oppure, in assenza di accordo, mediante un provvedimento statale, in proporzione alla spesa corrente sostenuta da ciascuna Regione, ma con l'esclusione, tra l'altro, dell'intero perimetro sanitario e delle spese relative a diritti sociali, politiche sociali e famiglia. L'attuazione del contributo richiede alle Regioni di comprimere la spesa corrente in ciascuno degli anni dal 2025 al 2029; ciò avviene mediante l'iscrizione in bilancio di un fondo di importo pari al contributo dovuto, sul quale non è possibile disporre impegni di spesa e che deve essere finanziato attraverso le risorse di parte corrente. Per gli enti in situazione di disavanzo di amministrazione, il fondo contribuisce al ripiano in misura aggiuntiva rispetto all'ordinario piano di rientro; per gli enti non in disavanzo, è destinato a finanziare investimenti nell'esercizio successivo; ai fini della descritta alternativa, le Regioni considerano il disavanzo di amministrazione al netto della quota derivante da debito autorizzato e non contratto. Contestualmente, sono disposte la riduzione e la cancellazione di contributi statali per investimenti assegnati ai Comuni e alle Regioni ordinarie dai commi 139 e 134 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018. La Corte ha, tra l'altro, disatteso la censura basata sull'asserita carenza di adeguata istruttoria circa la congruità e sostenibilità del contributo, derivante dal mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per la finanza pubblica pur sollecitato dalla sentenza n. 195 del 2024. Il coinvolgimento è funzionale a salvaguardare l'assetto costituzionale e a scongiurare l'adozione di tagli al buio, i quali, oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare. In relazione a quest'esigenza si palesa la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione. Per effetto delle sovrapposizioni con precedenti analoghe misure, il contributo complessivamente dovuto dalle Regioni ordinarie risulta pari a 805 milioni di euro per il 2025, a 1.190 milioni per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a 1.310 milioni per il 2029. Sono importi che impattano significativamente sull'autonomia finanziaria delle Regioni, la cui voce deve necessariamente essere sentita nelle sedi preposte, anche al fine di fornire al Parlamento elementi istruttori necessari per assumere le decisioni. Altrimenti è forte il rischio che si scarichino eccessivamente sulle autonomie regionali le esigenze di contenimento della spesa pubblica. Tuttavia, la richiamata sentenza è stata depositata il 6 dicembre 2024, dopo che le Commissioni bilancio delle due Camere avevano ormai acquisito gli elementi informativi sui contenuti del disegno di legge di bilancio. Considerata la serrata scansione temporale per l'approvazione della manovra di bilancio, la pretesa di fruire dell'apporto istruttorio della Conferenza permanente non sarebbe stata in concreto esigibile prima dell'adozione della legge. Il coinvolgimento della Conferenza deve però ritenersi indefettibile già per la prossima manovra

di bilancio. Conseguentemente, lo Stato non potrebbe in futuro invocare i tempi procedurali serrati onde neutralizzare l'esigenza di un più compiuto coinvolgimento delle autonomie nell'iter di adozione delle decisioni fondamentali di finanza pubblica in sede di legge di bilancio. La pronuncia ha altresì rigettato la questione avente ad oggetto la preclusione agli enti in disavanzo della facoltà di utilizzare il fondo iscritto in attuazione del contributo per finanziare la spesa di investimento. L'obbligo di ripianare con sollecitudine i disavanzi di amministrazione risponde al principio di responsabilità nell'amministrazione delle risorse della collettività territoriale. La previsione impugnata, mirando a velocizzare la realizzazione del piano di rientro, non è in sé irragionevole. Tuttavia, il meccanismo ivi delineato si rivela eccessivamente rigido perché le Regioni in disavanzo sono escluse del tutto dalla possibilità di utilizzare le risorse corrispondenti al contributo per finanziare investimenti, riservata esclusivamente alle Regioni senza disavanzo. L'eccessiva rigidità determina esternalità negative sulla perequazione infrastrutturale tra le diverse Regioni ordinarie poiché solo poche di esse nel corso del quinquennio di applicazione del contributo, dati i tempi di recupero dei disavanzi, potranno implementare la spesa di investimento. La totale preclusione dell'impiego per investimenti da parte delle Regioni in disavanzo risulta potenzialmente idonea a determinare, al termine del periodo di applicazione del contributo, eccessivi divari infrastrutturali tra i territori, a causa di una discriminazione tra le Regioni che si può riflettere in un pregiudizio al principio di eguaglianza sostanziale. Il legislatore è stato così sollecitato, per le annualità successive a quella in corso, a rivedere, in una fisiologica dialettica con le Regioni orientata al bene comune, l'eccessiva rigidità del meccanismo, consentendo anche agli enti in disavanzo di utilizzare parte del contributo per la spesa di investimento. Vero è che l'obbligo di evitare la produzione di disavanzi e di ripianarli in termini contenuti, secondo le modalità declinate dalle regole statali di armonizzazione contabile, consegue ai principi di buona amministrazione, di copertura delle spese e dell'equilibrio di bilancio. Ma tali principi non possono diventare tiranni, comprimendo del tutto la possibilità della spesa di investimento delle Regioni in disavanzo, che è comunque funzionale a colmare il grave deficit infrastrutturale che ancora penalizza le potenzialità di sviluppo di diverse aree del Paese. Infine, quanto alla riduzione e alla cancellazione di contributi per investimenti assegnati ai Comuni e alle Regioni ordinarie dalla legge n. 145 del 2018, esse intervengono su risorse statali qualificabili come aggiuntive ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., determinandone una rimodulazione nel contesto di scelte allocative inserite in una manovra di finanza pubblica. Fondi così connotati possono essere oggetto di una nuova programmazione, alla luce di valutazioni di interesse strategico nazionale. Si tratta di risorse statali non ancora utilizzate, che, sulla base di una rinnovata valutazione delle esigenze di finanza pubblica, ricevono nel bilancio dello Stato una nuova destinazione ritenuta più consona in rapporto al mutato quadro di politica economica. D'altro canto, le rimodulazioni sono collegate al meccanismo che consente agli enti in avanzo di utilizzare il contributo aggiuntivo alla finanza pubblica per finanziare investimenti. La maggioranza degli enti locali presenta avanzi di amministrazione, sicché la riduzione dei trasferimenti può trovare compensazione, nel periodo considerato, dalla destinazione del contributo alla spesa di investimento. Lo stesso saldo positivo non è ipotizzabile per le Regioni. Tuttavia, per esse l'operatività dei definanziamenti non è immediata, bensì differita al 2027, per cui il pregiudizio alla perequazione infrastrutturale potrà essere evitato dal legislatore dando seguito alla sollecitazione a intervenire per una modulazione meno rigida dell'alternativa sull'impiego del contributo.

ESTRATTO

«2.3.– Un secondo profilo di censura fa derivare la violazione dei parametri evocati dal carattere aggiuntivo del contributo alla finanza pubblica, che si sommerebbe alle misure di

coordinamento già in corso, senza che sia stata svolta una adeguata istruttoria sulla congruità e sulla sostenibilità della misura. Al riguardo, la ricorrente precisa che il concorso richiesto alle regioni a statuto ordinario dalla legge di bilancio 2025 per gli anni dal 2025 al 2029 si sovrappone, per gran parte del periodo, a quello già introdotto dalla precedente legge di bilancio per gli anni dal 2024 al 2028 e, per l'anno 2025, anche a quello stabilito dalla legge di bilancio 2021 per il triennio 2023-2025. In particolare, sotto il profilo della leale collaborazione, la ricorrente ritiene violata la sollecitazione rivolta al legislatore dalla sentenza n. 195 del 2024 di questa Corte sulla necessità del coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Nel merito, va rilevato che, in effetti, secondo la suddetta pronuncia tale coinvolgimento è funzionale a salvaguardare l'assetto costituzionale, e cioè "a scongiurare l'adozione di 'tagli al buio', i quali oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare. In relazione a questa esigenza e nella prospettiva della nuova governance economica europea, che prevede (...) anche l'allungamento temporale delle misure di contenimento della spesa netta menzionate nel Piano strutturale di bilancio, si palesa vieppiù la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione". Erra quindi l'Avvocatura generale dello Stato quando afferma che la sollecitazione della richiamata sentenza costituirebbe "un'espressione più blanda dei poteri di indirizzo esercitabili dalla Corte". Per effetto delle ricordate sovrapposizioni, il contributo complessivamente dovuto dalle regioni a statuto ordinario risulta pari a 805 milioni di euro per l'anno 2025, a 1.190 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2028 e a 1.310 milioni di euro per l'anno 2029. Si tratta di importi considerevoli, che impattano in modo significativo sull'autonomia finanziaria delle regioni, la cui voce deve, necessariamente, essere almeno sentita nelle sedi appositamente preposte dall'ordinamento, anche al fine di poter fornire al Parlamento gli indispensabili elementi istruttori necessari per assumere le decisioni. Altrimenti è forte il rischio che si scarichino eccessivamente sulle autonomie regionali le esigenze di contenimento della spesa pubblica, frustrando così la stessa loro possibilità di porsi in termini generativi all'interno di quel pluralismo istituzionale che la Costituzione mira a garantire. Ciò chiarito, tutte le censure devono tuttavia ritenersi non fondate, poiché la richiamata sentenza è stata depositata il 6 dicembre 2024, dopo quindi che le Commissioni bilancio delle due Camere avevano ormai acquisito gli elementi informativi sui contenuti del disegno di legge di bilancio con un ciclo di audizioni informali (svolte, sui temi della finanza degli enti territoriali, il 5 novembre 2024). Considerata la serrata scansione temporale per l'approvazione parlamentare della manovra di bilancio, può ritenersi che la pretesa di usufruire dell'apporto istruttorio fornito dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica non sarebbe stata in concreto esigibile prima dell'adozione della legge impugnata. Il coinvolgimento della suddetta Conferenza permanente, per quanto prima precisato, deve però ritenersi certamente indefettibile già in riferimento alla prossima manovra di bilancio. Conseguentemente, lo Stato non potrebbe in futuro invocare i tempi procedurali serrati onde neutralizzare l'esigenza di un più compiuto coinvolgimento delle autonomie nell'iter di adozione delle decisioni fondamentali di finanza pubblica in sede di legge di bilancio. (...) 3.2.– Secondo la ricorrente, l'impugnato comma 790, precludendo alle regioni in disavanzo di finanziare investimenti con il fondo accantonato in bilancio ai sensi del precedente comma 789, violerebbe, poi, anche i principi di eguaglianza, formale e sostanziale, di cui all'art. 3 Cost., aggravando le attuali differenze tra i territori regionali, nonché il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., contraddicendo il vincolo, già esistente per le regioni in piano di rientro in forza dell'art. 1, comma 780, della legge n. 205 del 2017, ad assicurare un determinato livello di spesa per investimenti. 3.2.1.– Con riferimento al primo profilo, la censura regionale che pretende di conseguire, anche per

le regioni in disavanzo, l'utilizzabilità dell'intero contributo per la spesa di investimento non è fondata. Questa Corte ha già evidenziato che l'obbligo di ripianare con sollecitudine i disavanzi di amministrazione "risponde anche al principio di responsabilità nell'amministrazione delle risorse della collettività territoriale" (sentenza n. 195 del 2024). La previsione impugnata, mirando a velocizzare la realizzazione del piano di rientro, non è dunque in sé irragionevole. Tuttavia, occorre rilevare che, in effetti, il meccanismo previsto dal comma 790 si rivela eccessivamente rigido perché le regioni in disavanzo sono escluse del tutto dalla possibilità di utilizzare le risorse corrispondenti al contributo per finanziare investimenti, riservata esclusivamente alle regioni senza disavanzo di amministrazione (peraltro al netto, come si è visto, del disavanzo dal DANC). Tale eccessiva rigidità determina esternalità negative sulla perequazione infrastrutturale tra le diverse regioni a statuto ordinario, dal momento che solo poche di esse nel corso del quinquennio di applicazione del contributo, dati i tempi di recupero dei disavanzi, potranno implementare la spesa di investimento. È pur vero che nel periodo interessato dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e dal Piano nazionale complementare sono stati stanziati, come dimostrato in udienza pubblica dall'Avvocatura generale dello Stato in risposta allo specifico quesito formulato da questa Corte ai sensi dell'art. 10, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, circa diciannove miliardi di euro di spesa di investimento per progetti che hanno come soggetti attuatori le regioni a statuto ordinario e che, pro capite, la spesa è stata maggiore in regioni come la Campania, anche in considerazione delle esigenze di perequazione infrastrutturale. Tuttavia, è anche vero che l'orizzonte temporale dei suddetti Piani è destinato ad esaurirsi ben prima del quinquennio di riferimento del nuovo contributo e che nella stessa legge di bilancio 2025, con l'impugnato comma 797, sono stati cancellati specifici finanziamenti statali destinati agli investimenti delle regioni a statuto ordinario per importi rilevanti – difficilmente suscettibili di essere compensati dalla assegnazione del contributo alla spesa di investimento, che potrà realisticamente riguardare, come detto, poche regioni – in precedenza autorizzati fino all'anno 2034, e ora definanziati a partire dal 2027. Del resto, sia nella audizione della Corte dei conti che in quella dell'Ufficio parlamentare di bilancio, già citate, sono state segnalate criticità al riguardo. Nella prima, infatti, pur essendosi positivamente rilevato l'incremento dei fondi per il Servizio sanitario nazionale e per la perequazione comunale, nonché l'istituzione di un nuovo fondo – ma solo a favore delle amministrazioni centrali dello Stato – per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, si è evidenziato il rischio, in riferimento al "periodo post PNRR", di "depotenziare fortemente la spinta impressa dalle progettualità" in esso previste e dell'acuirsi delle "divaricazioni nella dotazione di capitale tra aree territoriali" (documento della Corte dei conti, depositato in occasione dell'audizione del 5 novembre 2024, pagine 95-96). Nella seconda, si è sottolineata "la mancata attuazione della L. 42/2009 per la parte relativa alla perequazione infrastrutturale", l'assenza di indicatori efficaci al fine di rilevare le criticità territoriali e l'esistenza di effetti netti "complessivamente negativi" sulla spesa in conto capitale degli enti territoriali (documento dell'Ufficio parlamentare di bilancio, depositato in occasione dell'audizione del 5 novembre 2024, pagine 134 e 136). La totale preclusione per l'intero quinquennio dell'impiego per investimenti da parte delle regioni in disavanzo risulta, in effetti, potenzialmente idonea a determinare, al termine del periodo di applicazione del contributo alla finanza pubblica, eccessivi divari infrastrutturali tra i territori, a causa di una discriminazione tra le regioni che si può riflettere in un pregiudizio al principio di eguaglianza sostanziale. Questa Corte, quindi, ritiene necessario sollecitare il legislatore, per le annualità successive a quella in corso, a rivedere, in una fisiologica dialettica con le regioni orientata al bene comune, l'eccessiva rigidità del meccanismo, consentendo anche alle regioni in disavanzo di utilizzare una parte del contributo per la spesa di investimento. È pur vero che l'"obbligo di evitare la produzione di disavanzi e, comunque, di ripianarli in termini contenuti, secondo le modalità declinate dalle regole statali

dell'armonizzazione contabile, consegue, da un lato, ai principi di buona amministrazione, di copertura delle spese e dell'equilibrio di bilancio" (sentenza n. 195 del 2024). Tuttavia, è anche vero che tali principi non possono diventare "tiranni", comprimendo del tutto, nella specie, la possibilità della spesa di investimento delle regioni in disavanzo, che è comunque funzionale anche a colmare il grave deficit infrastrutturale che ancora penalizza le potenzialità di sviluppo di diverse aree del nostro Paese. (...) 5.— Con un ultimo gruppo di questioni, il ricorso impugna l'art. 1, commi 796 e 797, lettere a) e d), della legge n. 207 del 2024, in quanto, riducendo, il primo, e azzerando, il secondo, le autorizzazioni di spesa per contributi statali per investimenti dei comuni e delle regioni a statuto ordinario, tali previsioni violerebbero, in particolare, gli artt. 3, 97 e 119, nonché gli artt. 81 e 120 Cost., omettendo di prevedere "strumenti perequativi" e, anzi, realizzando "un meccanismo proteso ad acuire le disparità tra territori", così contribuendo "alla perpetrazione e cristallizzazione di condizioni di fatto" tali da limitare, per le regioni più svantaggiate, l'esercizio delle prerogative costituzionali. Alla luce di quanto precisato al punto 3.2.1., le censure non sono fondate. Le disposizioni impugnate intervengono su risorse statali qualificabili come aggiuntive, ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., determinandone una rimodulazione nel contesto di scelte allocative inserite in una manovra di finanza pubblica. Con riferimento a fondi così connotati, la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto possibile che essi siano "oggetto di una nuova programmazione, alla luce di valutazioni di interesse strategico nazionale" (sentenza n. 143 del 2017). In altri termini, si tratta di risorse statali "non ancora utilizzate, che, sulla base di una rinnovata valutazione delle esigenze di finanza pubblica, ricevono nel bilancio dello Stato una nuova destinazione ritenuta più consona in rapporto al mutato quadro di politica economica" (sentenza n. 207 del 2011). D'altro canto, alla base delle rimodulazioni operate dalle disposizioni impugnate vi è anche il collegamento tra queste e il meccanismo che consente agli enti territoriali in avanzo di amministrazione di utilizzare il contributo alla finanza pubblica per finanziare investimenti. La stessa relazione al disegno di legge di bilancio esplicita che tutti i disposti definanziamenti agli enti territoriali tengono conto della previsione della suddetta modalità applicativa del contributo (A.C. n. 2112 – XIX Legislatura – Relazione al disegno di legge di bilancio 2025 – pagina 151). In effetti, quanto al comparto degli enti locali, la maggioranza dei quali presenta avanzi di amministrazione, la riduzione dei trasferimenti può trovare compensazione, nel periodo considerato, dalla destinazione del contributo alla spesa di investimento. Come evidenziato al punto 3.2.1., lo stesso saldo positivo non è però ipotizzabile per le regioni. Tuttavia, per questi enti territoriali l'operatività dei denunciati definanziamenti non è immediata, bensì differita al 2027, per cui il pregiudizio alla perequazione infrastrutturale potrà essere evitato dal legislatore dando seguito alla sollecitazione di questa Corte a intervenire, nelle annualità successive a quella in corso, per una modulazione meno rigida dell'alternativa sulla utilizzazione del contributo».

SENTENZA N. 156

La preclusione ai lavoratori della facoltà di costituire rappresentanze aziendali nell'ambito delle associazioni sindacali che, pur non avendo firmato un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva né partecipato alla relativa negoziazione, siano comparativamente più rappresentative sul piano nazionale – Illegittimità costituzionale *in parte qua* e auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 156 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 39 Cost., dell'art. 19, primo comma, della legge n. 300 del 1970, nella parte in cui non prevedeva che le rappresentanze sindacali aziendali potessero essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. La questione, concernente la fattispecie del sindacato "non trattante e non firmante", sottende la complessa dialettica tra rapporto di forza e istanze pluralistiche. Benchè non possano essere astratte dalle tensioni naturalmente insite nel rapporto tra le parti sociali, le dinamiche sindacali neppure possono essere inquinate da condotte strumentali di una parte in danno dell'altra. Vero è che la sottoscrizione, intesa non come mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati, ma quale esito di una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto, corrisponde allo strumento di misurazione della forza di un sindacato, e di riflesso della sua rappresentatività, tipicamente proprio dell'ordinamento sindacale, manifestando la capacità del sindacato di imporsi al datore come controparte contrattuale. La sentenza n. 231 del 2013, riguardante il diverso caso del sindacato "trattante e non firmante", ha messo a fuoco i rischi del potere datoriale di accreditamento, quali si manifestano nell'intero corso dell'attività negoziale, nel cui ambito i sindacati potrebbero essere privilegiati o discriminati sulla base non già del rapporto con i lavoratori, che rimanda al dato oggettivo (e valoriale) della loro rappresentatività e, quindi, giustifica la stessa partecipazione alla trattativa, bensì del rapporto con l'azienda, per il rilievo condizionante attribuito al dato contingente di avere prestato il proprio consenso alla conclusione di un contratto. Allo stato attuale, l'idoneità del criterio della trattativa (quale introdotto dalla pronuncia da ultimo citata in aggiunta alla firma del contratto) a impedire ogni distorsione che possa falsarne la razionalità pratica non è assicurata nell'ordinamento sindacale di diritto privato, al contrario di quanto accade nell'ambito del pubblico impiego contrattualizzato. Ai sensi degli artt. 42 e 43 del d.lgs. n. 165 del 2001, l'ARAN, ovvero il rappresentante istituzionale della parte pubblica, ammette alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell'area una rappresentatività non inferiore al 5%, considerando a tal fine la media tra il dato associativo (deleghe contributive rilasciate dai lavoratori) e il dato elettorale (voti ottenuti nelle elezioni delle RSU), dal che deriva la legittimazione a costituire RSA dell'organizzazione sindacale ammessa alla trattativa. In sintonia con i principi di buon andamento e imparzialità sanciti dall'art. 97 Cost., la selezione degli interlocutori negoziali, e il conseguente accesso alla tutela promozionale, non avviene quindi a discrezione della pubblica amministrazione, datrice di lavoro, ma in virtù di una misurazione oggettiva, che si avvale di un sistema di certificazione della rappresentatività sindacale. L'esigenza di oggettivare il criterio di ingresso alla tutela sindacale di secondo livello è stata avvertita anche nel settore privato, trovando un punto di composizione nell'ordinamento interconfederale, con il Testo unico sulla rappresentanza, sottoscritto il 10 gennaio 2014 da CONFINDUSTRIA, CGIL, CISL e UIL. Con evidente richiamo al modello legale del lavoro pubblico contrattualizzato, è previsto un sistema di certificazione della rappresentatività, la cui imparzialità è garantita dall'INPS, per la rilevazione delle iscrizioni, e dal CNEL, per la ponderazione dei dati, in base al quale l'associazione dei lavoratori che raggiunge la soglia del 5%, quale media fra dato associativo e dato elettorale, si intende partecipante alle trattative contrattuali, ai fini della spettanza dei diritti sindacali ex artt. 19 e ss. statuto lavoratori. Al netto

