

CORTE COSTITUZIONALE

Servizio Studi

Il dialogo con il legislatore: auspici, richiami e moniti nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2024

Aprile 2025

**Il dialogo con il legislatore: auspici, richiami e moniti nella
giurisprudenza costituzionale dell'anno 2024**

Coordinamento: Riccardo Nevola

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

INDICE

SENTENZA N. 7	pag. 7
<i>La previsione di una tutela esclusivamente indennitaria, per i lavoratori assunti dal 7 marzo 2015, in caso di licenziamento collettivo illegittimo per violazione dei criteri di scelta – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e segnalazione al legislatore</i>	
SENTENZA N. 9	pag. 15
<i>La modifica del piano di rientro dal disavanzo finanziario pregresso già approvato con legge (Norme della Regione Siciliana) – Illegittimità costituzionale e richiamo alle istituzioni regionali</i>	
SENTENZA N. 10	pag. 17
<i>La previsione, in termini assoluti e inderogabili, del controllo visivo del personale di custodia sui colloqui, intimi e affettivi, del soggetto detenuto con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona stabilmente convivente – Illegittimità costituzionale in parte qua e auspicio rivolto al legislatore</i>	
ORDINANZA N. 14	pag. 24
<i>Il divieto di sospensione dell'esecuzione della pena nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione – Manifesta infondatezza delle questioni e reiterata segnalazione al legislatore</i>	
SENTENZA N. 22	pag. 25
<i>La limitazione del diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro, per i lavoratori assunti dal 7 marzo 2015, ai soli licenziamenti viziati da una nullità espressamente prevista dalla legge – Illegittimità costituzionale parziale e segnalazione reiterata al legislatore</i>	
ORDINANZA N. 30	pag. 30
<i>La risoluzione della convenzione unica tra ANAS spa e Strada dei Parchi spa relativa alla concessione delle autostrade A24 e A25 e l'assegnazione della gestione provvisoria della rete viaria ad ANAS spa, a far data dall'8 luglio 2022 – Restituzione degli atti al giudice rimettente e segnalazione al legislatore</i>	
SENTENZA N. 59	pag. 32
<i>L'attribuzione della qualifica di agenti contabili ai consiglieri di amministrazione e ai sindaci delle società partecipate, nominati dal Presidente della Regione o dai rappresentanti regionali nelle assemblee (norme della Regione Calabria) – Illegittimità costituzionale e auspicio rivolto al legislatore statale</i>	

ORDINANZA N. 81.....	pag. 35
<i>La limitazione dell'impugnazione diretta della cartella di pagamento, invalidamente notificata ma occasionalmente conosciuta dal contribuente tramite consultazione dell'estratto di ruolo, a determinate fattispecie attinenti a rapporti con la pubblica amministrazione – Manifesta inammissibilità delle questioni e reiterato auspicio rivolto al legislatore delegato</i>	
SENTENZA N. 120.....	pag. 36
<i>La rideterminazione del saldo finanziario negativo al 31 dicembre 2019 e la modifica del piano di rientro dal disavanzo pregresso (norme della Regione Siciliana) – Illegittimità costituzionale e richiamo alle istituzioni regionali</i>	
SENTENZA N. 132.....	pag. 37
<i>La temporanea limitazione alle sole ipotesi dolose, fino al 31 dicembre 2024, della responsabilità amministrativa per le condotte commissive dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e invito al legislatore</i>	
SENTENZA N. 133.....	pag. 44
<i>L'adozione dei costi standard totali e, in via transitoria, della spesa storica quali criteri di riparto del fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e auspicio rivolto al legislatore</i>	
SENTENZA N. 135.....	pag. 48
<i>La dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale quale indefettibile requisito (introdotto, ribadito e precisato dalla Corte) di non punibilità dell'aiuto al suicidio – Non fondatezza delle questioni, reiterato auspicio e appello rivolto al legislatore e al servizio sanitario nazionale</i>	
SENTENZA N. 138.....	pag. 58
<i>La frattura sanzionatoria tra ipotesi ordinaria e ipotesi lieve del reato di associazione finalizzata al narcotraffico – Inammissibilità delle questioni e auspicio rivolto al legislatore</i>	
SENTENZA N. 143.....	pag. 63
<i>La preclusione dell'attribuzione di un genere non binario con la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso – Inammissibilità delle questioni e segnalazione al legislatore</i>	

SENTENZA N. 182	pag. 65
<i>L'imposizione del pagamento del contributo di costruzione per la prima abitazione nel caso in cui il coniuge (e non anche il convivente di fatto) del richiedente il permesso abbia già la disponibilità di un altro alloggio familiare nel territorio provinciale (Norme della Provincia di Trento) – Inammissibilità delle questioni e richiamo al legislatore provinciale</i>	
SENTENZA N. 192	pag. 69
<i>L'attuazione dell'autonomia differenziata – Le compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale quali modalità, individuate in sede di intesa, di finanziamento delle funzioni trasferite – Non fondatezza delle questioni e richiamo al legislatore</i>	
SENTENZA N. 195	pag. 72
<i>Il contributo delle Regioni ordinarie alla finanza pubblica per gli anni dal 2024 al 2028 – La sovrapposizione al contributo già in essere dovuto dal 2023 al 2025 – La decurtazione dei trasferimenti statali in caso di mancato versamento – Non fondatezza delle questioni e duplice sollecitazione rivolta al legislatore</i>	
SENTENZA N. 201	pag. 76
<i>L'estensione all'elettrosensibilità della previsione delle prestazioni di diagnosi e terapia della fibromialgia da parte di ambulatori dedicati, anche multidisciplinari (norme della Regione Calabria) – Illegittimità costituzionale parziale, non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni, richiamo alle istituzioni regionali e auspicio rivolto al legislatore statale</i>	

SENTENZA N. 7

La previsione di una tutela esclusivamente indennitaria, per i lavoratori assunti dal 7 marzo 2015, in caso di licenziamento collettivo illegittimo per violazione dei criteri di scelta – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e segnalazione al legislatore

La sentenza n. 7 ha, tra l'altro, dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 3, 4, 35, 38, 41, 76, 117, primo comma, Cost. e 24 della Carta sociale europea (CSE), le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 10 del d.lgs. n. 23 del 2015, impugnati nella parte in cui hanno modificato la disciplina sanzionatoria per la violazione dei criteri di scelta dei lavoratori in esubero nell'ambito di un licenziamento collettivo, prevedendo, per i lavoratori assunti a tempo indeterminato successivamente al 7 marzo 2015, un indennizzo determinato entro un limite massimo fissato per legge ed escludendo la tutela reintegratoria. Nel ripercorrere la complessa evoluzione del sistema, si è ricordato che l'unicità della tutela del lavoratore illegittimamente licenziato, consistente nella reintegrazione nel posto di lavoro (art. 18 della legge n. 300 del 1970 nell'originaria formulazione), è stata in tempi recenti superata (legge n. 92 del 2012, d.lgs. n. 23 del 2015 e d.l. n. 87 del 2018), con l'introduzione di un regime di tutela composito e differenziato *ratione temporis*, che riserva solo