della specificità della disciplina legale del lavoro pubblico e in disparte i limiti soggettivi di efficacia dell'autoregolamentazione pattizia (sul punto largamente inattuata), nei rapporti sindacali di diritto privato esterni al sistema interconfederale, l'ammissione di un'associazione dei lavoratori alle trattative, e quindi alle prerogative del Titolo III dello statuto, è condizionata dalle scelte discrezionali della parte datoriale. L'unico presidio è quello di diritto comune, ovvero il canone della buona fede oggettiva nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto (art. 1337 cod. civ.), che si limita a garantire, con apparato rimediabile suo proprio, che non vi sia abuso della libertà contrattuale con possibile violazione della libertà sindacale. D'altronde, la discrezionalità del datore privato nella selezione dell'interlocutore negoziale è garantita come manifestazione della libertà del contraente. Nell'interstizio tra la libertà dell'impresa di trattare con chi vuole e il diritto del sindacato rappresentativo di accedere alle prerogative di legge si apre un vuoto di tutela. Se la libertà negoziale del datore di lavoro privato, in assenza di obblighi legali o contrattuali a trattare, non può essere compressa, trattandosi di un riflesso della libertà di iniziativa economica, non può l'esercizio della libertà medesima tradursi in un surrettizio ostacolo al godimento delle misure di agibilità che la legge riconosce alle associazioni rappresentative dei lavoratori. Vale la *ratio decidendi* della sentenza n. 231 del 2013, trasposta dal criterio della firma del contratto al criterio della partecipazione alle trattative: quando non realizza la funzione di selezione dei soggetti in ragione della loro effettiva rappresentatività, trasformandosi al contrario in un meccanismo di esclusione di soggetti effettivamente rappresentativi, il criterio della trattativa viene a collidere, come collideva il criterio della firma, con i principi di ragionevolezza e pluralismo. Il rischio che il criterio della trattativa da mezzo di selezione diventi espediente finalizzato all'esclusione può manifestarsi nelle forme più diverse, più o meno scoperte, non solo perché si nega formalmente l'accesso al tavolo negoziale a un sindacato pur altamente rappresentativo, ma anche perché gli si oppone una piattaforma inaccettabile e non negoziabile, ovvero si rifiuta l'apertura delle trattative con qualunque sigla. Svincolata dagli indici negoziali della firma e della trattativa, ovvero ricondotti gli stessi alla loro esatta funzione presuntiva e non costitutiva, la rappresentatività sindacale si presenta in una forma astratta e necessita di un criterio di misurazione che, per osservare la discrezionalità del legislatore, deve corrispondere a un parametro rinvenibile nel tessuto normativo. Negli ultimi anni, il legislatore ha fatto ricorso, sempre più spesso, al parametro della rappresentatività comparativa. Elevata a modello dall'art. 2, comma 1, lett. m), del d.lgs. n. 276 del 2003, la figura dei sindacati comparativamente più rappresentativi è divenuta il punto di riferimento dell'evoluzione normativa nell'ambito della negoziazione collettiva. Alle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale si riferiscono gli artt. 8, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, relativo alla contrattazione collettiva di prossimità, e 51, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2015, concernente l'integrazione pattizia della tipologia contrattuale, nonché gli artt. 11, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2023, in ordine al contratto collettivo applicabile al personale impiegato in lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni, e 2, comma 1, lett. e), della legge n. 76 del 2025, in tema di diritti partecipativi dei lavoratori. Il parametro della rappresentatività comparativa, individuato in funzione interinale rispetto a una futura e sistematica rivisitazione legislativa, estesa agli aspetti procedurali della materia, potrebbe risultare, per il suo carattere selettivo e per la base nazionale del perimetro, restrittivo per un istituto, quale la RSA, che vive in una dimensione tipicamente aziendale; tuttavia, è una soluzione avvalorata da precisi riscontri normativi, già rinvenibili nell'ordinamento. Compete, in ogni caso, al legislatore un'organica riscrittura della disposizione censurata, affinché essa, dopo essere stata profondamente incisa dal *referendum* del 1995 e successivamente emendata dalla Corte, venga a delineare un assetto normativo capace di valorizzare l'effettiva rappresentatività in azienda quale criterio di accesso alla tutela promozionale delle organizzazioni dei lavoratori.

ESTRATTO

«3.1.– (...) la protezione data alle organizzazioni sindacali dallo statuto dei lavoratori si articola “su due livelli”, uno comune inerente alle garanzie di libertà, e un secondo livello “promozionale”, che implica una selezione basata sull’“effettiva rappresentatività” (sentenza n. 30 del 1990). Al primo livello appartengono la tutela contro gli atti discriminatori (artt. 15 e 16), il divieto dei sindacati di comodo (art. 17) e la repressione della condotta antisindacale (art. 28). Il secondo livello si concentra nel Titolo III dello statuto, ed è incardinato proprio sull’art. 19, che apre il Titolo medesimo, il che già segnala che la RSA è il volano della cosiddetta tutela rafforzata o privilegiata. Infatti, la RSA indice le assemblee e i referendum nell’unità produttiva (artt. 20 e 21), ha diritto di affissione nell’unità stessa (art. 25), vi dispone di locali idonei all’attività (art. 27), i suoi dirigenti non possono essere trasferiti unilateralmente e usufruiscono di permessi, retribuiti e non (artt. 22, 23 e 24). La tutela privilegiata è a godimento selettivo: “le norme di sostegno dell’azione sindacale nelle unità produttive, in quanto sopravanzano la garanzia costituzionale della libertà sindacale, ben possono essere riservate a certi sindacati identificati mediante criteri scelti discrezionalmente nei limiti della razionalità” (sentenza n. 244 del 1996); “la differenza tra i due suaccennati livelli di tutela (...) consiste (...) nel diverso e più elevato grado di effettiva rappresentatività che le organizzazioni ammesse alla tutela rafforzata di cui al titolo III dello Statuto devono dimostrare di possedere” (sentenza n. 30 del 1990). Il criterio legale di selezione non è disponibile dalle parti, è piuttosto un “criterio inderogabile”, perché “l’accesso pattizio alle misure di sostegno non offre alcuna garanzia oggettivamente verificabile, in quanto è strutturalmente legato al solo potere di accreditamento dell’imprenditore” (...). Qualora tale potere fosse in grado di incidere sul criterio legale, l’imprenditore potrebbe “influire sulla libera dialettica sindacale in azienda, favorendo quelle organizzazioni che perseguono una politica rivendicativa a lui meno sgradita” (...). 3.2.– Il testo originario dell’art. 19, primo comma, statuto lavoratori contemplava due distinti criteri di legittimazione alla costituzione delle RSA. Queste, infatti, potevano essere costituite, ad iniziativa dei lavoratori, nell’ambito: a) delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale; b) delle associazioni, non affiliate a tali confederazioni, che fossero tuttavia firmatarie di contratti collettivi, nazionali o provinciali, applicati nell’unità produttiva. Tramite il criterio di cui alla lettera a), il legislatore presumeva che l’associazione aderente a una confederazione maggiormente rappresentativa sul piano nazionale fosse rappresentativa anch’essa sul piano aziendale (in tal senso, si parlava di “rappresentatività presunta”); tramite il criterio di cui alla lettera b), la rappresentatività del sindacato era accertata mediante un indice negoziale, ovvero la stipulazione di un contratto collettivo applicato nell’unità produttiva, un contratto tuttavia di livello almeno provinciale, escluso quindi il contratto aziendale. 3.3.– Per effetto dell’art. 1 del d.P.R. 28 luglio 1995, n. 312, recante “Abrogazione, a seguito di referendum popolare, della lettera a) e parzialmente della lettera b) dell’art. 19, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300, sulla costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali, nonché differimento dell’entrata in vigore dell’abrogazione medesima”, il primo comma dell’art. 19 statuto lavoratori risulta formulato nel senso che le RSA “possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell’ambito: delle associazioni sindacali, che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell’unità produttiva”. Venuto meno il criterio dell’affiliazione confederale, è rimasto quello della firma, esteso ai contratti aziendali mediante l’elisione delle parole “nazionali o provinciali”. (...) 3.4.– (...) il criterio della firma del contratto è “un congegno di verifica empirica della rappresentatività nel singolo contesto produttivo” (sentenza n. 30 del 1990). Pertanto, esso non va inteso in senso formale, bensì quale indice di effettiva rappresentatività, manifestata attraverso quell’atto tipico dell’agire sindacale che è la stipulazione del contratto collettivo.

“Non è perciò sufficiente la mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati, ma occorre una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto”, e “nemmeno è sufficiente la stipulazione di un contratto qualsiasi, ma deve trattarsi di un contratto normativo che regoli in modo organico i rapporti di lavoro, almeno per un settore o un istituto importante della loro disciplina” (sentenza n. 244 del 1996). 3.5.– Con la sentenza n. 231 del 2013, questa Corte ha affrontato un caso che, regolato in base al criterio della firma, avrebbe avuto un esito disallineato rispetto ai principi costituzionali. Si trattava invero di un’associazione dei lavoratori di conclamata rappresentatività, la quale, pur avendo partecipato fattivamente alle trattative per la stipula del contratto collettivo, aveva deciso infine di non sottoscriverlo, restando così priva dei diritti di agibilità sindacale, a differenza delle altre sigle, viceversa addivenute alla firma. Questa Corte ha rilevato che, “nel momento in cui viene meno alla sua funzione di selezione dei soggetti in ragione della loro rappresentatività e, per una sorta di eterogenesi dei fini, si trasforma invece in meccanismo di esclusione di un soggetto maggiormente rappresentativo a livello aziendale o comunque significativamente rappresentativo, sì da non potersene giustificare la stessa esclusione dalle trattative, il criterio della sottoscrizione dell’accordo applicato in azienda viene inevitabilmente in collisione con i precetti di cui agli artt. 2, 3 e 39 Cost.”. Ha poi osservato che il criterio della sottoscrizione, applicato in termini assoluti, si presta a deviazioni e abusi, potendo tradursi “in una forma impropria di sanzione del dissenso”, fino a scadere in “un illegittimo accordo ad excludendum”. Ha quindi dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 19, primo comma, statuto lavoratori, “nella parte in cui non prevede che la rappresentanza sindacale aziendale possa essere costituita anche nell’ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell’unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell’azienda”. La menzionata sentenza chiarisce che l’“intervento additivo” è stato doverosamente circoscritto dal petitum, ovvero limitato alla fattispecie della carenza di firma contrattuale, senza potersi estendere alla differente fattispecie della “carenza di attività negoziale”. Riguardo a tale ulteriore ipotesi, questa Corte ha ipotizzato, d’altronde, “una molteplicità di soluzioni”, riconoscendo come l’opzione tra queste spettasse al legislatore. 3.6.– La fattispecie oggi in scrutinio riguarda appunto una carenza di attività negoziale preliminare alla sottoscrizione, inverte dalla dedotta esclusione di un’associazione dei lavoratori – della quale si assume la significativa rappresentatività – non solo dalla firma del contratto, ma, già a monte, dal tavolo delle trattative. (...) 5.– Nel merito, la questione è fondata. (...) 5.2.2.– La sentenza n. 231 del 2013 ha messo a fuoco i rischi del potere datoriale di accreditamento, quali si manifestano nell’intero corso dell’attività negoziale, nel cui ambito i sindacati potrebbero essere “privilegiati o discriminati sulla base non già del rapporto con i lavoratori, che rimanda al dato oggettivo (e valoriale) della loro rappresentatività e, quindi, giustifica la stessa partecipazione alla trattativa, bensì del rapporto con l’azienda, per il rilievo condizionante attribuito al dato contingente di avere prestato il proprio consenso alla conclusione di un contratto con la stessa”. 5.3.– Alla luce di tale pronuncia, la questione odierna si risolve allora sul piano della verifica dell’idoneità del criterio della trattativa a impedire ogni distorsione che possa falsarne la razionalità pratica. Allo stato attuale della normativa, tale idoneità non è assicurata nell’ordinamento sindacale di diritto privato, al contrario di quanto accade nell’ambito del pubblico impiego contrattualizzato. 5.3.1.– Ai sensi degli artt. 42 e 43 del d.lgs. n. 165 del 2001, l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), ovvero il rappresentante istituzionale della parte datoriale pubblica, ammette alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell’area una rappresentatività non inferiore al 5 per cento, considerando a tal fine la media tra il dato associativo (deleghe contributive rilasciate dai lavoratori) e il dato elettorale (voti ottenuti nelle elezioni delle RSU), dal che deriva la legittimazione a costituire RSA

dell'organizzazione sindacale ammessa alla trattativa su questa base percentuale. In sintonia con i principi di buon andamento e imparzialità sanciti dall'art. 97 Cost., la selezione degli interlocutori negoziali, e il conseguente accesso alla tutela promozionale, non avviene quindi a discrezione della pubblica amministrazione, datrice di lavoro, ma in virtù di una misurazione oggettiva, che si avvale di un sistema di certificazione della rappresentatività sindacale, presidiato dal comitato paritetico di cui al comma 8 del citato art. 43. 5.3.2.– L'esigenza di oggettivare il criterio di ingresso alla tutela sindacale di secondo livello è stata avvertita anche nel settore privato, trovando un punto di composizione nell'ordinamento interconfederale, con il Testo unico sulla rappresentanza, sottoscritto il 10 gennaio 2014 da CONFINDUSTRIA, CGIL, CISL e UIL. Con evidente richiamo al modello legale del lavoro pubblico contrattualizzato, il Testo unico ha previsto un sistema di certificazione della rappresentatività, la cui imparzialità è garantita dal concorso dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), per la rilevazione delle iscrizioni, e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, per la ponderazione dei dati, in base al quale l'associazione dei lavoratori che raggiunge la soglia del 5 per cento, quale media fra dato associativo e dato elettorale, si intende partecipante alle trattative contrattuali, ai fini della spettanza dei diritti sindacali di cui agli artt. 19 e seguenti statuto lavoratori. 5.3.3.– Al netto della specificità della disciplina legale del lavoro pubblico (caratterizzata dalla peculiare conformazione degli attori sociali), e in disparte i limiti soggettivi di efficacia dell'autoregolamentazione pattizia (sul punto peraltro largamente inattuata), resta che, nei rapporti sindacali di diritto privato esterni al sistema interconfederale, come quello di specie, l'ammissione di un'associazione dei lavoratori alle trattative, e quindi alle prerogative del Titolo III dello statuto, è condizionata dalle scelte discrezionali della parte datoriale. Pertanto, in questo ambito, l'unico presidio è quello di diritto comune, ovvero il canone della buona fede oggettiva, sancito dall'art. 1337 del codice civile, nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto, che si limita a garantire, con apparato rimediabile suo proprio, che non vi sia abuso della libertà contrattuale con possibile violazione della libertà sindacale. 5.3.4.– La discrezionalità del datore di lavoro privato nella selezione dell'interlocutore negoziale è d'altronde garantita come manifestazione della libertà del contraente. (...) Nell'interstizio tra la libertà dell'impresa di trattare con chi vuole e il diritto del sindacato rappresentativo di accedere alle prerogative di legge si apre il vuoto di tutela, costituzionalmente illegittimo, denunciato dall'odierno rimettente. (...) 6.– Se la libertà negoziale del datore di lavoro privato, in assenza di obblighi legali o contrattuali a trattare, non può essere compressa, trattandosi di un riflesso della libertà di iniziativa economica, non può l'esercizio della libertà medesima tradursi in un surrettizio ostacolo al godimento delle misure di agibilità che la legge riconosce alle associazioni rappresentative dei lavoratori. Vale la ratio decidendi espressa dalla sentenza n. 231 del 2013, trasposta dal criterio della firma del contratto al criterio della partecipazione alle trattative: quando non realizza la funzione di selezione dei soggetti in ragione della loro effettiva rappresentatività, trasformandosi al contrario in un meccanismo di esclusione di soggetti effettivamente rappresentativi, il criterio della trattativa viene a collidere, come collideva il criterio della firma, con i principi di ragionevolezza e pluralismo, sanciti dagli artt. 3 e 39 Cost. Il rischio (...) che il criterio della trattativa da mezzo di selezione diventi espediente finalizzato all'esclusione può manifestarsi nelle forme più diverse, più o meno scoperte, non solo perché si nega formalmente l'accesso al tavolo negoziale a un sindacato pur altamente rappresentativo, ma anche perché gli si oppone una piattaforma inaccettabile e non negoziabile, ovvero si rifiuta l'apertura delle trattative con qualunque sigla; nel qual ultimo caso la lesione non viene inferta a una specifica associazione dei lavoratori, ma a tutte complessivamente, attraverso la compromissione dell'istituto della RSA. 7.– Non sfugge a questa Corte che, svincolata dagli indici negoziali della firma e della trattativa, ovvero ricondotti gli stessi alla loro esatta funzione presuntiva e non costitutiva, la rappresentatività

sindacale si presenta in una forma astratta, e necessita quindi di un criterio di misurazione. Ciò non attiene tuttavia all'esistenza del vulnus, che già si è accertato, bensì all'individuazione del rimedio, il quale, per osservare la discrezionalità del legislatore, deve corrispondere a un parametro rinvenibile nel tessuto normativo. (...) 8.– (...) il legislatore negli ultimi anni ricorre, sempre più frequentemente, al parametro della rappresentatività comparativa. 8.1.– Elevata a modello dall'art. 2, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), la figura dei sindacati comparativamente più rappresentativi è divenuta il punto di riferimento dell'evoluzione normativa, specie nell'ambito della negoziazione collettiva, anche in funzione del contrasto ai fenomeni di dumping indotti dalla prassi dei cosiddetti contratti-pirata. Alle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale si riferiscono, tra gli altri, l'art. 8, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, relativo alla contrattazione collettiva di prossimità (sul tema si veda la sentenza n. 52 del 2023 di questa Corte), e l'art. 51, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), concernente l'integrazione pattizia della tipologia contrattuale. Più di recente, tale riferimento si rinviene anche nell'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), in ordine al contratto collettivo applicabile al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni, e nell'art. 2, comma 1, lettera e), della legge 15 maggio 2025, n. 76 (Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese), in tema di diritti partecipativi dei lavoratori. 8.2.– Il parametro della rappresentatività comparativa, per il carattere selettivo che lo qualifica e per la base nazionale del perimetro, potrebbe risultare restrittivo, specie per un istituto, quale la RSA, che vive in una dimensione tipicamente aziendale. Tuttavia, questa Corte non può che attestarsi, in funzione della *reductio ad legitimitatem*, su una soluzione avvalorata da precisi riscontri normativi, già rinvenibili nell'ordinamento. 8.3.– Di tale parametro, al quale oggi questa Corte si rivolge in funzione interinale rispetto a una futura rivisitazione legislativa, mette conto evidenziare alcuni aspetti, che concorrono a sostenerne la pertinenza e l'adequatezza. In primo luogo, occorre rimarcare come l'odierna soluzione, pur riferita a uno standard nazionale, non costituisce una riedizione della lettera a) del primo comma dell'art. 19 statuto lavoratori, abrogata in sede referendaria, atteso che quella lettera si riferiva all'affiliazione confederale, quindi a un criterio differente e peculiare. Inoltre, deve constatarsi che sovente è lo stesso legislatore a mettere in relazione le associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale con le "loro rappresentanze sindacali operanti in azienda" (art. 8, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, come convertito) o con le "loro rappresentanze sindacali aziendali" (art. 51, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2015 e art. 2, comma 1, lettera e, della legge n. 76 del 2025). Infine, rammentato che il titolo di legittimazione alla costituzione della RSA e il titolo di legittimazione al ricorso per repressione della condotta antisindacale non coincidono a motivo del requisito della "nazionalità", posto, riguardo a quest'ultimo, dall'art. 28, primo comma, statuto lavoratori (...), può riscontrarsi, nell'odierno richiamo al criterio della comparatività su base nazionale, un utile allineamento dei titoli, sempre in attesa di un intervento sistematico del legislatore, esteso agli aspetti procedurali della materia. 9.– Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, statuto lavoratori, nella parte in cui non prevede che le rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva anche nell'ambito delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano

nazionale. Compete al legislatore un'organica riscrittura della disposizione censurata, affinché essa, dopo essere stata profondamente incisa dall'esito referendario, e successivamente emendata da questa Corte, venga a delineare un assetto normativo capace di valorizzare l'effettiva rappresentatività in azienda quale criterio di accesso alla tutela promozionale delle organizzazioni dei lavoratori».

SENTENZA N. 159

L'inapplicabilità alle lavoratrici dipendenti a tempo determinato e alle lavoratrici domestiche dell'esonero dal pagamento della quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, previsto per gli anni 2024-2026 a favore delle dipendenti a tempo indeterminato, madri di tre o più figli, sino al raggiungimento del 18° anno del più piccolo, e per il 2024 a beneficio delle medesime lavoratrici, madri di due figli, sino al raggiungimento del 10° anno del più piccolo – Inammissibilità delle questioni e sollecitazione rivolta al legislatore

La sentenza n. 159 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 180 e 181, della legge n. 213 del 2023, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 31, 117, primo comma, Cost., alla clausola 4, punto 1, dell'Allegato alla direttiva 1999/70/CE, agli artt. 11, par. 1, lett. a), della direttiva 2003/109/CE, 24 della direttiva 2004/38/CE, 12, par. 1, lett. a), della direttiva (UE) 2011/98 e 16, par. 1, lett. a), della direttiva (UE) 2021/1883, nella parte in cui non estende, alle lavoratrici dipendenti a tempo determinato e a quelle domestiche, l'esonero dal pagamento della quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, previsto per gli anni 2024-2026 a favore delle lavoratrici dipendenti a tempo indeterminato, madri di tre o più figli, sino al raggiungimento del 18° anno del più piccolo e, per il 2024, sempre a beneficio delle medesime lavoratrici, madri di due figli, sino al raggiungimento del 10° anno del più piccolo. La Corte ha evidenziato un nodo problematico connesso alla molteplicità degli interventi normativi susseguitisi nel tempo: le norme censurate, che dettano una disciplina operante nel triennio 2024-2026, sono state affiancate da una successiva normativa, avente una funzione integrativa, quanto al biennio 2025-2026, e una funzione di regolamentazione a regime, decorrente dal 2027. La tecnica della normazione temporanea e sperimentale ben può essere funzionale a verificare, in relazione alle risorse disponibili, la più adeguata configurazione del beneficio attribuibile, avendo riguardo alla sua entità e ai possibili criteri correlati alla *ratio* dell'istituto (il numero dei figli, la loro età, il reddito delle destinatarie). Tuttavia, le denunciate disposizioni presentano, in un contesto di risorse limitate e rispetto al quadro sistematico, diverse criticità. Non è oggettivamente chiara la loro *ratio*. Esse introducono un esonero totale dalla contribuzione che favorisce le categorie più abbienti, data l'assenza di un limite di reddito o di retribuzione e considerata la sola previsione del tetto massimo di 3.000 euro, ma escludono la categoria delle madri lavoratrici a tempo determinato; queste ultime, tuttavia, non sono del tutto pretermesse, sul piano sistematico, in quanto comunque beneficiano, fino a una certa soglia di retribuzione, del generale, ma parziale, esonero contributivo di cui all'art. 1, comma 15, della stessa legge, senza però che venga in considerazione la circostanza del loro essere madri. La sola categoria del tutto esclusa da ogni beneficio è, in realtà, quella delle madri lavoratrici a tempo determinato la cui retribuzione imponibile mensile supera i 2.692 euro, mentre quelle a tempo indeterminato che superano tale importo, data l'alternatività tra l'esonero totale e quello parziale di cui al citato art. 1, comma 15, non possono cumularli e usufruiscono solo del primo (pari al massimo a 250 euro mensili). Nonostante le criticità rilevate, alla Corte, è impedito, nel limite dei suoi poteri, intervenire per estendere la platea delle destinatarie. Peraltro, il legislatore si è gradualmente corretto, fino a giungere alla sostanziale parificazione delle fattispecie delle lavoratrici a tempo determinato e indeterminato. Per tali ragioni, a fronte dell'omessa considerazione nelle norme censurate delle lavoratrici madri titolari di contratti a tempo determinato deve essere riconosciuta al legislatore una maggiore discrezionalità nell'ambito di un percorso sperimentale, transitorio e caratterizzato da graduali correzioni. Con riguardo all'esclusione delle lavoratrici domestiche madri di due o più figli, essa è rimasta tal quale anche nel sopravvenuto quadro normativo. I contributi dovuti all'INPS dalle lavoratrici domestiche si collocano, infatti, nell'ambito di una disciplina speciale che presenta profili di peculiarità (correlati primariamente alla natura non

imprenditoriale dei datori) rispetto a quella delle altre lavoratrici dipendenti. In particolare, i contributi per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti complessivamente dovuti (dal datore e dalla lavoratrice) sono inferiori a quelli che devono essere corrisposti negli altri rapporti di lavoro dipendente. Il carattere speciale del trattamento previdenziale dei rapporti di lavoro domestico induce a escludere la possibilità di procedere a un'uniformazione della disciplina a quella prevista per gli altri contratti di lavoro dipendente. La Corte ha comunque sollecitato il legislatore a dare coerenza sistematica all'intero disegno nel cruciale percorso di sostegno alle lavoratrici madri, in un Paese in cui il tasso di natalità è tra i più bassi d'Europa, identificando interventi strutturali che abbiano capacità di sostenere appieno la maternità.

ESTRATTO

«4.– (...) le norme oggetto delle odierne questioni, che dettano una disciplina operante nel triennio 2024-2026, sono state affiancate da una successiva normativa, avente una funzione integrativa, quanto al biennio 2025-2026, e una funzione di regolamentazione a regime, decorrente dall'anno 2027. (...) 5.1.– Venendo, dunque, alle norme censurate, la prima si rinviene nell'art. 1, comma 180, della legge n. 213 del 2023, che, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2026, ha disposto un esonero totale e senza limiti di reddito, ma nel limite massimo annuo di tremila euro riparametrato su base mensile, dal pagamento della quota di contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore a favore delle sole lavoratrici con rapporti di lavoro dipendente a tempo indeterminato, ove siano madri di tre o più figli, sino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo. Vi si aggiunge la previsione di cui al successivo comma 181 del medesimo art. 1, parimenti censurato, che ha riconosciuto "in via sperimentale", per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2024, un esonero totale e senza limiti di reddito sempre esclusivamente a beneficio delle lavoratrici con rapporti di lavoro dipendente a tempo indeterminato, ove siano madri di due figli, sino al mese del compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo. Va, peraltro, precisato, dal punto di vista dell'inquadramento sistematico, che l'art. 1, comma 15, della legge n. 213 del 2023 ha disposto, per il 2024, in ordine a tutti i rapporti di lavoro dipendente, non solo a tempo indeterminato ma anche a tempo determinato, con la sola eccezione di quelli di lavoro domestico, un generale esonero, di base, dei contributi previdenziali a carico del lavoratore di sei o sette punti percentuali, a seconda della retribuzione imponibile percepita dallo stesso, purché questa non superi determinate soglie. Ai sensi della suddetta disposizione, infatti, "in via eccezionale, per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2024, per i rapporti di lavoro dipendente, con esclusione dei rapporti di lavoro domestico, è riconosciuto un esonero, senza effetti sul rateo di tredicesima, sulla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore di 6 punti percentuali, a condizione che la retribuzione imponibile, parametrata su base mensile per tredici mensilità, non ecceda l'importo mensile di 2.692 euro, al netto del rateo di tredicesima. L'esonero di cui al primo periodo è incrementato, senza effetti sul rateo di tredicesima, di un ulteriore punto percentuale, a condizione che la retribuzione imponibile, parametrata su base mensile per tredici mensilità, non ecceda l'importo mensile di 1.923 euro, al netto del rateo di tredicesima. Tenuto conto dell'eccezionalità della misura di cui al presente comma, resta ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche". Va anche sottolineato che, come chiarito dalla circolare INPS n. 27 del 2024, "l'esonero di cui all'articolo 1, commi 180 e 181, della legge di Bilancio 2024, risulta strutturalmente alternativo all'esonero sulla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (quota IVS) a carico del lavoratore previsto dall'articolo 1, comma 15, della medesima legge. [...] Laddove sussistano i presupposti legittimanti per l'applicazione di entrambe le misure, quindi, queste possono trovare sostanziale applicazione soltanto in via

alternativa tra di loro”. La medesima circolare rileva, al riguardo, che, per le retribuzioni mensili pari a 2.692 euro, l’onere contributivo massimo che può essere sostenuto dalla lavoratrice, ipotizzando un’aliquota contributiva del 9,19 per cento, è pari a 247,39 euro. Il che significa che le lavoratrici, a tempo indeterminato o determinato, cui è applicabile l’art. 1, comma 15, della legge n. 213 del 2023 beneficiano, ipotizzando le medesime condizioni di aliquota e retribuzione, di un esonero contributivo, nella misura di circa 161 euro mensili.

5.2.– Nella pendenza del presente giudizio è stato poi introdotto l’art. 1, comma 219, della legge n. 207 del 2024, che ha ridefinito in senso parzialmente estensivo l’esonero contributivo in favore delle lavoratrici madri, limitatamente agli anni 2025-2026, e ha previsto una disciplina a regime che decorre dal 2027. Nello specifico, per il citato biennio, la platea delle beneficiarie è stata estesa a tutte le lavoratrici dipendenti, con esclusione dei rapporti di lavoro domestico, nonché a quelle autonome, che percepiscano almeno una tra varie tipologie di redditi (da lavoro autonomo, d’impresa in contabilità ordinaria, d’impresa in contabilità semplificata o da partecipazione) e non abbiano optato per il regime forfettario. Il nuovo esonero contributivo riconosciuto ha assunto tutt’altra portata rispetto a quella prevista dalle norme censurate, dal momento che è stato rapportato a un limite di reddito, evitando quindi di assumere effetto regressivo, come nel caso dell’esonero disposto per l’annualità 2024, che ha di fatto favorito le persone più abbienti, giacché quanto più alta è stata la retribuzione, tanto più alto è stato l’esonero (sia pure nel limite massimo annuo di tremila euro, pari a 250 euro mensili). Il nuovo esonero, che è contenuto entro il limite di spesa di 300 milioni di euro annui, per come novellamente disciplinato, è stato infatti riferito alle sole lavoratrici madri che abbiano una retribuzione o un reddito imponibile ai fini previdenziali di importo non superiore a 40.000 euro su base annua. Infine, è un esonero parziale, fermo restando che la sua effettiva misura, le modalità di attribuzione e le procedure da rispettare, per tenere conto del limite di spesa, sono state rimesse a un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 207 del 2024. Con i citati limiti, il beneficio è stato attribuito alle richiamate categorie di lavoratrici, qualora siano madri di due o più figli, sino al mese in cui il più piccolo compie il decimo anno di età, relativamente agli anni 2025-2026, e, qualora siano madri di tre o più figli, sino al mese del compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo, a decorrere dall’anno 2027.

5.3.– Di seguito, in data successiva alla stessa udienza di discussione, con l’art. 6 del decreto-legge 30 giugno 2025, n. 95 (Disposizioni urgenti per il finanziamento di attività economiche e imprese, nonché interventi di carattere sociale e in materia di infrastrutture, trasporti ed enti territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2025, n. 118, il quadro normativo è ulteriormente mutato. L’articolo citato ha, infatti, modificato la legge n. 207 del 2024, eliminando dal comma 219 il riferimento all’anno 2025. Per tale annualità l’esonero contributivo ivi previsto è stato sostituito dall’attribuzione “alle lavoratrici madri dipendenti, con esclusione dei rapporti di lavoro domestico, e alle lavoratrici madri autonome [...] con due figli e fino al mese del compimento del decimo anno da parte del secondo figlio [di] una somma, non imponibile ai fini fiscali e contributivi, pari a 40 euro mensili, per ogni mese o frazione di mese di vigenza del rapporto di lavoro o dell’attività di lavoro autonomo”. La medesima somma di 40 euro mensili è stata poi riconosciuta alle lavoratrici rientranti nelle citate categorie che abbiano “più di due figli [...] fino al mese di compimento del diciottesimo anno del figlio più piccolo, per ogni mese o frazione di mese di vigenza del rapporto di lavoro o dell’attività di lavoro autonomo”. Entrambi i benefici restano subordinati alla sussistenza di una retribuzione o di un reddito imponibile ai fini previdenziali non superiore a 40.000 euro su base annua e sono condizionati alla presentazione di una domanda.

5.4.– (...) il quadro risultante dalla complessa successione degli interventi normativi può essere come di seguito compendiato. Relativamente all’anno 2024, si è creato un doppio regime: da un lato, quello del parziale esonero contributivo, generalizzato

per le lavoratrici sia a tempo determinato che indeterminato, di sei o sette punti per le retribuzioni che non superano, rispettivamente, i 2.692 e i 1.923 euro (art. 1, comma 15, della legge n. 213 del 2023); dall'altro, alternativo però a quello ora menzionato, il regime dell'esonero totale per le sole lavoratrici con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, senza limiti di reddito e fino a 3.000 euro, qualora siano madri di due figli, sino al compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo (art. 1, comma 181, della legge n. 213 del 2023), e, qualora siano madri di tre o più figli, sino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo (art. 1, comma 180, della legge n. 213 del 2023). Quanto all'anno 2025, le sole lavoratrici a tempo indeterminato hanno diritto all'esonero totale e senza limiti di reddito, se sono madri di tre o più figli, sino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo (art. 1, comma 180, della legge n. 213 del 2023). Viceversa, le lavoratrici a tempo determinato, che siano madri di due figli, sino al compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo (art. 6, comma 2, primo periodo, del d.l. n. 95 del 2025, come convertito), nonché quelle con più di due figli, sino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo (art. 6, comma 2, secondo periodo, del medesimo decreto legge, come convertito), hanno diritto all'esonero per la somma di 40 euro mensili, purché abbiano un reddito non superiore a 40.000 euro annui e facciano richiesta del beneficio. Il medesimo trattamento trova applicazione anche alle lavoratrici a tempo indeterminato che abbiano due figli, sino al compimento del decimo anno di età del secondo figlio (art. 6, comma 2, primo periodo, del medesimo decreto-legge, come convertito). Ancora, per l'anno 2026, all'esonero totale e senza limiti di reddito previsto per le lavoratrici a tempo indeterminato con tre o più figli, sino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo (art. 1, comma 180, della legge n. 213 del 2023), si affianca un esonero parziale, nella misura che sarà indicata da un emanando decreto interministeriale e sempre in presenza di un reddito non superiore a 40.000 euro annui, a favore delle lavoratrici a tempo determinato che abbiano due o più figli, sino al compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo. Il medesimo trattamento, sempre per l'anno 2026, spetta anche alle lavoratrici a tempo indeterminato che abbiano due figli, sino al compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo (art. 1, comma 219, della legge n. 207 del 2024). A decorrere dall'anno 2027, il trattamento giuridico, quanto all'esonero contributivo delle lavoratrici con contratti di lavoro dipendente, viene uniformato (art. 1, comma 219, della legge n. 207 del 2024). Resta ferma l'esclusione delle lavoratrici madri titolari di contratti di lavoro domestico sia dai benefici previsti per il triennio 2024-2026, sia dalla disciplina a regime. 6.– Tutto ciò premesso, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 31 e 117, primo comma, Cost. sono inammissibili. La tecnica della normazione temporanea e sperimentale ben può essere funzionale a verificare, in relazione alle risorse disponibili, la più adeguata configurazione del beneficio attribuibile, avendo riguardo alla sua entità e ai possibili criteri correlati alla ratio dell'istituto: ovvero sia, il numero dei figli, la loro età, il reddito delle destinatarie del beneficio o altri. Tuttavia, non può tacersi che le disposizioni di cui all'art. 1, commi 180 e 181, della legge n. 213 del 2023 presentano – in un contesto di risorse limitate e rispetto al quadro sistematico – diverse criticità. Non è oggettivamente chiara la loro ratio. Esse introducono un esonero totale dalla contribuzione che favorisce le categorie più abbienti, data l'assenza di un limite di reddito o di retribuzione e considerata la sola previsione del tetto massimo di 3.000 euro, ma escludono del tutto la categoria delle madri con contratto di lavoro a tempo determinato; queste ultime, tuttavia, non sono del tutto pretermesse, sul piano sistematico, in quanto comunque beneficiano, fino a una certa soglia di retribuzione, del generale, ma parziale, esonero contributivo di cui all'art. 1, comma 15 della stessa legge, senza però che venga in considerazione la circostanza del loro essere madri. La sola categoria del tutto esclusa da ogni beneficio è quindi, in realtà, nell'ambito ora considerato, quella delle madri con contratto di lavoro a tempo determinato la cui retribuzione imponibile mensile supera i 2.692 euro, dove, invece, quelle a tempo indeterminato che superano anch'esse tale importo, data

l'alternatività tra l'esonero totale e quello parziale di cui di cui all'art. 1, comma 15, della legge n. 213 del 2023, non possono cumularli e usufruiscono solo del primo (pari al massimo a 250 euro mensili). Tuttavia, in questo quadro complessivo sopra descritto, a questa Corte, nonostante le criticità rilevate, è impedito, nel limite dei suoi poteri, intervenire per estendere la platea delle destinatarie. Viene peraltro in rilievo che il legislatore si è gradualmente corretto, fino a giungere alla sostanziale parificazione delle fattispecie delle lavoratrici a tempo determinato e indeterminato. Dato normativo, questo, di sicura rilevanza, coerentemente con quanto statuito nei casi decisi da questa Corte con le sentenze n. 75 del 2025, n. 262 del 2020 e n. 187 del 2016. Per le ragioni esposte, le questioni concernenti l'omessa considerazione – nelle norme censurate – delle lavoratrici madri titolari di contratti a tempo determinato sono inammissibili, a fronte di quella maggiore discrezionalità che deve essere riconosciuta al legislatore nell'ambito di un percorso sperimentale transitorio e caratterizzato da graduali correzioni, fermo restando che non ogni siffatto intervento legislativo può però, per ciò solo, essere considerato costituzionalmente non illegittimo (sentenza n. 111 del 2024). 7.– Parimenti inammissibili sono anche le censure sollevate, sempre in riferimento ai medesimi parametri costituzionali, con riguardo all'esclusione dalle norme censurate delle lavoratrici domestiche madri di due o più figli; esclusione rimasta tal quale anche nel sopravvenuto quadro normativo. I contributi dovuti all'INPS dalle lavoratrici titolari di contratti di lavoro domestico si collocano, infatti, nell'ambito di una disciplina speciale che presenta profili di peculiarità, nel calcolo, rispetto a quella concernente le altre lavoratrici dipendenti; peculiarità correlate primariamente alla natura non imprenditoriale dei datori di lavoro. In particolare, i contributi per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (quota IVS) complessivamente dovuti (dal datore di lavoro e dalla lavoratrice domestica) sono inferiori a quelli che devono essere corrisposti nel caso degli altri rapporti di lavoro dipendente. Il carattere speciale del trattamento previdenziale previsto per i rapporti di lavoro domestico induce, dunque, a escludere la possibilità per questa Corte di procedere a un'uniformazione della disciplina a quella prevista per gli altri contratti di lavoro dipendente. 8.– Le declaratorie di inammissibilità che precedono, tuttavia, non esimono questa Corte dal sollecitare il legislatore a dare coerenza sistematica dell'intero disegno nel cruciale percorso di sostegno alle lavoratrici madri, in un Paese in cui il tasso di natalità è tra i più bassi d'Europa, identificando interventi strutturali che abbiano capacità di sostenere appieno la maternità».

SENTENZA N. 167

Il raffreddamento, limitato al 2023, della dinamica perequativa delle pensioni più elevate in base alla tecnica della progressione inversa rispetto all'entità degli assegni – Non fondatezza delle questioni e reiterato auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 167 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dell'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022, che prevede, per il 2023, un meccanismo di raffreddamento della dinamica rivalutativa dei trattamenti pensionistici, riconoscendo integralmente la perequazione automatica solo per le pensioni complessivamente pari o inferiori a quattro volte il minimo INPS, mentre per quelle superiori accorda la rivalutazione in misura progressivamente decrescente (in percentuali comprese tra l'85 e il 32%) in relazione inversa rispetto all'importo del trattamento. Sulla norma si è già pronunciata la sentenza n. 19 del 2025, giudicando non fondate questioni sollevate in riferimento agli artt. 1, primo comma, 3, 4, secondo comma, 23, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. Ripercorse le linee argomentative della citata decisione, è stata esclusa la pretesa natura tributaria della fattispecie. Analoghe questioni sono state già ritenute non fondate in relazione a meccanismi legislativi di rallentamento, rispetto al regime ordinario, della dinamica perequativa delle pensioni, spesso anche più severi di quello in esame. Il raffreddamento, così come l'azzeramento, della perequazione automatica sfugge ai canoni della prestazione patrimoniale di natura tributaria, atteso che non dà luogo a una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinato a reperire risorse per l'erario; il relativo effetto di trascinamento non ne muta la natura di misure di mero risparmio di spesa e non di decurtazione del patrimonio del soggetto passivo. Anche il congegno normativo *de quo* in nessun modo incide sul *quantum* di pensione già percepita, il quale viene comunque incrementato, seppure in percentuale più bassa rispetto al regime ordinario: difetta così il primo degli elementi indefettibili della fattispecie tributaria, ossia la decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo. Scopo della disposizione censurata è raggiungere le economie in termini di minore spesa pensionistica previste fino al 2032 e ammontanti, al lordo degli effetti fiscali, a circa 54 miliardi di euro e non di reperire risorse per finanziare in via diretta altre spese pubbliche. Sotto un altro profilo, non sussiste alcuna ingiustificata disparità di trattamento tra categorie di lavoratori autonomi né sono comparabili le situazioni dei pensionati e dei lavoratori attivi. Vero è che la misura costituisce l'ultimo anello di una catena di interventi analoghi che ha registrato poche soluzioni di continuità e 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. Tuttavia, il meccanismo non comporta l'effetto di paralizzare, o sospendere a tempo indeterminato, la rivalutazione delle pensioni, neanche di quelle più elevate, risolvendosi viceversa in un mero raffreddamento della dinamica perequativa, attuato con indici gradualmente e proporzionati. Quanto all'effetto di trascinamento, normalmente conseguente a ogni limitazione dell'indicizzazione, si è ribadito che il principio di adeguatezza *ex art. 38, secondo comma, Cost.* non determina la necessità costituzionale dell'adeguamento annuale di tutti le pensioni, né la mancata perequazione per un solo anno incide, di per sé, sull'adeguatezza della pensione. Infine, le misure limitative della dinamica perequativa non devono considerarsi di natura eccezionale e come tali irripetibili. Solo la totale paralisi, ove ripetuta nel tempo, o la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo potrebbero creare frizioni con gli artt. 3 e 38 Cost. Il principio di necessaria temporaneità delle misure è stato sancito con riferimento al ben diverso istituto del contributo di solidarietà imposto alle pensioni più elevate. La Corte ha comunque ribadito l'invito già rivolto al legislatore affinché, in futuro, si tenga conto degli effetti prodotti dalla disposizione in esame, nel regolare la portata di eventuali successive misure incidenti sull'indicizzazione

delle pensioni, il regime ordinario dettato dall'art. 1, comma 478, della legge n. 160 del 2019 venga interessato con estrema prudenza da cambiamenti improvvisi, incidenti in senso negativo sui comportamenti di spesa delle famiglie, e si adotti un approccio diversamente calibrato rispetto ai pensionati soggetti al sistema contributivo, caratterizzato dalla tendenziale corrispettività tra provvista finanziaria e misura del trattamento liquidato.

ESTRATTO

«(...) sull'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022 questa Corte si è già pronunciata con la sentenza n. 19 del 2025, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 1, primo comma, 3, 4, secondo comma, 23, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. In quella occasione, sono stati dettagliatamente enumerati gli interventi legislativi che, nel tempo, hanno modificato il meccanismo di rivalutazione annuale delle pensioni (...). È opportuno, piuttosto, riassumere i passaggi essenziali della motivazione allora articolata, e dunque ribadire che: a) la perequazione automatica è uno strumento di natura tecnica volto a garantire nel tempo l'adequazione dei trattamenti pensionistici a fronte delle spinte inflazionistiche, nel rispetto dei principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione, che però non implicano un rigido parallelismo tra la garanzia di cui all'art. 38, secondo comma, Cost. e quella di cui all'art. 36, primo comma, Cost.; b) la garanzia della perequazione non annulla la discrezionalità del legislatore nella determinazione in concreto del quantum di tutela di volta in volta necessario, alla luce delle risorse effettivamente disponibili; c) non sussiste un imperativo costituzionale che imponga l'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici, purché la scelta contraria superi uno scrutinio di "non irragionevolezza", da compiere alla luce del quadro economico-finanziario di cui il legislatore deve puntualmente dare conto; d) il principale indicatore della "non irragionevolezza" degli interventi legislativi nella materia de qua è costituito dalla 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. (...) 8.– Ciò premesso, le questioni non sono fondate. 9.– (...) nello scrutinare meccanismi legislativi di rallentamento – rispetto al regime ordinario – della dinamica perequativa dei trattamenti pensionistici, spesso anche più severi di quello in esame, questa Corte ha già dichiarato non fondate questioni analoghe a quelle odierne, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., escludendo la natura tributaria delle fattispecie esaminate. Ciò è avvenuto, ad esempio, con la sentenza n. 250 del 2017, in riferimento al meccanismo previsto dai commi 25, lettera e), e 25-bis, dell'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, nel testo risultante dalle modifiche operate dall'art. 1, comma 1, numeri 1) e 2), del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2015, n. 109. (...) Questa Corte, ricordando come già le sentenze n. 173 del 2016 e n. 70 del 2015 avessero escluso la natura tributaria delle "misure di blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici", ha affermato che le argomentazioni del rimettente non erano tali da indurla "a modificare l'orientamento espresso con le due sentenze menzionate". È stato sufficiente osservare che "l'effetto di 'trascinamento' proprio delle censurate misure di blocco della perequazione non ne muta la natura di misure di mero risparmio di spesa e non di decurtazione del patrimonio del soggetto passivo". Si è ribadita, quindi, "la natura non tributaria delle misure di blocco della perequazione", dichiarando non fondate le questioni sollevate, che tale natura, viceversa, presupponevano. In effetti, già la sentenza n. 70 del 2015, rispetto ad una misura di "azzeramento della rivalutazione automatica per gli anni 2012 e 2013, relativa ai trattamenti pensionistici superiori a tre volte il trattamento minimo INPS", aveva rigettato

censure simili a quelle oggi in esame, negando che l'intervento legislativo configurasse "una prestazione patrimoniale di natura tributaria, lesiva del principio di universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva, in quanto posta a carico di una sola categoria di contribuenti", e quindi escludendo anche la lesione del principio di eguaglianza nuovamente prospettato dall'odierno rimettente. Nel richiamare gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria, questa Corte, in quell'occasione, affermò che "l'azzeramento della perequazione automatica (...) sfugge ai canoni della prestazione patrimoniale di natura tributaria, atteso che esso non dà luogo ad una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinato a reperire risorse per l'erario", non fosse altro perché "il blocco del meccanismo di rivalutazione (...) non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del titolare di un trattamento pensionistico". Di conseguenza, considerò insussistente in radice "il presupposto per affermare la natura tributaria della disposizione". Aggiunse, poi, che l'intervento legislativo aveva determinato esclusivamente "un risparmio di spesa", e non un incremento di risorse destinato a finanziare direttamente pubbliche spese. (...) anche il congegno normativo oggi nuovamente sottoposto a scrutinio (...) in nessun modo incide sul quantum di pensione già percepita, il quale viene comunque incrementato, seppure in percentuale più bassa rispetto al regime ordinario. In maniera ancora più evidente rispetto ai precedenti citati, quindi, viene a mancare il primo degli elementi indefettibili della fattispecie tributaria, ossia la decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo. Inoltre, la sentenza n. 19 del 2025 ha già rilevato che lo scopo della disposizione censurata, in base ai documenti che hanno accompagnato i lavori parlamentari di approvazione della legge di bilancio per il 2023, è essenzialmente quello di raggiungere "economie in termini di minore spesa pensionistica previste fino all'anno 2032 e ammontanti, al lordo degli effetti fiscali, a circa 54 miliardi di euro" e non di reperire risorse per finanziare in via diretta altre spese pubbliche. (...) Non sussiste, innanzitutto, alcuna ingiustificata disparità di trattamento tra categorie di lavoratori autonomi. È sufficiente osservare che l'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022 richiama l'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, e quest'ultimo prevede che il meccanismo di rivalutazione delle pensioni si applichi "per ogni singolo beneficiario in funzione dell'importo complessivo dei trattamenti corrisposti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle relative gestioni per i lavoratori autonomi", dizione, quest'ultima, idonea a ricomprendere anche i lavoratori autonomi iscritti alla cosiddetta "gestione separata". Ancora, sempre al metro dell'art. 3 Cost., le situazioni dei pensionati e dei lavoratori attivi – questi ultimi asseritamente "risparmiati" dal legislatore – non sarebbero comunque comparabili, essendo previsti sistemi del tutto diversi di adeguamento alla dinamica inflazionistica degli emolumenti percepiti. In definitiva, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. devono essere dichiarate non fondate, per erroneità del presupposto – la natura tributaria della fattispecie scrutinata – sul quale esse poggiano. 10.– Passando al secondo ordine di censure, la sentenza n. 19 del 2025 ha certamente riconosciuto (...) che "la misura in esame (...) costituisce l'ultimo anello di una catena di interventi analoghi che ha registrato poche soluzioni di continuità nel tempo", ma ha anche precisato che essa, "per come congegnata, risulta rispettosa dei parametri [allora] evocati", ivi incluso quello che presidia i principi di ragionevolezza e necessaria proporzione posti a fondamento delle odierne questioni. Ha poi aggiunto che non osta a tale conclusione l'affermazione rinvenibile nella sentenza n. 316 del 2010, secondo cui "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". 10.1.– La sentenza n. 19 del 2025 ha già chiarito, in risposta a una censura analoga a quella odierna, che essa non coglie nel segno, perché "collide con il dato di fatto che il meccanismo qui scrutinato non comporta 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', come già rilevato dalla sentenza n. 234 del 2020, in relazione a previsioni legislative di analogo tenore". Sempre la sentenza n. 19 del 2025, con particolare riguardo all'effetto di "trascinamento", "normalmente conseguente a ogni limitazione dell'indicizzazione", ha rammentato che la giurisprudenza costituzionale ha più volte "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)' (ancora sentenza n. 234 del 2020)", sicché "a maggior ragione i parametri evocati risultano rispettati allorquando anche i trattamenti più elevati beneficiano di una sia pur ridotta perequazione".

10.2.– (...) le considerazioni espresse dalla sentenza n. 19 del 2025 non autorizzano affatto a ritenere, con il rimettente, che le misure limitative della dinamica perequativa debbano considerarsi di natura "eccezionale", con il corollario della "irripetibilità" che si vorrebbe far discendere da questo presupposto. Come si è visto, anzi, solo la totale paralisi – ove ripetuta nel tempo – o addirittura la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo potrebbero creare frizioni con gli artt. 3 e 38 Cost. Il principio di necessaria temporaneità delle misure evocate dal rimettente, del resto, è stato sancito nella giurisprudenza costituzionale con riferimento al ben diverso istituto del cosiddetto "contributo di solidarietà" imposto ai trattamenti pensionistici più elevati. In particolare, è rispetto al "prelievo di solidarietà" sui trattamenti di più elevato importo (punti da 16 a 18 del Considerato in diritto, relativo ai commi da 261 a 268 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021") che la sentenza n. 234 del 2020, nel chiarire la portata della precedente sentenza n. 173 del 2016, ha affermato il suddetto principio, osservando che la dimensione temporale della decurtazione – all'epoca fissata dal legislatore in cinque anni – appariva "ostativa a una valutazione di legittimità costituzionale", tradendo "una logica di stabilità del contributo, pur al di fuori di un progetto di riforma organica", mentre solo un ripensamento complessivo del sistema pensionistico potrebbe giustificare "misure tendenzialmente permanenti, o comunque di lunga durata". Invece, nella parte di motivazione della stessa sentenza in cui veniva scrutinato un meccanismo di "raffreddamento" della dinamica perequativa analogo a quello oggi censurato (punto 15.4.2 del Considerato in diritto, concernente l'art. 1, comma 260, della medesima legge n. 145 del 2018), questa Corte ha sostenuto che "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". E questa Corte, con la sentenza n. 19 del 2025, ha già operato, con esito positivo, il suddetto giudizio di conformità in relazione all'art. 1, comma 309, della legge n. 197 del 2022.

11.– È opportuno, peraltro, ribadire anche in questa sede l'invito in passato già rivolto da questa Corte al legislatore, affinché in futuro: (a) si tenga conto degli effetti prodotti dalla disposizione in esame, nel regolare "la portata di eventuali successive misure incidenti sull'indicizzazione dei trattamenti pensionistici" e (b) il regime ordinario oggi dettato dall'art. 1, comma 478, della legge n. 160 del 2019 venga interessato "con estrema prudenza da cambiamenti improvvisi, incidenti in senso negativo sui comportamenti di spesa delle famiglie" (sentenza n. 19 del 2025), nonché (c) si adotti un approccio diversamente calibrato rispetto ai pensionati soggetti al sistema contributivo, quest'ultimo caratterizzato dalla "tendenziale corrispettività tra provvista finanziaria (il cosiddetto montante) e misura del trattamento previdenziale liquidato" (sentenza n. 94 del 2025)».

SENTENZA N. 182

L'omessa previsione di un'ipotesi di incompatibilità o ricusazione del giudice che, chiamato a decidere sull'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, abbia disposto nel medesimo procedimento la restituzione degli atti all'autorità proponente per carenze probatorie – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 182 ha, tra l'altro, dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lett. a), cod. proc. pen., in relazione al precedente art. 36, comma 1, lett. g), impugnato, in riferimento agli artt. 24, 111, 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU, nella parte in cui non prevede che le parti possano ricusare il giudice che, chiamato a decidere sull'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, abbia disposto nel medesimo procedimento, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, la restituzione degli atti all'autorità proponente. La sentenza n. 283 del 2000 ha ritenuto illegittimo l'art. 37, comma 1, nella parte in cui non riconosceva alle parti la facoltà di ricusare il giudice che in un diverso procedimento, anche non penale, avesse espresso una valutazione di merito sul medesimo fatto e nei confronti del medesimo soggetto. Tale pronuncia, riguardante il rapporto pregiudicante tra processo penale e procedimento di prevenzione, ha statuito che il pregiudizio per l'imparzialità-neutralità del giudicante può verificarsi anche nei rapporti tra il procedimento penale e quello di prevenzione, sia quando la valutazione pregiudicante sia stata espressa nel primo in sede di accertamento dei gravi indizi di colpevolezza, quale condizione di applicabilità delle misure cautelari, sia quando il rapporto di successione temporale tra attività pregiudicante e funzione pregiudicata sia invertito, per avere il giudice, chiamato a pronunciarsi sulla responsabilità penale di un imputato del delitto di associazione di stampo mafioso, già espresso nell'ambito del procedimento di prevenzione una valutazione sull'esistenza dell'associazione e sull'appartenenza ad essa della persona imputata. Il dubbio del rimettente ha ad oggetto la mancata previsione della ricusazione anche nel caso in cui la valutazione di merito sia stata formulata nel medesimo procedimento di prevenzione. Il potere di restituzione degli atti all'organo proponente, introdotto nel codice antimafia dalla legge n. 161 del 2017, è stato conferito al tribunale, che, investito della decisione sulla misura patrimoniale, ne fa uso ove ritenga che le indagini non siano complete e indica gli ulteriori accertamenti patrimoniali indispensabili per valutare la sussistenza dei presupposti per l'adozione del sequestro o delle misure non ablatorie alternative (amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario) applicabili. L'innovativa previsione non ha eliminato i poteri d'indagine riconosciuti al tribunale dall'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 159 del 2011. Invero, i poteri istruttori integrativi del tribunale dovrebbero essere riservati all'ipotesi della ricorrenza di incompletezze marginali, suscettibili di essere colmate dallo stesso organo giudicante mentre la restituzione degli atti all'autorità proponente – che non è soltanto il pubblico ministero, ma anche il questore o il direttore della Direzione investigativa antimafia – sarebbe destinata a essere disposta soltanto in caso di grave incompletezza delle indagini, suscettibile di essere colmata soltanto dall'autorità proponente, dotata degli idonei strumenti di investigazione e indagine. Il potere di restituzione sembra dunque riconosciuto al tribunale proprio per le ipotesi di grave incompletezza probatoria, che dovrebbero fondare un rigetto delle misure cautelari, e risulta funzionale a evitare che il proposto, reso edotto dell'iniziativa cautelare, possa compiere atti di dispersione o di occultamento dei propri beni. Il quadro normativo e interpretativo è tale da orientare nel senso di escludere una compromissione dell'imparzialità del giudice della prevenzione che abbia disposto la restituzione degli atti all'autorità proponente. Il modello normativo del procedimento di prevenzione è quello del procedimento camerale partecipato (art. 666 cod. proc. pen.). Lo stesso non è scandito da distinte fasi processuali, come accade invece nel procedimento penale (indagini preliminari, udienza preliminare, giudizio

dibattimentale, riti alternativi), e diventa vero e proprio giudizio di prevenzione nel momento in cui si attua il contraddittorio, dopo l'adozione della misura cautelare del sequestro (o di altra misura, non ablatoria) e la fissazione della trattazione in camera di consiglio per la decisione sulla confisca. Pur dovendosi auspicare un intervento del legislatore idoneo a strutturare con più accurata precisione il procedimento di prevenzione, soprattutto nella dimensione cautelare, esso ha una fisionomia evidentemente monofasica, non venendo in rilievo le scansioni tendenzialmente impermeabili che connotano il processo penale di cognizione. Ne consegue che anche la restituzione degli atti all'autorità proponente non determina una regressione di fase, ma identifica una mera sottofase all'interno di un procedimento che resta unitario. D'altro canto, i profili di peculiarità del procedimento di prevenzione rispetto al prototipo del giudizio penale non sono idonei a fondare un ridimensionamento del principio dell'imparzialità, considerando che l'art. 111, secondo comma, Cost. delinea i caratteri di qualsiasi giusto processo, compreso quello di prevenzione. Anche l'esigenza di imparzialità del giudice della prevenzione è assistita dai principi costituzionali, che impongono l'assenza di attività pregiudicanti pur a fronte della peculiarità di tale procedimento. Sono dunque l'identità di fase nella quale viene disposta la restituzione degli atti all'autorità proponente e la non qualificabilità della relativa decisione come attività pregiudicante che risultano decisive al fine dello scioglimento in senso negativo del prospettato dubbio di illegittimità. Non appare dunque ipotizzabile una situazione pregiudicante nella valutazione posta a fondamento del provvedimento di restituzione, che, implicando in realtà un rigetto allo stato per insussistenza dei presupposti della misura cautelare, non assume valenza pregiudicante rispetto alla successiva adozione del sequestro (o di altra misura, non ablatoria). Di conseguenza, anziché valutare la sussistenza dei presupposti, il tribunale che restituisca gli atti valuta la sola sufficienza degli atti, ciò che non integra un'attività pregiudicante.

ESTRATTO

«3.1.– La giurisprudenza costituzionale è ferma nel rilevare l'importanza della garanzia della terzietà e imparzialità del giudice, presidio non solo della funzionalità della giurisdizione, ma anche del diritto di difesa dei cittadini; (...) “la disciplina sull'incompatibilità del giudice trova la sua ratio nella salvaguardia dei valori della terzietà e imparzialità del giudice – presidiati dagli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU (...) –, mirando a escludere che questi possa pronunciarsi condizionato dalla ‘forza della prevenzione’, cioè dalla tendenza a confermare una decisione o a mantenere un atteggiamento già assunto, derivante da valutazioni che sia stato precedentemente chiamato a svolgere in ordine alla medesima res iudicanda. È necessario ‘che le funzioni del giudicare siano assegnate a un soggetto ‘terzo’, scevro di interessi propri che possano far velo alla rigorosa applicazione del diritto e anche sgombro da convinzioni precostituite in ordine alla materia su cui pronunciarsi’ (sentenza n. 172 del 2023; nello stesso senso, sentenze n. 64, n. 16 e n. 7 del 2022 e precedenti ivi citati)” (da ultimo, sentenza n. 93 del 2024). Tali principi sono stati affermati anche con riferimento al procedimento di prevenzione personale, sia pure con alcune precisazioni legate alle sue peculiarità, rilevando che “nell'ambito del principio del giusto processo di cui questa Corte, in numerose occasioni, ha definito i profili sulla base delle disposizioni costituzionali che attengono alla disciplina della giurisdizione, posto centrale occupa l'imparzialità-neutralità del giudice, in carenza della quale tutte le altre regole e garanzie processuali perderebbero di concreto significato. Tale principio in tutti i suoi aspetti, tra cui per l'appunto l'imparzialità del giudice, indubitabilmente vale anche in relazione al procedimento giurisdizionale di applicazione delle misure di prevenzione personali che incidono su diritti di libertà costituzionalmente garantiti per mezzo di una ‘riserva di giurisdizione’. In questi casi, la garanzia rappresentata da tale riserva non può essere

menomata attraverso l'affievolimento dei caratteri che la giurisdizione qualificano come tale (...) l'esigenza di preservare il giudice chiamato a pronunciarsi sulla proposta di applicazione delle misure di prevenzione da ogni pre-giudizio che possa comprometterne l'imparzialità si pone nella stessa misura in cui essa è stata affermata in relazione al giudice che è chiamato a pronunciarsi nel processo penale" (sentenza n. 306 del 1997). (...) 3.2.– Il rigore del regime delle incompatibilità non può tuttavia determinare un malfunzionamento della giurisdizione, sicché le relative norme vanno applicate solo quando sussista una reale ed effettiva esigenza di prevenzione della deviazione dell'amministrazione della giustizia dal tracciato della terzietà e dell'imparzialità. È per questo che l'incompatibilità (in una con i connessi istituti della doverosa astensione e della riconsueta) non trova applicazione quando le precedenti valutazioni astrattamente "pregiudicanti" si collochino nella medesima fase del procedimento (ex plurimis, sentenze n. 209, n. 179 e n. 93 del 2024, n. 172 e n. 91 del 2023, n. 64 del 2022). L'istituto dell'incompatibilità ha la funzione di evitare il rischio che sul convincimento del giudice gravi un pre-giudizio, che invero può verificarsi anche nell'ipotesi (...) dell'adozione di atti che l'ordinamento considera, appunto, pre-giudicanti, nel senso che il solo fatto dell'adozione stessa è valutato quale indice qualificato del difetto di un effettivo libero convincimento quanto all'adozione di atti successivi. Nondimeno, è evidente che in qualunque processo decisionale, in quanto attività intellettuale dinamica, e non statica, il titolare dell'organo competente matura in itinere il proprio convincimento, che può dunque ben dirsi "a formazione progressiva". Se di questo dato di comune esperienza non si tenesse conto, si potrebbe giungere ad applicare gli istituti dell'incompatibilità, dell'astensione e della riconsueta pel solo fatto che il convincimento del giudice si forma progressivamente, il che comporterebbe l'assoluta impossibilità di funzionamento della giurisdizione. (...) la giurisprudenza di questa Corte è ferma nell'escludere che l'incompatibilità valga quando il giudice ha adottato più atti all'interno della medesima fase processuale, esattamente perché questa costituisce una frazione dell'iter decisorio nella quale il fenomeno della formazione progressiva del convincimento del giudicante si compie con peculiare concentrazione (...). (...) pertanto, il diritto processuale deve assicurare il massimo rispetto dei principi di terzietà e imparzialità del giudice, ma è tenuto a farlo in osservanza sia delle esigenze di funzionalità della giurisdizione sia della logica stessa di tali principi, applicati entro itinera processuali nei quali il convincimento del giudice, di necessità, si forma progressivamente. È per questo che la terzietà e l'imparzialità sono compromesse quando è chiamato a novellamente pronunciarsi un giudice che abbia già manifestato in altra occasione un già sufficientemente strutturato convincimento sul merito dei medesimi fatti. Ed è il verificarsi di una simile evenienza che la Costituzione intende impedire. (...) 4.1.– (...) questa Corte, con la sentenza n. 283 del 2000, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, cod. proc. pen. nella parte in cui non riconosce alle parti la facoltà di riconsueta il giudice che in un diverso procedimento, anche non penale, abbia espresso una valutazione di merito sul medesimo fatto e nei confronti del medesimo soggetto. La pronuncia (...) riguarda proprio il rapporto pregiudicante tra processo penale e procedimento di prevenzione e così ha statuito: "questa Corte ha già avuto occasione di affermare che il pregiudizio per l'imparzialità-neutralità del giudicante può verificarsi anche nei rapporti tra il procedimento penale e quello di prevenzione, sia quando la valutazione pregiudicante sia stata espressa nel primo in sede di accertamento dei gravi indizi di colpevolezza, quale condizione di applicabilità delle misure cautelari (sentenza n. 306 del 1997), sia quando il rapporto di successione temporale tra attività pregiudicante e funzione pregiudicata sia invertito, per avere il giudice, chiamato a pronunciarsi sulla responsabilità penale di un imputato del delitto di associazione di stampo mafioso, già espresso nell'ambito del procedimento di prevenzione una valutazione sull'esistenza dell'associazione e sull'appartenenza ad essa della persona imputata nel successivo processo penale (ordinanza n. 178 del 1999)". (...) 5.– Tanto premesso, l'ordinanza di rimessione prende le mosse proprio

dal riconoscimento da parte della giurisprudenza di legittimità della ricusabilità del giudice della prevenzione che abbia espresso valutazioni di merito sulla medesima regiudicanda in altro procedimento di prevenzione, per poi dubitare della mancata previsione della ricusazione anche nel caso in cui la valutazione di merito sia stata formulata nel medesimo procedimento di prevenzione, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011. In particolare, il potere di restituzione degli atti all'organo proponente previsto da tale norma è stato introdotto nel codice antimafia dall'art. 5, comma 4, della legge 17 ottobre 2017, n. 161 (...), ed è stato conferito al tribunale, che, investito della decisione sulla misura patrimoniale, ne fa uso ove ritenga che "le indagini non siano complete" e indica "gli ulteriori accertamenti patrimoniali indispensabili per valutare la sussistenza dei presupposti" per l'adozione del sequestro o delle misure non ablatorie alternative (amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario) applicabili. La previsione, del tutto innovativa (anche rispetto alla prassi), non ha eliminato, tuttavia, i poteri d'indagine riconosciuti allo stesso tribunale dall'art. 19, comma 5, del medesimo d.lgs. n. 159 del 2011 (...), con la cui disciplina la previsione ora riportata va dunque coordinata. Invero, come si è opportunamente osservato in dottrina, i poteri istruttori integrativi del tribunale dovrebbero essere riservati all'ipotesi della ricorrenza di incompletezze marginali, suscettibili di essere colmate dallo stesso organo giudicante. In tale quadro, la restituzione degli atti all'autorità proponente – che non è soltanto il pubblico ministero, ma anche il questore o il direttore della Direzione investigativa antimafia – sarebbe destinata a essere disposta soltanto in caso di grave incompletezza delle indagini, suscettibile di essere colmata soltanto dall'autorità proponente, dotata degli idonei strumenti di investigazione e di indagine. Dovrebbe trattarsi, in altri termini, di omissioni che abbiano un significativo rilievo e non concernano semplici attività integrative dell'apparato istruttorio, che lo stesso tribunale potrebbe compiere. (...) 6. – Il quadro normativo e interpretativo finora illustrato è tale da orientare nel senso che sia da escludere una compromissione dell'imparzialità del giudice della prevenzione il quale abbia disposto la restituzione degli atti all'autorità proponente. Tanto vale sia per il profilo della sussistenza di una causa di incompatibilità sia per il profilo della sussistenza di una causa di ricusazione (...). 6.1. – (...) il modello normativo del procedimento di prevenzione è quello del procedimento camerale partecipato, previsto, in via generale, dall'art. 666 cod. proc. pen. (...). A tale considerazione di carattere generale va aggiunto che il procedimento di prevenzione non è scandito da distinte fasi "processuali", come accade invece nel procedimento penale (indagini preliminari, udienza preliminare, giudizio dibattimentale, riti alternativi, eccetera), e che esso diventa vero e proprio giudizio di prevenzione nel momento in cui si attua il contraddittorio, dopo l'adozione della misura cautelare del sequestro (o di altra misura, non ablatoria) e la fissazione della trattazione in camera di consiglio per la decisione sulla confisca. Pur dovendosi auspicare un intervento del legislatore idoneo a strutturare con più accurata precisione il procedimento di prevenzione, soprattutto nella dimensione cautelare, che tanto rilievo ha assunto nella prassi, va rilevato che esso ha una fisionomia evidentemente monofasica, non venendo in rilievo le scansioni tendenzialmente impermeabili che, anche in quanto è ispirato al modello accusatorio, connotano il processo penale di cognizione. Ne consegue che anche la restituzione degli atti all'autorità proponente non determina una regressione di fase, ma identifica una mera sottofase all'interno di un procedimento che resta unitario. Al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte, in coerenza con le già segnalate esigenze di funzionalità della giurisdizione, ha sovente ribadito che "all'interno di ciascuna delle fasi – intese come sequenze ordinate di atti che possono implicare apprezzamenti incidentali, anche di merito, su quanto in esse risulti, prodromici alla decisione conclusiva – va, in ogni caso, preservata l'esigenza di continuità e di globalità, venendosi altrimenti a determinare una frammentazione del procedimento, che implicherebbe la necessità di disporre, per la medesima fase del giudizio, di tanti giudici diversi quanti sono gli atti da compiere (sentenza n. 64 del 2022 e precedenti ivi citati)" (sentenza n.

93 del 2024; ex plurimis, anche sentenze n. 7 del 2022, n. 66 del 2019, n. 18 del 2017, n. 153 del 2012, n. 177 e n. 131 del 1996; ordinanze n. 76 del 2007, n. 123 e n. 90 del 2004, n. 370 del 2000 e n. 232 del 1999). (...) 6.2.– Oltre alla dimensione monofasica del procedimento di prevenzione rileva ai fini del presente giudizio anche il fatto che, sulla premessa che i principi del giusto processo applicabili nel procedimento di prevenzione sono quelli affermati dai primi due commi dell'art. 111 Cost., la giurisprudenza costituzionale ha modulato il riconoscimento delle garanzie anche in relazione alla diversità del modello procedimentale rispetto al prototipo del giudizio penale. Si è osservato, per esempio, che “il rispetto del principio del contraddittorio (...) non impone che esso si espliciti con le medesime modalità in ogni tipo di procedimento e neppure sempre e necessariamente nella fase iniziale dello stesso, onde non sono in contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost. i modelli processuali a contraddittorio eventuale e differito” (così, testualmente, la sentenza n. 172 del 2023; tra le molte, sentenza n. 115 del 2001 e ordinanze n. 255 del 2009, n. 291 del 2005, n. 352, n. 172 e n. 8 del 2003; più recentemente, sentenza n. 91 del 2023; analogamente, con riferimento al diritto di difesa, sentenza n. 106 del 2015). 6.2.1.– Del resto, anche la giurisprudenza costituzionale che si è pronunciata sulle misure di prevenzione ha costantemente evidenziato le peculiarità del procedimento di prevenzione rispetto al processo penale di cognizione. Con la sentenza n. 106 del 2015, in particolare, si è rilevato che “Il procedimento di prevenzione e il procedimento penale (...) sono dotati di proprie peculiarità, sia per l'aspetto processuale, sia per quello dei presupposti sostanziali (...). Al riguardo, questa Corte, nell'ordinanza n. 275 del 1996, ha già avuto occasione di sottolineare “le profonde differenze, di procedimento e di sostanza, tra le due sedi, penale e di prevenzione: la prima ricollegata a un determinato fatto-reato oggetto di verifica nel processo, a seguito dell'esercizio dell'azione penale; la seconda riferita a una complessiva notazione di pericolosità, espressa mediante condotte che non necessariamente costituiscono reato” (...). Il sistema delle misure di prevenzione ha dunque una sua autonomia e una sua coerenza interna, mirando ad accertare una fattispecie di pericolosità, che ha rilievo sia per le misure di prevenzione personali, sia per la confisca di prevenzione”. Anche la sentenza n. 24 del 2019, nel delineare uno statuto di garanzie, sostanziali e processuali, delle misure di prevenzione, ha sottolineato “la necessità che la sua applicazione sia disposta in esito a un procedimento che – pur non dovendo necessariamente conformarsi ai principi che la Costituzione e il diritto convenzionale dettano specificamente per il processo penale – deve tuttavia rispettare i canoni generali di ogni ‘giusto’ processo garantito dalla legge (artt. 111, primo, secondo e sesto comma, Cost., e 6 CEDU, nel suo ‘volet civil’), assicurando in particolare la piena tutela al diritto di difesa (art. 24 Cost.) di colui nei cui confronti la misura sia richiesta”. 7.– (...) gli indicati profili di peculiarità del procedimento di prevenzione non sono, comunque, idonei a fondare un ridimensionamento del principio dell'imparzialità, considerando che l'art. 111, secondo comma, Cost. delinea i caratteri di qualsiasi “giusto processo”, e quindi anche di quello di prevenzione. In altri termini: l'esigenza di imparzialità del giudice della prevenzione è assistita dai principi costituzionali, che impongono l'assenza di attività pregiudicanti pur a fronte della peculiarità di tale procedimento. Sono dunque l'identità di fase nella quale viene disposta la restituzione degli atti all'autorità proponente e la non qualificabilità della relativa decisione come “attività pregiudicante” che risultano decisive al fine dello scioglimento – per la negativa – del dubbio di illegittimità costituzionale».

SENTENZA N. 183

L'attuale meccanismo di determinazione dell'onere fiscale minimo per la vendita delle sigarette, caratterizzato dall'indicizzazione al prezzo medio ponderato e dal progressivo aumento della percentuale dell'aliquota – Inammissibilità delle questioni e richiamo al legislatore

La sentenza n. 183 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 11, 117, primo comma, Cost., 7, par. 2, 3 e 4, della direttiva 2011/64/UE, 101 TFUE e 4 TUE, dell'art. 39-*octies*, commi 6, 7 e 8, del d.lgs. n. 504 del 1995 [come modificato dagli artt. 1, comma 1074, della legge n. 145 del 2018, 1, comma 659, della legge n. 160 del 2019, 1, comma 122, della legge n. 197 del 2022 e 1, comma 48, lett. a), n. 3, della legge n. 213 del 2023], che disciplina l'onere fiscale minimo (OFM) per la vendita delle sigarette. La censurata normativa configura una modalità di determinazione dell'OFM caratterizzata da una percentuale estremamente elevata (prima fissata al 96,22% dal 2019, poi ulteriormente incrementata, in quanto pari al 98,10% dal 2023, al 98,70% per il 2024 e al 98,80% dal 2025), da applicare automaticamente alla somma dell'accisa globale (a sua volta risultante dalla somma di due componenti, fissa e proporzionale) e dell'IVA, calcolata con riguardo al prezzo medio ponderato ("PMP-sigarette"). L'attuale meccanismo di determinazione dell'OFM presenta evidenti criticità in riferimento al principio di proporzionalità poiché comprime eccessivamente e in modo non necessario la libertà di determinazione dei prezzi riconosciuta ai produttori di sigarette dalla direttiva 2011/64/UE. È pur vero che quest'ultima richiama, ai fini del calcolo dell'accisa sulle sigarette, il "PMP-sigarette", che riconosce agli Stati membri la possibilità di introdurre l'OFM e che dà anche rilievo all'esigenza di garantire un livello elevato di protezione della salute. Tuttavia, simili previsioni devono essere interpretate alla luce delle finalità perseguite e tenendo conto degli specifici bilanciamenti ivi operati. La direttiva riconosce un rilievo non marginale all'esigenza che non si falsino le condizioni di concorrenza, che implicano un sistema di prezzi che si formino liberamente per tutti i gruppi di tabacchi lavorati. Coerente con questa finalizzazione della disciplina unionale è, in primo luogo, la previsione in base alla quale deve essere assicurato per le sigarette lo stesso rapporto tra l'accisa specifica e la somma dell'accisa *ad valorem* e dell'IVA, in modo che la gamma dei prezzi di vendita al minuto rifletta equamente il divario dei prezzi di cessione dei produttori, nonché, in secondo luogo, quella che richiede di applicare l'OFM nella misura in cui ciò sia necessario, esigendo il rigido rispetto della struttura mista della tassazione e della fascia dell'elemento specifico dell'accisa. Rispetto al quadro normativo unionale, cui il legislatore nazionale è tenuto a conformarsi, anche alla luce dei principi affermati dalla Corte di Giustizia e fortemente orientati a garantire il corretto funzionamento del mercato interno, l'attuale meccanismo di calcolo dell'OFM comprime eccessivamente le esigenze di tutela della concorrenza. Riguardo al meccanismo di indicizzazione al "PMP-sigarette" – per cui l'OFM viene ogni anno rideterminato automaticamente, in via amministrativa con delibera del Direttore delle dogane e dei monopoli, in funzione del prezzo di vendita delle sigarette relativo all'anno precedente – non è, infatti, possibile escludere il rischio che, in un mercato oligopolistico come quello italiano, la misura dell'OFM finisca per essere condizionata dall'aumento dei prezzi provocato dalle multinazionali che dominano il mercato di fascia alta; ciò che si riverbera a danno di produttori di sigarette di fascia bassa, gravate tutte e indistintamente dal medesimo importo a titolo di OFM, mentre quelle di fascia alta, superando il cosiddetto prezzo di parità – ovvero la fascia di prezzo oltre l'OFM – rimangono sottoposte all'accisa ordinaria in ragione e in proporzione al prezzo di vendita al pubblico. Inoltre, il livello di adeguamento al "PMP-sigarette" è stato fissato in una percentuale estremamente elevata, progressivamente aumentata per legge dal 95,22% al 98,80%. La combinazione di questi due fattori (l'indicizzazione al "PMP-sigarette"

e l'aumento progressivo della percentuale dell'aliquota da applicare, che comporta un avvicinamento notevole dell'OFM al "PMP-sigarette") sottopone al regime dell'OFM una fascia crescente del mercato delle sigarette. La crescita del rapporto tra OFM e "PMP-sigarette" spinge oltremodo i produttori di fascia bassa ad aumentare i prezzi per salvaguardare i ricavi, mentre consente a quelli di fascia alta di innalzare i prezzi senza perdere competitività: il "PMP-sigarette" aumenta e, data l'indicizzazione a quest'ultimo, aumenta ulteriormente anche l'OFM, innescando un effetto circolare che si rafforza. In tal modo, si determina la denunciata penalizzazione dei produttori di fascia bassa. Si tratta di un effetto sproporzionato e non necessario rispetto alla finalità per cui la direttiva 2011/64/UE ha consentito di istituire l'OFM, che è quella di salvaguardare la salute, evitando che prezzi troppo bassi favoriscano il consumo, soprattutto nelle fasce della popolazione più esposta, come i giovani. Il meccanismo censurato innesca un automatismo che tende ad autoalimentarsi, incidendo drasticamente sul margine di guadagno delle sigarette vendute a un prezzo di fascia bassa, cioè al di sotto del prezzo di parità, con un effetto di protezione della fascia alta che va a sbilanciare fortemente, pregiudicandola, la finalità di tutela della concorrenza rispetto a quella, parimenti perseguita dal legislatore unionale, di tutela della salute. Tuttavia, la *reductio ad legitimitatem* non può essere operata dalla Corte poiché le corrispondenti modalità risultano molteplici nonché espressive di diverse scelte di sistema, rimesse in prima battuta alla discrezionalità del legislatore. Lo spettro delle opzioni possibili spazia tra la soluzione di tornare a determinare l'OFM, dal 2026, in una misura numerica (riferita al quantitativo di un chilogrammo convenzionale di sigarette) stabilita direttamente dalla norma primaria, eliminando automatismi, e quella di ridurre in modo significativo l'aliquota prevista per l'OFM; entrambe le soluzioni possono declinarsi secondo un'ampia gamma di possibili variabili. Fermo restando che la concreta determinazione dell'OFM deve essere informata a criteri di proporzionalità e di temperamento degli obiettivi perseguiti dalla direttiva, il vasto terreno delle soluzioni possibili e necessarie a rimediare al *vulnus* riscontrato richiede un intervento normativo di sistema, implicante scelte di fondo tra opzioni rientranti nella discrezionalità del legislatore.

ESTRATTO

«3.– Le questioni sono comunque inammissibili, perché, pur a fronte di evidenti criticità, la *reductio ad legitimitatem* cui ambisce il rimettente non può che spettare, in prima battuta, al legislatore, data la pluralità di soluzioni idonee allo scopo, che implicano diversificate scelte di sistema. (...) occorre premettere una sintetica ricostruzione della complessa evoluzione che ha caratterizzato il regime nazionale di tassazione dei tabacchi e, in particolare, delle sigarette. 3.1.– (...) il legislatore, con l'art. 1, comma 486, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, (...) ha introdotto per la prima volta un prezzo minimo per la vendita delle sigarette. Questa misura non è passata indenne al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea (terza sezione, sentenza 24 giugno 2010, causa C-571/08, Commissione europea), che ha rilevato il contrasto con l'art. 9, paragrafo 1, della direttiva 95/59/CE (...) allora vigente. Nella sentenza si evidenzia, infatti, che "una normativa che impone un siffatto prezzo minimo è quindi idonea ad arrecare pregiudizio alle relazioni concorrenziali, impedendo a taluni di questi produttori o importatori di trarre vantaggio da prezzi di costo inferiori per proporre più allettanti prezzi di vendita al minuto". In merito alle esigenze di tutela della salute pubblica, che, in astratto, avrebbero potuto porsi a giustificazione della disciplina del prezzo minimo, la Corte di giustizia ha, peraltro, chiarito che tale obiettivo "può essere adeguatamente perseguito mediante l'aumento dell'imposizione fiscale su tali prodotti, dal momento che gli aumenti dei diritti di accisa devono prima o poi tradursi in un aumento dei prezzi di vendita al minuto, senza con ciò compromettere la libertà di determinazione del prezzo". 3.2.– Il legislatore nazionale ha ritenuto di dare seguito a questa sentenza seguendo una duplice prospettiva, incentrata, questa

volta, sul diverso versante dell'imposizione fiscale. In primo luogo, con l'art. 4, comma 5, del decreto legislativo 29 marzo 2010, n. 48 (...), ha soppresso la previsione relativa al prezzo minimo e, con l'art. 1, comma 1, lettera nn), del medesimo decreto ha disposto l'inserimento nel d.lgs. n. 504 del 1995, fra l'altro, dell'art. 39-quinquies, comma 2, stabilendo in tal modo un diverso criterio di determinazione dell'accisa sulle sigarette, impostato sulla nozione della classe di prezzo più richiesta (most popular price category, MPPC). In secondo luogo, con l'art. 55, comma 2-bis, lettera c), il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (...) ha modificato significativamente la modalità di tassazione delle sigarette, da un lato, lasciando immutata la tassazione per le sigarette di "fascia alta", ossia vendute a un prezzo pari o superiore a quello della classe di prezzo più richiesta, e, dall'altro, per le sigarette di "fascia bassa", ha invece previsto, modificando il comma 4 dell'art. 39-octies del d.lgs. n. 504 del 1995, che "l'importo di base di cui al comma 3 costituisce, nella misura del centoquindici per cento, l'accisa dovuta per le sigarette aventi un prezzo di vendita al pubblico inferiore a quello delle sigarette della classe di prezzo più richiesta di cui all'articolo 39-quinquies, comma 2". In questo modo, il prezzo minimo è stato sostituito da una misura fiscale, ovvero l'accisa minima disincentivante (pari al 115 per cento dell'accisa applicabile alla classe di prezzo più richiesta). 3.3.– Anche questo intervento normativo è stato però censurato dalla Corte di giustizia, questa volta per violazione della direttiva 2011/64/UE, che ha sostituito la precedente. La Corte di giustizia, quinta sezione, con sentenza 9 ottobre 2014, causa C-428/13, Ministero dell'economia e delle finanze e Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS), ha infatti precisato che "l'applicazione di soglie d'imposta che variano in funzione delle caratteristiche o del prezzo delle sigarette comporterebbe distorsioni alla concorrenza tra le differenti sigarette e sarebbe quindi contraria all'obiettivo di garantire il corretto funzionamento del mercato interno e condizioni neutre di concorrenza perseguito dalla direttiva 2011/64". Secondo la CGUE "ciò è proprio quanto avviene con la normativa di cui trattasi nel procedimento principale, la quale prevede il prelievo di un'accisa, fissata nella misura del 115% dell'accisa applicabile alla classe di prezzo più richiesta, unicamente sulle sigarette con un prezzo di vendita inferiore a quello delle sigarette della classe di prezzo più richiesta". Pertanto, (...) "gli articoli 7, paragrafo 2, e 8, paragrafo 6, della direttiva 2011/64/UE (...) devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale (...) che stabilisca non un'accisa minima identica per tutte le sigarette, bensì un'accisa minima sulle sole sigarette con un prezzo di vendita al pubblico inferiore a quello delle sigarette della classe di prezzo più richiesta". 3.4.– Il legislatore nazionale, a seguito della citata sentenza, è nuovamente intervenuto e, con l'art. 1, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 15 dicembre 2014, n. 188 (...), ha introdotto una diversa configurazione della struttura dell'imposizione, imperniata sulla previsione di un OFM. 3.5.– In particolare, con specifico riferimento alla misura di quest'ultimo, inizialmente il comma 6 dell'art. 39-octies del d.lgs. n. 504 del 1995 – nel testo risultante dopo le modifiche apportate dal citato art. 1, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 188 del 2014 – lo aveva determinato nella misura fissa di "euro 170 il chilogrammo convenzionale", cioè ogni 1000 sigarette. 3.6. – Dopo l'introduzione del meccanismo dell'OFM di cui al d.lgs. n. 188 del 2014, sono intervenuti quattro ulteriori mutamenti legislativi, segnatamente: – art. 1, comma 1074, della legge n. 145 del 2018; – art. 1, comma 659, della legge n. 160 del 2019; – art. 1, comma 122, della legge n. 197 del 2022; – art. 1, comma 48, lettera a), numero 3), della legge n. 213 del 2023. La caratteristica comune di queste disposizioni, oltre che nella conferma dell'OFM, risiede nella modifica della sua modalità di calcolo. In particolare, in base all'art. 1, comma 1074, della legge n. 145 del 2018, l'OFM non è più stabilito in misura fissa dal legislatore, ma risulta indicizzato, in quanto è divenuto una percentuale, inizialmente pari al 95,22 (poi, per effetto delle disposizioni di cui alle leggi n. 160 del 2019, n. 197 del 2022 e n. 213 del 2023, è stata alzata, rispettivamente, al 96,22 dal 2019, al 98,10 dal 2023, al 98,70 dal 2024 e al 98,80 dal 2025) della somma dell'accisa globale, calcolata con riferimento al "PMP-sigarette".

3.7.– Si è così passati da un sistema di calcolo dell'OFM fondato su una scelta numerica del legislatore a una metodologia basata su un aggiornamento automatico, che si rapporta al "PMP-sigarette". Quest'ultimo, ai sensi dell'art. 39-quinquies, comma 2, del d.lgs. n. 504 del 1995, viene "determinato annualmente entro il primo marzo dell'anno solare successivo, sulla base del rapporto, espresso in euro con troncamento dei decimali, tra il valore totale, calcolato con riferimento al prezzo di vendita comprensivo di tutte le imposte, delle sigarette immesse in consumo nell'anno solare precedente e la quantità totale delle medesime sigarette". 3.8.– L'art. 1, comma 659, della legge n. 160 del 2019, poi, si è limitato a intervenire sul comma 6 dell'art. 39-octies del d.lgs. n. 504 del 1995, modificando la percentuale dell'OFM, che è diventata pari al 96,22 per cento della somma dell'accisa globale e dell'imposta sul valore aggiunto calcolate con riferimento al "PMP-sigarette". 3.9.– L'art. 1, comma 122, della legge n. 197 del 2022 ha, infine, modificato e aumentato l'importo dell'accisa specifica, prevedendo, al comma 3, lettera a), dell'art. 39-octies del d.lgs. n. 504 del 1995, come sostituito, che "per le sigarette, l'ammontare dell'accisa è costituito dalla somma dei seguenti elementi: a) un importo specifico fisso per unità di prodotto, determinato, per l'anno 2023, in 28 euro per 1.000 sigarette, per l'anno 2024 in 28,20 euro per 1.000 sigarette e, a decorrere dall'anno 2025, in 28,70 euro per 1.000 sigarette". L'accisa ad valorem dall'art. 39-octies, comma 3, lettera b), anch'esso come sostituito, è stata definita come "un importo risultante dall'applicazione dell'aliquota di base, di cui alla voce 'Tabacchi lavorati', lettera c), dell'allegato I, al prezzo di vendita al pubblico". È stato abrogato il comma 4 dell'art. 39-octies (che prevedeva il computo dell'accisa globale), mentre è rimasta la nozione di accisa globale, quale somma delle due componenti, fissa e proporzionale, richiamata nel meccanismo di determinazione dell'OFM, che è stato così determinato al comma 6 del medesimo articolo: "per i tabacchi lavorati di cui all'articolo 39-bis, comma 1, lettera b) (sigarette) l'onere fiscale minimo, di cui all'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva 2011/64/UE del Consiglio, del 21 giugno 2011, è pari, per l'anno 2023, al 98,10 per cento della somma dell'accisa globale costituita dalle due componenti di cui alle lettere a) e b) del comma 3 del presente articolo e dell'imposta sul valore aggiunto calcolate con riferimento al 'PMP-sigarette'; la medesima percentuale è determinata al 98,50 per cento per l'anno 2024 e al 98,60 per cento a decorrere dall'anno 2025". Lo ius variandi è stato previsto esclusivamente per il calcolo dell'accisa specifica, ma non per la determinazione dell'OFM, che continua quindi a dipendere da una (alta) percentuale, stabilita di volta dal legislatore, sostanzialmente rapportata al "PMP-sigarette". Infine, con l'art. 1, comma 48, lettera a), numero 3), della legge n. 213 del 2023, si è modificato il comma 6 dell'art. 39-octies del d.lgs. n. 504 del 1995, aumentando ulteriormente la misura della percentuale da applicare ai fini del calcolo dell'OFM, determinandola "al 98,70 per cento per l'anno 2024 e al 98,80 per cento a decorrere dall'anno 2025". 4.– L'attuale meccanismo di determinazione dell'OFM presenta evidenti criticità in riferimento al principio di proporzionalità, dal momento che comprime eccessivamente e in modo non necessario la libertà di determinazione dei prezzi che la direttiva 2011/64/UE riconosce ai produttori di sigarette. È pur vero che (...) la direttiva, in più punti, fa richiamo, ai fini del calcolo dell'accisa sulle sigarette, al "PMP-sigarette" (in particolare, negli artt. 8, paragrafo 4, e 10, paragrafo 2, e nel considerando n. 14); essa riconosce altresì la possibilità per gli Stati membri di introdurre l'OFM, a cui fa specifico riferimento – senza però dettagliarne espressamente le modalità concrete con le quali può essere reso operativo – nell'art. 7, paragrafo 4; infine, la direttiva dà anche rilievo all'esigenza di garantire "un livello elevato di protezione della salute, come richiesto dall'articolo 168 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, tenendo presente che i prodotti del tabacco possono nuocere gravemente alla salute" (considerando n. 2). Tuttavia, queste previsioni devono essere interpretate alla luce delle finalità perseguite e tenendo conto degli specifici bilanciamenti operati dalla medesima direttiva. Questa, infatti, riconosce un rilievo non marginale all'esigenza che "non si falsino le condizioni di concorrenza" (considerando n. 3), le quali

“implicano un sistema di prezzi che si formino liberamente per tutti i gruppi di tabacchi lavorati” (considerando n. 10). Coerente con questa finalizzazione della disciplina unionale è, in primo luogo, la previsione di cui all’art. 7, paragrafo 3, della direttiva, in base alla quale deve essere assicurato per le sigarette lo stesso rapporto tra l’accisa specifica e la somma dell’accisa ad valorem e dell’IVA, “in modo che la gamma dei prezzi di vendita al minuto rifletta equamente il divario dei prezzi di cessione dei produttori”, nonché, in secondo luogo, quella di cui al paragrafo 4 del medesimo articolo, che precisa che l’OFM deve essere applicato “nella misura in cui ciò sia necessario”, richiedendo, inoltre, che “la struttura mista della tassazione e la fascia dell’elemento specifico dell’accisa, ai sensi dell’articolo 8, siano rigidamente rispettate”. 4.1.– Rispetto a questo quadro normativo unionale, cui il legislatore nazionale è tenuto a conformarsi, l’attuale meccanismo di calcolo dell’OFM stabilito dalle norme censurate risulta – anche alla luce dei principi già affermati al riguardo dalla Corte di Giustizia e fortemente orientati a garantire il corretto funzionamento del mercato interno – comprimere eccessivamente le esigenze di tutela della concorrenza. Riguardo al meccanismo di indicizzazione al “PMP-sigarette” – per cui l’OFM viene ogni anno rideterminato automaticamente, in via amministrativa con delibera del Direttore delle dogane e dei monopoli, in funzione del prezzo di vendita delle sigarette relativo all’anno precedente – non è, infatti, possibile escludere il rischio prospettato dal rimettente, ovvero che, in un mercato oligopolistico come quello italiano, la misura dell’OFM finisca per essere condizionata dall’aumento dei prezzi provocato dalle multinazionali che dominano il mercato di fascia alta; ciò che si riverbera a danno di produttori di sigarette di fascia bassa, gravate tutte e indistintamente dal medesimo importo a titolo di OFM, mentre quelle di fascia alta, superando il cosiddetto prezzo di parità – ovvero la fascia di prezzo oltre l’OFM – rimangono sottoposte all’accisa ordinaria in ragione e in proporzione al prezzo di vendita al pubblico. Inoltre, il livello di adeguamento al “PMP-sigarette” è stato fissato in una percentuale estremamente elevata, che è stata progressivamente aumentata per legge (...). La combinazione di questi due fattori (l’indicizzazione al “PMP-sigarette” e l’aumento progressivo della percentuale dell’aliquota da applicare, che comporta un avvicinamento notevole dell’OFM al “PMP-sigarette”) sottopone al regime dell’OFM una fascia crescente del mercato delle sigarette. In altri termini, la crescita del rapporto tra l’OFM e il “PMP-sigarette” spinge oltremodo i produttori di fascia bassa ad aumentare i loro prezzi per salvaguardare i loro ricavi, mentre consente a quelli di fascia alta di innalzare anch’essi i loro prezzi senza perdere competitività: così, il “PMP-sigarette” aumenta e, data l’indicizzazione a quest’ultimo, aumenta ulteriormente anche l’OFM, innescando un effetto circolare che rafforza se stesso. In tal modo, si determina la penalizzazione dei produttori di fascia bassa denunciata dall’ordinanza di rimessione e documentata dalle parti. Si tratta di un effetto sproporzionato e non necessario rispetto alla finalità per cui la direttiva 2011/64/UE ha consentito di istituire l’OFM, che è quella di salvaguardare la salute, evitando che prezzi troppo bassi favoriscano il consumo, soprattutto nelle fasce della popolazione più esposta, come i giovani. Il meccanismo censurato, infatti, innesca un automatismo che tende ad autoalimentarsi, incidendo drasticamente sul margine di guadagno delle sigarette vendute a un prezzo di “fascia bassa”, cioè al di sotto del “prezzo di parità”, con un effetto di protezione della “fascia alta” che va a sbilanciare fortemente, pregiudicandola, la finalità di tutela della concorrenza rispetto a quella, parimenti perseguita dal legislatore unionale, di tutela della salute. 4.2.– Tuttavia, la *reductio ad legitimitatem* (...) non può essere operata da questa Corte. Le modalità con cui ciò potrebbe avvenire risultano infatti molteplici, nonché espressive di diverse scelte di sistema, e sono rimesse in prima battuta alla discrezionalità del legislatore. Lo spettro delle opzioni possibili spazia tra la soluzione – verso la quale si è in effetti indirizzato l’attuale disegno di legge di “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028”, presentato dal Ministro dell’economia e delle finanze, con l’art. 28,

comma 1, lettera a), numero 3), ponendosi in linea con la scelta già compiuta, a suo tempo, dal d.lgs. n. 188 del 2014 – di tornare a determinare l’OFM, a partire dal 2026, in una misura numerica (riferita al quantitativo di un chilogrammo convenzionale di sigarette) stabilita direttamente dalla norma primaria, eliminando, cioè, automatismi, e quella di ridurre in modo significativo l’aliquota prevista per l’OFM; entrambe queste soluzioni possono, peraltro, declinarsi secondo un’ampia gamma di possibili variabili all’interno di ciascuna di esse. Fermo restando che la concreta determinazione dell’OFM deve essere informata a criteri di proporzionalità e di contemperamento dei ricordati obiettivi perseguiti dalla direttiva, il vasto terreno delle soluzioni possibili, e necessarie, determina quindi l’inammissibilità delle questioni sollevate, dal momento che il rimedio al vulnus riscontrato richiede, in realtà, ‘un intervento normativo di sistema, implicante scelte di fondo tra opzioni tutte rientranti nella discrezionalità del legislatore (sentenze n. 71 del 2023, n. 96 e n. 22 del 2022, n. 259, n. 240, n. 146, n. 103, n. 33 e n. 32 del 2021)’ (sentenza n. 190 del 2023)”».

SENTENZA N. 185

La riduzione della portata dell'incriminazione del traffico di influenze mediante l'intervenuta definizione normativa della "mediazione illecita" (ovvero mirante a ottenere dal pubblico agente una condotta, tra l'altro, costituente reato) – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e invito al legislatore

La sentenza n. 185 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. e), della legge n. 114 del 2024, impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 12 della Convenzione di Strasburgo del 1999 sulla corruzione, nella parte in cui, introducendo un nuovo secondo comma nell'art. 346-*bis* cod. pen. che punisce il traffico di influenze illecite, definisce la mediazione illecita come quella mirante a ottenere dal pubblico agente una condotta non solo contraria ai doveri d'ufficio ma anche costituente reato, che produca un indebito vantaggio a chi abbia dato o promesso al mediatore denaro o altra utilità economica, così restringendo la portata della norma incriminatrice. Dati testuali e sistematici confermano che dall'art. 12 della Convenzione discende un obbligo, a carico degli Stati contraenti, di criminalizzare le condotte di traffico di influenze. L'esistenza dell'obbligo non risulta depotenziata dalla previsione, nel successivo art. 37, della possibilità per lo Stato di apporre riserve, né dalla circostanza che l'ordinamento penale di vari Stati contraenti non contempli il reato di traffico di influenze. L'art. 37 prova il contrario, cioè che lo Stato, una volta ratificata la Convenzione, deve considerarsi vincolato all'obbligo discendente dall'art. 12, a meno che abbia formulato specifiche riserve. Tale obbligo vincola, nella sua integralità, anche l'Italia che pure, all'atto della ratifica, aveva formulato due riserve con lo scopo di delineare il delitto di traffico di influenze in termini corrispondenti a quelli risultanti dalla versione originaria dell'art. 346-*bis* cod. pen., introdotta dalla legge n. 190 del 2012, e di essere autorizzata a limitare l'incriminazione al contesto di una relazione esistente tra il mediatore e il pubblico agente, nonché ad un accordo che avesse a oggetto la remunerazione dello stesso pubblico agente per una sua condotta contraria ai doveri d'ufficio. Nel 2019, alla loro scadenza, dette riserve non sono state reiterate dal Governo. Spesso gli strumenti internazionali pattizi, nell'imporre obblighi di criminalizzazione, utilizzano, nella descrizione della fattispecie, formule volutamente elastiche e generiche. Ciò non fa venir meno la vincolatività dell'obbligo, ma apre uno spazio di discrezionalità per il legislatore nazionale, sul quale incombe l'obbligo costituzionale di formulare con precisione l'ambito applicativo della norma incriminatrice che attua l'obbligo internazionale. La questione, dunque, verte non già sull'esistenza dell'obbligo di criminalizzazione bensì sulla sua concreta estensione, sì da stabilire se il legislatore del 2024, restringendo la portata dell'incriminazione del traffico di influenze, lo abbia o meno violato. Il principio di legalità in materia penale vincola il legislatore italiano nel momento in cui introduce nell'ordinamento domestico una legge penale; non già gli Stati nella fase di negoziazione e ratifica di uno strumento internazionale che ponga obblighi di incriminazione. Simili obblighi sono fisiologicamente connotati dall'uso di formule elastiche e relativamente generiche, che assicurano agli Stati contraenti la discrezionalità indispensabile per adattare l'obbligo di raggiungere le finalità indicate dallo strumento internazionale in maniera congeniale alle peculiarità di ciascun ordinamento nazionale (le specifiche categorie normative, il complessivo sistema in cui l'incriminazione andrà a inserirsi, i vincoli domestici di natura costituzionale, che possono differire da uno Stato all'altro). Spetterà al legislatore nazionale configurare la legge incriminatrice nell'ordinamento interno in maniera tale da assicurarne la conformità agli scopi perseguiti dal trattato, assicurando al contempo che i contorni dell'incriminazione siano tracciati in forma precisa, in ossequio al vincolo discendente dall'art. 25, secondo comma, Cost. La descrizione convenzionale della fattispecie di traffico di influenze lascia significativi margini di discrezionalità ai legislatori nazionali quanto alla definizione del concetto di *improper influence over the decision-making* del pubblico agente, che il mediatore si impegna

a esercitare in cambio del pagamento o della promessa di un compenso. L'art. 12 non precisa che cosa debba intendersi per *improper influence*; e il corrispondente testo francese, parimenti ufficiale, è ancor più generico, richiedendo che oggetto della pattuizione sia l'impegno a *exercer une influence* sulla decisione del pubblico agente, senza ulteriori qualificazioni. Certo è che, da un lato, l'introduzione dell'incriminazione è richiesta agli Stati contraenti per tutelare la trasparenza e l'imparzialità nel processo decisionale delle pubbliche amministrazioni, colpendo il *corrupt behaviour* delle persone che sono nelle vicinanze del potere e cercano di ottenere vantaggi da questa posizione nonché l'atmosfera o sottofondo di corruzione, che mina la fiducia dei cittadini nell'imparzialità e correttezza dell'amministrazione. Dall'altro, le forme riconosciute di *lobbying* non ricadono nella nozione di *improper influence*, non venendo però in alcun modo precisati i confini di liceità del *lobbying*, pure caratterizzato da un accordo con cui una parte si impegna a influire, nell'interesse dell'altra, sulle determinazioni di pubblici agenti. Il legislatore italiano del 2024 ha discrezionalmente tracciato i confini della fattispecie di traffico di influenze in senso indubbiamente restrittivo, ma non incompatibile con l'obbligo di criminalizzazione. A fronte di un dato convenzionale così vago, spetta al legislatore precisare i confini delle condotte punibili, tenendo conto del principio di sufficiente precisione della legge penale ex art. 25, secondo comma, Cost. Il legislatore ha adottato, tra il 2012 e il 2024, tre diverse tecniche di trasposizione del requisito convenzionale della *improper influence*. La legge n. 190 del 2012 ha richiesto, alternativamente, a) una mediazione illecita verso il pubblico agente, ovvero b) che l'accordo tra privato e mediatore avesse a oggetto la remunerazione del pubblico agente, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio. In tal modo, la versione del 2012 copriva sia i casi in cui l'accordo avesse a oggetto una successiva corruzione del pubblico agente per atto contrario ai doveri del proprio ufficio; sia quelli in cui il mediatore promettesse comunque di attivarsi presso il pubblico agente – evidentemente usando mezzi diversi da un illecito pagamento o promessa di denaro o altra utilità – per ottenere una condotta non solo favorevole al privato, ma anche contraria ai doveri d'ufficio del pubblico agente. La legge n. 3 del 2019 ha confermato l'ipotesi a), relativa alla mediazione illecita, mentre ha ampliato il raggio applicativo dell'ipotesi b), relativa alla remunerazione del pubblico agente, richiedendo semplicemente che l'illecito pagamento avvenisse in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, e non già in vista di una condotta contraria a tali doveri; con conseguente attrazione di ogni ipotesi di corruzione tra i possibili oggetti dell'accordo costitutivo del traffico di influenze illecite. Infine, la legge n. 114 del 2024 ha confermato che l'accordo può alternativamente avere a oggetto, in successione invertita rispetto alle precedenti versioni della disposizione: a) la remunerazione del pubblico agente in relazione all'esercizio delle sue funzioni; ovvero b) un'altra mediazione illecita. Questa volta però il legislatore si è incaricato di definire, nel nuovo secondo comma dell'art. 346-bis cod. pen., che cosa si debba intendere per mediazione illecita, chiarendo che tale sia una mediazione mirante a ottenere dal pubblico agente una condotta non solo contraria ai doveri d'ufficio (come già era sotto il vigore della legge n. 190 del 2012), ma anche costituente reato, che produca un indebito vantaggio a chi abbia dato o promesso al mediatore denaro o altra utilità economica. Dalla combinazione tra la riscrittura dell'art. 346-bis e l'abrogazione del delitto di abuso d'ufficio deriva un'incisiva riduzione della sfera di applicazione della fattispecie penale di traffico di influenze. A tale reato oggi sfuggono tutti gli accordi onerosi tra privati e mediatori aventi a oggetto l'impegno di questi ultimi a ottenere da pubblici agenti – con mezzi diversi dalla corruzione – condotte non solo favorevoli ai privati, ma anche contrarie ai doveri d'ufficio degli stessi pubblici agenti, laddove non costitutive di altro reato. Tali accordi – che si risolvono in un patto in forza del quale il privato mira a ottenere favori indebiti da un pubblico agente, attraverso l'intervento di un mediatore remunerato per tale servizio – restano oggi penalmente irrilevanti: e ciò sia nell'ipotesi in cui successivamente il mediatore non si attivi, o comunque non riesca a ottenere

dal pubblico agente la condotta antidoverosa cui il privato aspira; sia nell'ipotesi in cui, invece, il mediatore riesca effettivamente a ottenere dal pubblico agente il risultato illegittimo sperato, con mezzi diversi dalla corruzione, provocando così una concreta distorsione dell'attività amministrativa a vantaggio del privato. Parimenti, resta priva di sanzione penale anche l'ipotesi in cui il mediatore stesso sia un pubblico agente, allorché il suo intervento presso altro pubblico agente, finalizzato a ottenere – con mezzi diversi dalla corruzione – un provvedimento favorevole al privato, non sia di per sé connesso all'esercizio della propria funzione o dei propri poteri. Tuttavia, simile riscrittura della disposizione, pur se significativamente limitativa della tutela penale del buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, non risulta di per sé incompatibile con la Convenzione di Strasburgo. Per un verso, infatti, la norma convenzionale lascia ampio margine al legislatore nazionale per precisare e definire in che consista quell'*improper influence* che il mediatore si impegna a esercitare nei confronti del pubblico agente. Per altro verso, la scelta legislativa di definire direttamente il concetto di mediazione illecita, in precedenza oggetto di oscillanti letture giurisprudenziali determinate dalla sua indubbia vaghezza semantica, appare coerente con il principio costituzionale di sufficiente precisione della legge penale, che vincola il legislatore italiano nella fase di trasposizione degli obblighi di criminalizzazione assunti in sede internazionale. E ciò anche a fronte della persistente mancanza di una disciplina del *lobbying*, e dunque in assenza di una linea di demarcazione legislativa tra illegittime e legittime forme di intermediazione con i pubblici ufficiali, finalizzate a rappresentare e sostenere interessi di singoli individui e imprese, ovvero interessi diffusi e collettivi, nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dello stesso legislatore. La scelta, poi, di non ancorare la definizione legislativa di mediazione illecita alla mera contrarietà della condotta ai doveri d'ufficio, ma di richiedere che la condotta auspicata del pubblico agente oggetto dell'accordo sia altresì costitutiva di reato, è coerente con la parallela abolizione del delitto di abuso d'ufficio. In questo quadro, la pur restrittiva definizione di mediazione illecita si colloca all'interno dello spazio di discrezionalità che la Convenzione di Strasburgo lascia aperto al legislatore nazionale, chiamato a concretizzare le relative clausole generali in armonia con i principi dell'ordinamento, tra cui quello, di rango costituzionale, di precisione della legge penale. In ogni caso, il legislatore è stato opportunamente invitato a introdurre un'organica disciplina delle attività di *lobbying*, da tempo e da più parti auspicata, necessaria al fine di definire con chiarezza le condotte di illecita influenza sui pubblici ufficiali e di garantire trasparenza alle prassi di interlocuzione con le istituzioni, onde assicurare ai consociati la possibilità di un più accurato controllo sull'operato della pubblica amministrazione e dei propri rappresentanti eletti. Ciò potrebbe consentire al legislatore di rimeditare le attuali scelte in materia di disciplina penale del traffico di influenze, sì da assicurare una più incisiva tutela degli stessi interessi collettivi, di rango costituzionale, all'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione contro condotte di indubbia gravità, oggi del tutto sprovviste di sanzione.

ESTRATTO

«2.1.– *L'art. 12 della Convenzione di Strasburgo recita, nel testo ufficiale inglese: "Each Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences under its domestic law, when committed intentionally, the promising, giving or offering, directly or indirectly, of any undue advantage to anyone who asserts or confirms that he or she is able to exert an improper influence over the decision-making of any person referred to in Articles 2, 4 to 6 and 9 to 11 in consideration thereof, whether the undue advantage is for himself or herself or for anyone else, as well as the request, receipt or the acceptance of the offer or the promise of such an advantage, in consideration of that influence, whether or not the influence is exerted or whether or not the supposed influence leads to the intended result".*

L'art. 37 della Convenzione ha previsto la possibilità, per gli Stati firmatari, di apporre, all'atto della ratifica, riserve relative ad alcune previsioni, tra cui lo stesso art. 12. Di tale facoltà si sono avvalsi vari Stati firmatari – tra i quali Danimarca, Finlandia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia –, i quali non hanno ritenuto in particolare di vincolarsi all'obbligo di introdurre nei rispettivi ordinamenti l'incriminazione del traffico di influenze. Anche l'Italia, all'atto della ratifica dello strumento, ha apposto due riserve, con efficacia temporale dal 1° ottobre 2013 al 1° ottobre 2019, con le quali limitava tra l'altro l'attuazione dell'obbligo alle condotte, commesse nell'ambito di una relazione esistente con il pubblico agente, finalizzate a remunerare il compimento di una condotta antidoverosa.

2.2.– La legge n. 190 del 2012, ha per la prima volta previsto, in un nuovo art. 346-bis cod. pen., una fattispecie di traffico di influenze illecite, affiancata a quella preesistente di millantato credito, disciplinata dall'art. 346 cod. pen. I primi due commi di tale nuova disposizione testualmente prevedevano: “Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 319 e 319-ter, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, è punito con la reclusione da uno a tre anni. La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altro vantaggio patrimoniale”. Dunque: – a fronte del testo convenzionale imperniato sul fatto di chi “afferma o conferma” (“asserts or confirms”) di essere in grado di esercitare una “influenza impropria” sul processo decisionale di un pubblico agente, il testo del 2012 richiedeva lo sfruttamento di relazioni “esistenti” con un pubblico agente, sì da marcare una netta distinzione rispetto all'ipotesi (allora mantenuta parallelamente in vigore) di millantato credito, in cui – in base al tenore letterale dell'art. 346 cod. pen. – l'autore del reato doveva per l'appunto “millantare” credito presso il pubblico agente, e cioè vantare rapporti in realtà inesistenti con lo stesso; – la disposizione richiedeva poi la ricezione o l'accettazione della promessa (ovvero, nell'ipotesi del secondo comma, la dazione o la promessa) di “denaro o altro vantaggio patrimoniale”; – e descriveva in via alternativa l'oggetto del patto, analogamente a quanto già previsto dalla parallela norma incriminatrice del millantato credito, a) in termini di “mediazione illecita” verso il pubblico agente, ovvero b) in termini di “remunerazione” dello stesso, “in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio”: inciso, quest'ultimo, che evocava chiaramente la fattispecie di corruzione di cui all'art. 319 cod. pen., e che la giurisprudenza ha riferito a entrambe le ipotesi alternative di accordo (...).

2.3.– Il testo dell'art. 346-bis cod. pen. fu quindi incisivamente modificato dalla legge n. 3 del 2019. In particolare, i primi due commi della disposizione furono così riformulati: “Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319, 319-ter e nei reati di corruzione di cui all'articolo 322-bis, sfruttando o vantando relazioni esistenti o asserite con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità, come prezzo della propria mediazione illecita verso un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, ovvero per remunerarlo in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, è punito con la pena della reclusione da un anno a quattro anni e sei mesi. La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altra utilità”. In tal modo, lo spettro applicativo della fattispecie fu ampliato, essendosi previsto segnatamente: – che il mediatore sfruttasse o vantasse “relazioni esistenti o asserite” con un pubblico agente, tale modifica conseguendo logicamente alla contestuale abrogazione del delitto di millantato credito di cui all'art. 346 cod. pen.; – che la promessa o la dazione concernessero, genericamente, “denaro o altra utilità”, a fronte del precedente riferimento specifico a “denaro o altro vantaggio patrimoniale”; – che il patto

avesse a oggetto, alternativamente, a) una “mediazione illecita» verso il pubblico agente, in termini identici rispetto alla formulazione precedente (salva l'estensione del reato ai pubblici ufficiali stranieri di cui all'art. 322-bis cod. pen.), ovvero b) la “remunerazione” dello stesso pubblico agente “in relazione all'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri”: espressione, quest'ultima, assai più ampia rispetto alla previgente, che faceva invece riferimento al concreto compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio, ovvero all'omissione o al ritardo di un atto dell'ufficio, e pertanto in grado di comprendere anche l'ipotesi della corruzione per l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 318 cod. pen. Queste modifiche normative furono esplicitamente giustificate, nella relazione illustrativa al disegno di legge governativo poi sfociato nella legge n. 3 del 2019 (Relazione introduttiva al disegno di legge A.C. n. 1189 - XVIII Legislatura, recante “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”, presentato alla Camera dei deputati dal Ministro della giustizia in data 24 settembre 2018, punti 3 e seguenti), sulla base dell'opportunità di allineare la nuova disciplina al modello di cui all'art. 12 della Convenzione di Strasburgo, anche tenendo conto dei rilievi formulati rispetto alla previgente disciplina dal Group of States against Corruption (GRECO) – e cioè dall'organismo al quale l'art. 24 della Convenzione demanda la verifica dell'attuazione degli obblighi convenzionali da parte degli Stati firmatari (Addendum to the Second Compliance Report on Italy, adottato il 22 giugno 2018). Conseguentemente, la stessa legge n. 3 del 2019, all'art. 1, comma 10, ha impegnato il Governo a non rinnovare, alla scadenza del 1° ottobre 2019, le riserve originariamente apposte in relazione all'art. 12 della Convenzione. Ciò che è effettivamente accaduto, come risulta dal sito ufficiale del Consiglio d'Europa. 2.4.– La formulazione attuale dell'art. 346-bis cod. pen. (...) è dovuta (...) alla disposizione censurata, e cioè l'art. 1, comma 1, lettera e), della legge n. 114 del 2024. Il primo comma dell'art. 346-bis cod. pen. è stato, anzitutto, riformulato nei termini seguenti: “Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter e nei reati di corruzione di cui all'articolo 322-bis, utilizzando intenzionalmente allo scopo relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità economica, per remunerare un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, in relazione all'esercizio delle sue funzioni, ovvero per realizzare un'altra mediazione illecita, è punito con la pena della reclusione da un anno e sei mesi a quattro anni e sei mesi”. Conviene immediatamente notare: – che la nuova formulazione confina la condotta incriminata alla “utilizzo intenzionale” di “relazioni esistenti”, con conseguente espunzione dall'area di rilevanza penale dell'ipotesi della vanteria di relazioni inesistenti, oggi non più coperta dalla fattispecie di millantato credito, abrogata nel 2019; – che oggetto della promessa o della dazione torna ad essere “denaro o altra utilità economica”, secondo il modello che – nella sostanza – era stato seguito dalla legge n. 190 del 2012; – che il patto ha ora a oggetto alternativamente, in ordine invertito rispetto alle precedenti formulazioni, a) la “remunerazione” del pubblico agente “in relazione all'esercizio delle sue funzioni”, e dunque – ancora – una corruzione (in questo caso, anche solo ai sensi dell'art. 318 cod. pen.), ovvero b) un’“altra mediazione illecita” con lo stesso. La novità più significativa della riforma del 2024 consiste però nell'introduzione di un nuovo secondo comma nell'art. 346-bis cod. pen., che definisce la mediazione illecita nei termini seguenti: “Ai fini di cui al primo comma, per altra mediazione illecita si intende la mediazione per indurre il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito”. La seconda ipotesi in cui si sostanzia il patto illecito incriminato dall'art. 346-bis cod. pen. deve consistere dunque nell'induzione del pubblico agente al compimento di un atto connotato da tre requisiti cumulativi: a) la contrarietà ai doveri d'ufficio, b) il suo carattere costitutivo di

«reato», e c) la sua idoneità a produrre un “vantaggio indebito”. Dal momento che (...) l’ipotesi della “remunerazione” allude chiaramente a una corruzione del pubblico agente, l’ipotesi dell’altra mediazione illecita esige, dunque, che le due parti del traffico illecito si accordino per indurre il pubblico ufficiale a compiere una diversa tipologia di condotta criminosa, nell’interesse del soggetto che dà o promette l’utilità al “mediatore”. Il terzo comma dell’art. 346-bis cod. pen., infine, estende la punibilità al soggetto che dà o promette al mediatore denaro o altra utilità economica. (...) 4.2.– (...) conviene soltanto sinteticamente osservare: – che l’art. 117, primo comma, Cost. subordina il legittimo esercizio della potestà legislativa statale e regionale al rispetto tanto dei “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario” quanto degli “obblighi internazionali”, di talché la violazione degli uni e degli altri da parte della legge statale e regionale determina – secondo la costante giurisprudenza di questa Corte – l’identica conseguenza della sua illegittimità costituzionale; ferme restando, naturalmente, la possibilità per il giudice comune di disapplicare la legge allorché contrasti con una norma del solo diritto dell’Unione europea, allorché essa sia dotata di effetto diretto (possibilità, quest’ultima, che discende dal principio del primato del diritto dell’Unione, riconosciuto dallo Stato italiano sulla base dell’art. 11 Cost.), nonché la diversa estensione dei limiti a tali vincoli e obblighi (sentenza n. 95 del 2025, punto 5.3.2. del Considerato in diritto); – che un’eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge penale contrastante con un obbligo internazionale o unionale, dalla quale discendano effetti in malam partem per il consociato, non è incompatibile con il principio di legalità in materia penale di cui all’art. 25, secondo comma, Cost., e segnatamente con la riserva di legge, sempre che la responsabilità penale che ne risulti discenda comunque dalla legge statale, e non direttamente dalla norma internazionale o unionale (sentenza n. 95 del 2025, punto 5.3.3. del Considerato in diritto); – che tale principio vale anche nell’ipotesi (...) in cui a questa Corte non sia richiesto di ripristinare integralmente la vigenza di una disposizione incriminatrice abrogata dal legislatore in violazione di un obbligo internazionale, come era accaduto nei casi decisi con la sentenza n. 95 del 2025, ma di eliminare un singolo requisito di una disposizione incriminatrice, introdotto da una modifica legislativa in asserita violazione di un obbligo internazionale, dal momento che anche in questa ipotesi la responsabilità penale degli individui continuerebbe a fondarsi non direttamente sulla norma internazionale, ma sulla legge penale interna, come risultante dalla sentenza di questa Corte; – (...) che la Convenzione di Strasburgo è stata ratificata sulla base di una legge parlamentare di autorizzazione, la quale ne ha altresì disposto la piena e intera esecuzione. D’altra parte, come già osservato nella sentenza n. 95 del 2025, lo Stato italiano resta sempre libero di discostarsi dall’obbligo pattizio “con le modalità previste dallo stesso diritto internazionale, e in particolare promuovendo un emendamento al trattato, ovvero denunciandolo. Evento che si può verificare anche grazie all’intervento del Parlamento, nell’esercizio della sua essenziale funzione di indirizzo e controllo” (punto 5.3.4. del Considerato in diritto); (...). 5.– Nel merito, la questione residua (...) non è fondata. Dall’art. 12 della Convenzione di Strasburgo discende un obbligo, a carico degli Stati contraenti, di criminalizzare le condotte di traffico di influenze (infra, 5.1.). Tale obbligo vincola, nella sua integralità, anche l’Italia, che nel 2019 non ha rinnovato le riserve apposte all’atto della ratifica della Convenzione (infra, 5.2.). Frequentemente accade che gli strumenti internazionali pattizi che impongono obblighi di criminalizzazione utilizzino, nella descrizione della fattispecie, formule volutamente elastiche e generiche. Ciò non fa venir meno la vincolatività dell’obbligo, ma apre uno spazio di discrezionalità per il legislatore nazionale, sul quale incombe l’obbligo costituzionale di formulare con precisione l’ambito applicativo della norma incriminatrice che attua l’obbligo internazionale (infra, 5.3.). La descrizione della fattispecie di traffico di influenze contenuta nell’art. 12 della Convenzione lascia significativi margini di discrezionalità ai legislatori nazionali quanto alla definizione del concetto di “improper influence over the decision-making” del pubblico agente, che il mediatore si

impegna a esercitare in cambio del pagamento o della promessa di un compenso (infra, 5.4.). Il legislatore italiano del 2024 ha utilizzato tale discrezionalità tracciando i confini della fattispecie di traffico di influenze in senso indubbiamente restrittivo, ma a giudizio di questa Corte non incompatibile con l'obbligo discendente dall'art. 12 della Convenzione (infra, 5.5.).

5.1.– (...) dall'art. 12 della Convenzione di Strasburgo discende l'obbligo, a carico dello Stato contraente, di prevedere come reati nell'ordinamento nazionale (“establish as criminal offences under its domestic law”) le condotte ivi descritte, denominate sinteticamente nella rubrica come “Trading in influence”. Che si tratti di un vero e proprio obbligo di criminalizzazione risulta evidente dalla formula utilizzata – “shall adopt” –, che marca una essenziale differenza rispetto al linguaggio utilizzato dall'art. 18 della Convenzione di Mérida delle Nazioni Unite, ove invece si utilizza, rispetto alla fattispecie di traffico di influenze, la più blanda espressione “shall consider adopting” (sul cui significato, in relazione alla fattispecie di abuso di ufficio, sentenza n. 95 del 2025, punto 7.3.1. del Considerato in diritto). Confermano tale conclusione, ad abundantiam: la collocazione della norma nel capitolo dedicato alle “Measures to be taken at national level” (ossia alle misure che debbono essere adottate a livello nazionale); la concomitante imposizione di un obbligo di adottare sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, comprese, quando i reati sono commessi da persone fisiche, quelle privative della libertà che possano dar luogo all'extradizione (art. 19, paragrafo 1); l'altrettanto vincolante previsione di introdurre misure che consentano la confisca o l'apprensione in altro modo degli strumenti e del prodotto dei reati, diretta e per equivalente (art. 19, paragrafo 3). L'esistenza di un tale obbligo non è affatto “depotenziata” (...) dalla previsione, nel successivo art. 37, della possibilità per lo Stato di apporre riserve, aventi a oggetto tra l'altro l'art. 12; né dalla circostanza che l'ordinamento penale di vari Stati contraenti non preveda il reato di traffico di influenze. L'art. 37 prova, semmai, il contrario: ossia che lo Stato contraente, una volta che abbia ratificato la Convenzione, deve considerarsi vincolato all'obbligo discendente dall'art. 12, a meno che abbia formulato specifiche riserve rispetto a tale obbligo. Né depone nel senso dell'insussistenza dell'obbligo la circostanza che la proposta della Commissione europea di direttiva in materia di corruzione (UE COM-2023-234 final) preveda espressamente un obbligo di criminalizzazione del traffico di influenze (...) Da un lato, infatti, è del tutto usuale che il diritto dell'Unione sostanzialmente riproduca, anche in materia penale, obblighi già previsti a carico degli Stati membri dal diritto internazionale pattizio allo scopo di conferire a tali obblighi la speciale vincolatività loro assicurata dalla fonte unionale – ciò che comporta, tra l'altro, l'esposizione dello Stato membro inadempiente al procedimento per infrazione ai sensi degli artt. 258 e 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Dall'altro, proprio la circostanza che una parte degli Stati parte della Convenzione di Strasburgo (come la Germania o i Paesi Bassi), giovandosi delle riserve a suo tempo apposte, tuttora non abbiano previsto l'incriminazione in parola nei rispettivi ordinamenti nazionali, conferma l'utilità pratica, dal punto di vista della Commissione europea, di prevedere un obbligo unionale che vincoli anche questi Stati a provvedere in tal senso.

5.2.– (...), all'atto della ratifica della Convenzione, l'Italia ha formulato, ai sensi dell'art. 37, due riserve all'art. 12, con lo scopo di circoscrivere l'obbligo di configurare il delitto di traffico di influenze in termini corrispondenti a quelli risultanti dalla versione originaria dell'art. 346-bis cod. pen., introdotta dalla legge n. 190 del 2012, e in particolare per essere autorizzata a limitare l'incriminazione al contesto di una relazione esistente tra il mediatore e il pubblico agente, nonché ad un accordo che avesse a oggetto la remunerazione dello stesso pubblico agente per una condotta di quest'ultimo contraria ai doveri d'ufficio. Tuttavia, (...) alla loro scadenza tali riserve non sono state reiterate dal Governo, conformemente a quanto previsto dall'art. 1, comma 10, della legge n. 3 del 2019. Conseguentemente, l'obbligo posto dall'art. 12 della Convenzione vige ormai nella sua integralità nei confronti dell'Italia.

5.3.– Il nodo che questa Corte deve, piuttosto, sciogliere concerne non già l'esistenza dell'obbligo posto dall'art. 12, ma la sua concreta estensione: sì

da stabilire se il legislatore del 2024, restringendo nel senso precedentemente descritto la portata dell'incriminazione del traffico di influenze illecite, abbia o meno violato l'obbligo medesimo. (...) Il principio di legalità in materia penale obbliga certamente il legislatore nazionale a prevedere in termini precisi i contorni di ogni incriminazione, sì da fornire un chiaro avvertimento ai consociati circa l'estensione del precetto penalmente sanzionato, e da impedire che l'individuazione del confine tra lecito e illecito sia rimessa alla libera interpretazione del giudice, in violazione dello stesso principio della separazione dei poteri; garantendo così, al tempo stesso, l'uniformità dell'applicazione della norma penale, in conformità al principio dell'eguaglianza di tutti di fronte alla legge (su tale principio, sentenze n. 110 del 2023, punto 4.3.2.1 del Considerato in diritto; n. 98 del 2021, punto 2.4. del Considerato in diritto; n. 134 del 2019, punto 3.2. del Considerato in diritto e, più recentemente, sentenza n. 54 del 2024, punto 4 del Considerato in diritto). Ma tale principio vincola, appunto, il legislatore italiano nel momento in cui introduce nell'ordinamento domestico una legge penale; non già gli Stati (compreso quello italiano) nella fase di negoziazione e ratifica di uno strumento internazionale che ponga obblighi di incriminazione. Simili obblighi sono, anzi, fisiologicamente connotati dall'uso di formule elastiche e relativamente generiche, che assicurano agli Stati contraenti la discrezionalità indispensabile per adattare l'obbligo di raggiungere le finalità indicate dallo strumento internazionale in maniera congeniale alle peculiarità di ciascun ordinamento nazionale: e in particolare alle sue specifiche categorie normative (strettamente connesse alla tradizione normativa nazionale), al complessivo sistema in cui l'incriminazione andrà a inserirsi, nonché ai vincoli domestici di natura costituzionale, che possono anch'essi differire da uno Stato contraente all'altro. È ben possibile, dunque, che lo strumento internazionale che stabilisca un obbligo di criminalizzazione utilizzi formulazioni ampie che, se trasposte meccanicamente nella legislazione penale del singolo Stato, darebbero luogo a una violazione del principio di legalità in materia penale. Spetterà in tal caso al legislatore nazionale configurare la legge incriminatrice nell'ordinamento interno in maniera tale da assicurarne la conformità agli scopi perseguiti dal trattato, così come interpretati alla luce del generale criterio di buona fede di cui all'art. 31, paragrafo 1, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, assicurando al contempo che i contorni dell'incriminazione siano tracciati in forma precisa, in ossequio al vincolo costituzionale discendente, nel nostro Paese, dall'art. 25, secondo comma, Cost. 5.4.– (...) l'obbligo, stabilito dall'art. 12 della Convenzione di Strasburgo, di incriminare la condotta di chi promette, dà od offre indebiti vantaggi a chi asserisca o confermi di essere in grado di esercitare “an improper influence over the decision-making” di un pubblico agente – e correlativamente la condotta di chi riceve i vantaggi affermando di essere in grado di esercitare tale impropria influenza – presenta un notevole tasso di elasticità, che rende necessaria un'opera di concretizzazione e precisazione da parte del legislatore nazionale. La disposizione non precisa, in effetti, che cosa debba intendersi per “improper influence”; e anzi il corrispondente testo francese della Convenzione, parimenti ufficiale, è sul punto ancor più generico, richiedendo che oggetto della pattuizione sia l'impegno a “exercer une influence” sulla decisione del pubblico agente, senza ulteriori qualificazioni. L'Explanatory Report della Convenzione – rilevante quale mezzo complementare di interpretazione ai fini della ricostruzione del significato del trattato ai sensi dell'art. 32 della citata Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati – illustra lo scopo dell'incriminazione, la cui introduzione è richiesta agli Stati contraenti. Essa mira a tutelare la trasparenza e l'imparzialità nel processo decisionale delle pubbliche amministrazioni, colpendo il “corrupt behaviour” delle persone che sono nelle vicinanze del potere e cercano di ottenere vantaggi da questa posizione, ciò che contribuisce a creare quella che lo stesso Report definisce una “atmosfera di corruzione”, o “sottofondo di corruzione”, che mina la fiducia posta dai cittadini nella imparzialità e correttezza della pubblica amministrazione. Il successivo paragrafo 65 individua l'essenza del reato nell'impegno, che il mediatore

(“peddler”) assume nei confronti di chi gli corrisponda o prometta un indebito vantaggio, di esercitare una “improper influence” sul processo decisionale del pubblico agente stesso, precisando in proposito che una “improper influence must contain a corrupt intent by the influence peddler: acknowledged forms of lobbying do not fall under this notion”. A quest’ultimo riguardo occorre precisare, in primo luogo, che il concetto di “corrupt intent” richiama, evidentemente, la nozione di “corruption”: termine che, in inglese, ha un’area semantica più ampia rispetto all’italiano “corruzione” (indicato come “bribery” nel linguaggio convenzionale), comprendendo la generalità dei reati commessi contro la pubblica amministrazione, che ne turbano il corretto e imparziale funzionamento. Ciò trova conferma, del resto, nella circostanza che la stessa Convenzione di Strasburgo, così come la parallela Convenzione di Mérida adottata nell’ambito delle Nazioni Unite, si autoqualificano come dirette a combattere la corruzione, prevedendo però al loro interno obblighi di incriminazione relativi a una pluralità di condotte che nel nostro ordinamento sono riconducibili a diversi titoli di reato. I paragrafi 2 e 3 dell’Explanatory Report confermano, del resto, che non è individuabile, a livello internazionale, una nozione universalmente condivisa di “corruzione”. In secondo luogo, al passo citato del paragrafo 65, si afferma che le forme “riconosciute” (“acknowledged”) di lobbying non ricadono nella nozione di “improper influence”. Non vengono però in alcun modo precisati i confini di liceità del lobbying, esso pure caratterizzato da un accordo con cui una parte si impegna a influire, nell’interesse dell’altra, sulle determinazioni di pubblici agenti.

5.5.– A fronte di un dato convenzionale così vago, in cui l’unica indicazione ragionevolmente certa è quella relativa alla necessità di tenere fuori i fenomeni di (legittimo) lobbying dall’area dell’incriminazione, spetta dunque al legislatore nazionale precisare i confini delle condotte punibili, tenendo conto del principio di sufficiente precisione della legge penale, direttamente riconducibile all’art. 25, secondo comma, Cost. Ora, il legislatore ha adottato, tra il 2012 e il 2024, tre diverse tecniche di trasposizione del requisito convenzionale della “improper influence”.

5.5.1.– Con la legge n. 190 del 2012, il legislatore ha richiesto, alternativamente, a) una “mediazione illecita” verso il pubblico agente, ovvero b) che l’accordo tra soggetto privato e mediatore avesse a oggetto la “remunerazione” del pubblico agente, “in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri di ufficio o all’omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio”: inciso, quest’ultimo, che la giurisprudenza (...) ha riferito anche all’ipotesi della “mediazione illecita”, per l’ovvia necessità di assegnare un contenuto più preciso al concetto di “illiceità” della mediazione (...). In tal modo, la versione del 2012 copriva sia i casi in cui l’accordo avesse a oggetto una successiva corruzione del pubblico agente per atto contrario ai doveri del proprio ufficio ai sensi dell’art. 319 cod. pen.; sia quelli in cui il mediatore promettesse comunque di attivarsi presso il pubblico agente – evidentemente usando mezzi diversi da un illecito pagamento o promessa di denaro o altra utilità – per ottenere una condotta non solo favorevole al privato, ma anche contraria ai doveri d’ufficio dello stesso pubblico agente.

5.5.2.– Con la legge n. 3 del 2019, è stata anzitutto confermata l’ipotesi a), relativa alla “mediazione illecita”, mentre l’ipotesi b), relativa alla “remunerazione” del pubblico agente, ha visto ampliato il proprio raggio applicativo, richiedendosi semplicemente che l’illecito pagamento avvenisse “in relazione all’esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri”, e non già in vista di una condotta contraria a tali doveri; con conseguente attrazione di ogni ipotesi di corruzione – compresa quella prevista dall’art. 318 cod. pen. – tra i possibili oggetti dell’accordo costitutivo del traffico di influenze illecite (...). Di riflesso, tuttavia, è venuto meno l’argomento testuale che aveva consentito alla giurisprudenza di ancorare l’ipotesi di cui alla lettera a) (mediazione illecita) all’impegno a ottenere dal pubblico agente, con mezzi diversi dalla corruzione, una condotta contraria ai suoi doveri d’ufficio, ora non più richiesta nemmeno per la fattispecie b) (remunerazione). Il che ha finito per accentuare la vaghezza del concetto di “mediazione illecita”, non precisato in alcun modo dal legislatore, e collegato ora semplicemente alla finalizzazione della mediazione stessa

a qualsiasi condotta comunque connessa all'esercizio delle funzioni o dei poteri del pubblico ufficiale – sì da potere comprendere, in astratto, qualsiasi forma di lobbying. Conseguentemente, la giurisprudenza ha dovuto incaricarsi di individuare criteri praticabili per distinguere le forme di mediazione illecite da quelle lecite: criteri che sono stati identificati ora nella perdurante esigenza – nonostante il mutato dato testuale della disposizione – della contrarietà ai doveri d'ufficio della condotta del pubblico agente che il mediatore si impegnava ad ottenere (...), ora nell'ancora più esigente requisito che tale condotta fosse altresì costitutiva di reato (...), beninteso in un quadro sistematico caratterizzato dalla compresenza dell'incriminazione dell'abuso d'ufficio. 5.5.3.– Infine, con la legge n. 114 del 2024, si è confermato che l'accordo può alternativamente avere a oggetto, in successione invertita rispetto alle precedenti versioni della disposizione: a) la remunerazione del pubblico agente “in relazione all'esercizio delle sue funzioni” – in termini, dunque, compatibili anche con l'ipotesi di corruzione di cui all'art. 318 cod. pen. –; ovvero b) un’“altra mediazione illecita”. È però lo stesso legislatore che, questa volta, si è incaricato di definire, nel nuovo secondo comma dell'art. 346-bis cod. pen., che cosa si debba intendere per mediazione illecita, chiarendo che tale sia una mediazione mirante a ottenere dal pubblico agente una condotta non solo contraria ai doveri d'ufficio (come già era sotto il vigore della legge n. 190 del 2012, sulla base della interpretazione adottata dalla giurisprudenza), ma anche “costituente reato”, che produca un indebito vantaggio a chi abbia dato o promesso al mediatore denaro o altra utilità economica (...): soluzione, quest'ultima, soltanto apparentemente conforme a quella nel frattempo adottata da una parte della giurisprudenza sotto il vigore della legge n. 3 del 2019, per l'ovvia e già sottolineata ragione che, a seguito della stessa legge n. 114 del 2024, il mero abuso d'ufficio non costituisce più reato. 5.5.4.– Dalla combinazione tra la riscrittura dell'art. 346-bis cod. pen. e l'abrogazione dell'art. 323 cod. pen. deriva, evidentemente, una incisiva riduzione della sfera di applicazione della fattispecie penale di traffico di influenze. A tale reato oggi sfuggono, in particolare, tutti gli accordi onerosi tra privati e mediatori aventi a oggetto l'impegno di questi ultimi a ottenere da pubblici agenti – con mezzi diversi dalla corruzione – condotte non solo favorevoli ai privati, ma anche contrarie ai doveri d'ufficio degli stessi pubblici agenti, laddove non costitutive di altro reato. Tali accordi – che si risolvono, in buona sostanza, in un patto in forza del quale il privato mira a ottenere favori indebiti da un pubblico agente, attraverso l'intervento di un mediatore remunerato per tale servizio – restano oggi penalmente irrilevanti: e ciò sia nell'ipotesi in cui successivamente il mediatore non si attivi, o comunque non riesca a ottenere dal pubblico agente la condotta antidoverosa cui il privato aspira; sia nell'ipotesi in cui, invece, il mediatore riesca effettivamente a ottenere dal pubblico agente il risultato illegittimo sperato, con mezzi diversi dalla corruzione (ad esempio, facendo leva su pregressi rapporti personali, sul timore determinato dalla propria caratura criminale, o sulla comune militanza politica), provocando così una concreta distorsione dell'attività amministrativa a vantaggio del privato. Parimenti, resta oggi priva di sanzione penale anche l'ipotesi in cui il mediatore sia egli stesso un pubblico agente, allorché il suo intervento presso altro pubblico agente, finalizzato a ottenere – con mezzi diversi dalla corruzione – un provvedimento favorevole al privato, non sia di per sé connesso all'esercizio della propria funzione o dei propri poteri. 5.5.5.– Cionondimeno, questa Corte non ritiene che una simile riscrittura della disposizione, pur se significativamente limitativa della tutela penale del buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, risulti di per sé incompatibile con l'obbligo stabilito dall'art. 12 della Convenzione di Strasburgo. Per un verso, infatti, la norma convenzionale lascia (...) ampio margine al legislatore nazionale per precisare e definire in che consista quell’“improper influence” che il mediatore si impegna a esercitare nei confronti del pubblico agente. Per altro verso, la scelta del legislatore del 2024 di definire direttamente il concetto di «mediazione illecita», in precedenza oggetto di oscillanti letture giurisprudenziali determinate dalla sua indubbia vaghezza semantica, appare essa stessa coerente con il

principio costituzionale di sufficiente precisione della legge penale, che vincola il legislatore italiano nella fase di trasposizione degli obblighi di criminalizzazione assunti in sede internazionale. E ciò anche a fronte della persistente mancanza di una disciplina del lobbying, e dunque in assenza di una linea di demarcazione legislativa tra illegittime e legittime forme di intermediazione con i pubblici ufficiali, finalizzate a rappresentare e sostenere interessi di singoli individui e imprese, ovvero interessi diffusi e collettivi, nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dello stesso legislatore. La scelta, poi, di non ancorare la definizione legislativa di mediazione illecita alla mera contrarietà della condotta ai doveri d'ufficio, ma di richiedere che la condotta auspicata del pubblico agente oggetto dell'accordo sia altresì costitutiva di reato, è coerente con la scelta parallela di abolire il delitto di abuso d'ufficio: scelta, quest'ultima, che non si pone in contrasto con la Convenzione di Strasburgo, la quale non obbliga il legislatore a introdurre o mantenere questa figura di reato, né con la parallela Convenzione di Mérida, secondo quanto già affermato da questa Corte (sentenza n. 95 del 2025). Entrambi gli interventi della legge n. 114 del 2024 si pongono, in effetti, in linea di continuità con le risalenti preoccupazioni del legislatore che anche quella nozione lasciasse ai giudici, e prima ancora ai pubblici ministeri, un eccessivo margine di discrezionalità nell'individuazione delle condotte punibili, con conseguente pregiudizio per la prevedibilità dell'applicazione della legge penale (sentenza n. 8 del 2022, punto 2.3. del Considerato in diritto). In questo quadro, la pur restrittiva definizione di "mediazione illecita" che ne è scaturita appare ancora collocarsi, a giudizio di questa Corte, all'interno dello spazio di discrezionalità che la stessa Convenzione di Strasburgo lascia aperto al legislatore nazionale, chiamato a concretizzare le clausole generali contenute nello strumento internazionale in armonia con i principi del proprio ordinamento, tra cui quello – di rango costituzionale – di precisione della legge penale. Di riflesso, deve escludersi che la scelta del legislatore qui censurata si ponga in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. 6.– Questa Corte ritiene, peraltro, opportuno invitare il legislatore a introdurre una organica disciplina delle attività di lobbying, da tempo e da più parti auspicata. Tale disciplina appare necessaria, al fine di definire con chiarezza le condotte di illecita influenza sui pubblici ufficiali e di prevedere sanzioni per l'inosservanza delle relative prescrizioni; garantendo così trasparenza alle prassi di interlocuzione con le istituzioni, onde assicurare ai consociati la possibilità di un più accurato controllo sull'operato della pubblica amministrazione e dei propri rappresentanti eletti. Ciò potrebbe eventualmente consentire al legislatore di rimeditare le attuali scelte in materia di disciplina penale del traffico di influenze illecite, sì da assicurare una più incisiva tutela degli stessi interessi collettivi – essi pure di rango costituzionale – all'imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione contro condotte di indubbia gravità, che restano oggi del tutto sprovviste di sanzione».

SENTENZA N. 215

L'inderogabile divieto di adozione del maggiorenne in presenza di figli minori dell'adottante – Inammissibilità delle questioni e segnalazione al legislatore

La sentenza n. 215 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 291, primo comma, cod. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 117, primo comma, Cost. e 8 CEDU, nella parte in cui vieta l'adozione del maggiorenne in presenza di figli minori dell'adottante, pur in assenza di pregiudizio per questi ultimi secondo una valutazione rimessa al giudice. Sulla preclusione dell'adozione del maggiorenne in presenza di figli minori dell'adottante la Corte si è già pronunciata in passato. La sentenza n. 53 del 1994 ha escluso la disparità di trattamento tra l'aspirante adottante con discendenti minorenni (al quale è vietata l'adozione del maggiorenne) rispetto all'adottante che abbia un figlio maggiorenne interdetto (per il quale, invece, a seguito della sentenza n. 345 del 1992, l'adozione può essere dichiarata), osservando che, ove si attribuisse al giudice la valutazione comparativa degli interessi in gioco, privando i figli minori della personalissima facoltà, una volta divenuti maggiorenni, di valutare e decidere sui delicati interessi coinvolti, verrebbero snaturate le finalità dell'istituto dell'adozione ordinaria (dare un figlio a chi non ha avuto discendenti), per la quale non sussistono le esigenze o l'urgenza dell'adozione speciale. Con quest'ultima, l'ordinamento intende inserire in un'idonea e stabile famiglia (preferibilmente già con figli) un minore moralmente e materialmente abbandonato e, per questo interesse prevalente, ritiene secondaria l'eventuale soddisfazione ridotta degli interessi personali e patrimoniali dei figli legittimi (anche se minorenni) degli adottanti. La successiva sentenza n. 252 del 1996 ha dichiarato inammissibili questioni con cui si denunciavano il divieto dell'adozione di maggiorenne per chi avesse figli minori, anche quando l'adottando fosse figlio del coniuge dell'adottante e stabilmente inserito nella comunità familiare, nonché la preclusione al giudice di una valutazione complessiva di tutti gli interessi coinvolti dall'istanza di adozione. L'intervento additivo allora richiesto eccedeva i poteri della Corte. In esito all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e di legittimità, l'adozione delle persone maggiori di età, per come vive attualmente nell'ordinamento, non assolve più solo la tradizionale funzione di trasmissione del cognome e del patrimonio, con conseguenze destinate a riverberarsi soltanto sulla sfera patrimoniale degli interessati, ma è divenuto uno strumento duttile e sensibile alle sollecitazioni della società, in cui assumono crescente rilevanza i profili personalistici, accanto a quelli patrimoniali. In tale contesto ermeneutico, anche il meccanismo preclusivo legato alla presenza di discendenti dell'adottante minori d'età sollecita una rinnovata riflessione. Nel tempo, l'adozione del maggiorenne si è arricchita di profili personalistici, potendo realizzare interessi dell'adottante costituzionalmente rilevanti. Ne consegue che la preclusione automatica derivante dalla presenza di discendenti minorenni dell'adottante presenta, per la sua irrimediabile fissità, dei profili di criticità. Se è vero che l'adozione di maggiorenne non si caratterizza per l'urgente necessità di dare una famiglia a minori abbandonati dai loro genitori biologici, e che la sua impraticabilità in presenza di figli minori dell'adottante si radica nell'esigenza di non privare questi ultimi della facoltà, una volta divenuti maggiorenni, di valutare i delicati interessi in gioco, al tempo stesso il censurato automatismo preclusivo non consente in alcun caso di apprezzare l'intensità dei legami di convivenza e di affetto reciproco già esistenti tra l'adottando e i figli minori dell'adottante, e dunque gli interessi di questi ultimi al riconoscimento giuridico di tali legami in quanto rappresentativi della loro identità. Tuttavia, la pronuncia richiesta eccede la sfera dei poteri della Corte, risolvendosi in una modifica di sistema. Si tratterebbe di riconsiderare l'intera disciplina dell'istituto, il che comporta un elevato tasso di manipolatività, di spettanza esclusiva del legislatore. Tra l'altro, una tale modifica si proietta anche sul piano processuale, implicando una riconfigurazione delle forme del procedimento ex artt. 311 e ss. cod. civ. che richiederebbe moduli istruttori e decisorii più

ampi e penetranti di quelli del processo camerale di adozione del maggiorenne. L'esigenza, per il giudice, di sentire il minore avente capacità di discernimento e di ponderare comparativamente i suoi interessi rispetto a quelli degli altri appartenenti al gruppo familiare esigerebbe apposite forme processuali, oltre che specifiche garanzie e cautele, delle quali non vi è traccia nel rito camerale. La ricerca degli strumenti procedurali a tal fine più consoni coinvolge scelte di politica processuale riservate al legislatore.

ESTRATTO

«2.1.– Secondo la disciplina originariamente dettata dall'art. 291 cod. civ., per poter procedere all'adozione di maggiorenne era necessario che l'adottante non avesse discendenti, in ossequio alla tradizione che annetteva all'istituto una funzione sostitutiva della paternità o maternità biologica, che si realizzava con la possibilità di trasmissione del cognome e del patrimonio da parte di chi, generalmente appartenente all'aristocrazia o all'alta borghesia, fosse sprovvisto di prole. La evoluzione della giurisprudenza costituzionale, sensibile al progressivo mutamento della funzione sociologica dell'istituto in esame, ha, nel tempo, ridimensionato la portata di tale presupposto. Con la sentenza n. 557 del 1988 è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 291 cod. civ. nella parte in cui non consentiva l'adozione a chi avesse discendenti legittimi o legittimati (...) maggiorenni e consenzienti. Per effetto di questa pronuncia, il divieto di adozione in presenza di figli maggiorenni non è più assoluto e viene meno quando costoro esprimano il loro assenso all'adozione. La necessità di tale assenso è stata, poi, ribadita dalla sentenza n. 245 del 2004 con riferimento anche ai figli naturali (oggi, figli nati fuori del matrimonio) riconosciuti dall'adottante. Un ulteriore temperamento era stato apportato in precedenza dalla sentenza n. 345 del 1992, con la quale questa Corte, nell'ipotesi di incapacità dei figli di esprimere l'assenso perché interdetti, ha ritenuto applicabile, a seguito della richiamata sentenza n. 557 del 1988, l'art. 297, secondo comma, ultima parte, cod. civ. – inserito nel contesto delle disposizioni relative all'assenso del coniuge e dei genitori, ma il cui tenore letterale fa riferimento (...) “a tutte le persone chiamate ad esprimere il proprio assenso” all'adozione – che prevede, per il caso in cui sia impossibile ottenere tale assenso per incapacità o irreperibilità delle persone stesse, che il tribunale possa ugualmente pronunciare l'adozione. In tal modo si è esteso all'ipotesi in esame il potere di valutazione comparativa degli interessi in gioco attribuito al tribunale dalla richiamata disposizione codicistica. 3.– Tutto ciò premesso, le questioni sono inammissibili. 3.1.– Sulla esclusione della possibilità di adozione del maggiorenne in presenza di figli minori dell'adottante questa Corte si è già pronunciata in passato con le sentenze n. 53 del 1994 e n. 252 del 1996. La prima di tali pronunce, nell'escludere la disparità di trattamento tra l'aspirante adottante con discendenti minorenni – al quale è preclusa l'adozione del maggiorenne – rispetto all'adottante che abbia un figlio maggiorenne interdetto, per il quale, invece, in base a quanto affermato dalla sentenza n. 345 del 1992, l'adozione può essere dichiarata, ha osservato che, ove si attribuisse al giudice la valutazione comparativa degli interessi in gioco, “privando i figli minori della personalissima facoltà – una volta divenuti maggiorenni – di valutare e decidere sui delicati interessi in gioco”, verrebbero snaturate le finalità dell'istituto dell'adozione ordinaria – da ravvisarsi nello scopo di dare un figlio a chi non ha avuto discendenti – “per la quale non sussistono peraltro né le esigenze, né l'urgenza riscontrabili nell'adozione speciale” (...). Questa Corte ha, inoltre, evidenziato che “mentre con l'adozione speciale l'ordinamento giuridico intende inserire in una idonea e stabile famiglia (preferibilmente già con figli) un minore moralmente e materialmente abbandonato – e per questo interesse prevalente ritiene secondaria l'eventuale soddisfazione ridotta degli interessi personali e patrimoniali dei figli legittimi (anche se minorenni) degli adottanti –, nel caso invece dell'adozione ordinaria il legislatore non ha riscontrato analogo interesse prevalente, in quanto l'adottando non solo è

maggiorenne e continua ad essere legato ai propri genitori, ma, entrando anche in una seconda famiglia, assorbe una parte degli interessi morali e patrimoniali del figlio minore, legato soltanto alla famiglia dell'adottante" (...). Con la successiva sentenza n. 252 del 1996 sono state dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 2, 3 e 30 Cost., dell'art. 291 cod. civ. – nel testo risultante dalla ricordata sentenza n. 557 del 1988 –, nella parte in cui non prevede la possibilità di far luogo all'adozione di maggiorenne per chi abbia figli minori, anche quando l'adottando sia figlio del coniuge dell'adottante e sia stabilmente inserito nella comunità familiare, nonché dell'art. 312, numero 2), cod. civ., nella parte in cui, limitando il potere valutativo del tribunale alla convenienza dell'adozione per l'adottando, non consente al giudice una valutazione complessiva di tutti gli interessi coinvolti dall'istanza di adozione. Si è, nell'occasione, ritenuto che l'intervento additivo richiesto eccedesse i poteri di questa Corte. Infatti, a differenza del caso deciso dalla sentenza n. 345 del 1992 – per il quale era stato ravvisato nell'art. 297 cod. civ. un modello legale idoneo ad attribuire al giudice il potere di concedere l'adozione pur in mancanza dell'assenso del figlio dell'adottante, in quanto incapace di esprimerlo perché interdetto – nella fattispecie esaminata dalla sentenza n. 252 del 1996 si chiedeva un intervento “non fondato sul presupposto dell'incapacità dei figli minori di esprimere il loro assenso, bensì escludente tale requisito” (...). In questo modo, si prospettava l'introduzione di un'ipotesi di deroga alla competenza funzionale del tribunale dei minorenni in ordine alla valutazione dell'interesse di soggetti minori, che, tuttavia, soltanto il legislatore avrebbe potuto compiere.

3.2.– Successivamente alle pronunce appena ricordate, (...) l'adozione del maggiore di età ha subito una significativa evoluzione, acquisendo la fisionomia di “istituto plurifunzionale” (sentenza n. 53 del 2025 e, in senso conforme, sentenze n. 5 del 2024 e n. 135 del 2023). Nel corso degli ultimi decenni, per un verso, ha trovato conferma l'originaria e primaria funzione dell'istituto di adoptio in hereditatem, in linea con quanto è stato a lungo sostenuto da questa Corte (sentenze n. 120 del 2001, n. 500 del 2000, n. 240 del 1998, n. 252 del 1996, n. 53 del 1994, n. 89 del 1993, nonché ordinanza n. 170 del 2003). Per altro verso, sono emerse ulteriori funzioni che assecondano “istanze di tipo solidaristico, variamente declinate” (sentenza n. 135 del 2023 e, nello stesso senso, sentenze n. 53 del 2025 e n. 5 del 2024). L'istituto può, infatti, “abbracciare tanto la situazione in cui versano persone, spesso anziane, [che] confidano in un rafforzamento – grazie all'adozione – del vincolo solidaristico che si è di fatto già instaurato con l'adottando, quanto i casi dell'adottando maggiorenne, che già viveva nel nucleo familiare di chi lo adotta, in ragione di un affidamento [familiare] deciso nel momento in cui era minorenni, o ancora quello del figlio maggiorenne del coniuge (o del convivente) dell'adottante che vive in quel nucleo familiare (sentenza n. 135 del 2023)” (sentenza n. 53 del 2025).

3.3.– (...) In definitiva, all'esito del ripercorso itinerario ermeneutico, l'adozione delle persone maggiori di età, per come vive attualmente nell'ordinamento, non assolve più solo la tradizionale funzione di trasmissione del cognome e del patrimonio, con conseguenze destinate a riverberarsi soltanto sulla sfera patrimoniale degli interessati, ma “è divenuto uno strumento duttile e sensibile alle sollecitazioni della società, in cui assumono crescente rilevanza i profili personalistici, accanto a quelli patrimoniali” (sentenza n. 5 del 2024).

3.4.– (...) questa Corte ha, poi, rimarcato che l'istituto in esame “formalizza legami affettivo-solidaristici che, consolidatisi nel tempo e preesistenti al riconoscimento giuridico, sono rappresentativi dell'identità dell'individuo” (sentenza n. 5 del 2024, punto 6.2. del Considerato in diritto). Attraverso tale forma di adozione “le abitudini di vita acquisite e le relazioni affettive instaurate tra persone maggiori di età, stabilizzate nel tempo, ricevono riconoscimento giuridico in quanto descrivono storie personali di crescita e integrazione, come già ritenuto da questa Corte nella sentenza n. 79 del 2022, che ha riconosciuto l'incidenza dei rapporti affettivi sull'identità personale. La valorizzazione di una storia affettiva, per la parte in cui ha già trovato solida espressione sociale, riflette l'esistenza di un maturato percorso di identità

personale che non può essere privato del dovuto riconoscimento giuridico, pena la violazione dell'art. 2 Cost." (...). In conclusione, l'adozione del maggiorenne rappresenta uno strumento che, anche al di fuori dell'ipotesi della famiglia cosiddetta ricomposta (nel caso paradigmatico dell'adozione del figlio del coniuge), consente di formalizzare legami affettivo-solidaristici, che, consolidatisi nel tempo all'interno della famiglia, sono rappresentativi dell'identità dell'individuo nell'ambito di tale formazione sociale (artt. 2 e 30 Cost.). 3.5.— Nel contesto ermeneutico di cui si è dato conto, anche il meccanismo preclusivo legato alla presenza di discendenti dell'adottante minori di età sollecita una rinnovata riflessione. (...) la ripercorsa evoluzione ha posto in luce che nel corso del tempo l'adozione del maggiorenne si è arricchita di profili personalistici, potendo realizzare interessi dell'adottante costituzionalmente rilevanti. Da ciò consegue che la preclusione automatica derivante dalla presenza di discendenti minorenni dell'adottante presenta, per la sua irrimediabile fissità, dei profili di criticità. Se è pur vero che l'adozione di maggiorenne non si caratterizza per la urgente necessità di dare una famiglia a minori abbandonati dai loro genitori biologici, e che la impraticabilità dell'adozione del maggiorenne in caso di presenza di figli minori dell'adottante rinviene la sua origine nella esigenza di non privare questi ultimi della facoltà, una volta divenuti maggiorenni, di valutare i delicati interessi in giuoco, al contempo si deve sottolineare che l'automatismo preclusivo derivante dalla disposizione censurata non consente in alcun caso la possibilità di un apprezzamento dell'intensità dei legami di convivenza e di affetto reciproco già esistenti tra l'adottando e i figli minori dell'adottante, e dunque degli stessi interessi di questi ultimi al riconoscimento giuridico di tali legami in quanto rappresentativi della loro identità. 3.6.— E tuttavia la pronuncia richiesta a questa Corte eccede la sfera dei suoi poteri. Va, al riguardo, considerato che l'intervento prospettato dal rimettente si presenta come una modifica di sistema. Si tratterebbe, infatti, di riconsiderare l'intera disciplina dell'istituto in questione, alla luce dei diversi interventi della giurisprudenza costituzionale in materia. Siffatta operazione comporta un elevato tasso di manipolatività, di spettanza esclusiva del legislatore. Tra l'altro, una tale modifica di sistema si proietta anche sul piano processuale, implicando una riconfigurazione delle forme del procedimento ex artt. 311 e seguenti cod. civ. che richiederebbe moduli istruttori e decisori più ampi e penetranti di quelli del processo camerale di adozione del maggiorenne. L'esigenza, per il giudice, di sentire il minore avente capacità di discernimento e di ponderare comparativamente i suoi interessi rispetto a quelli degli altri appartenenti al gruppo familiare esigerebbe, infatti, apposite forme processuali, oltre che specifiche garanzie e cautele, delle quali non vi è traccia nel rito camerale di cui agli artt. 311 e seguenti cod. civ. Né la ricerca degli strumenti procedurali a tal fine più consoni può essere operata da questa Corte, coinvolgendo scelte di politica processuale riservate al legislatore».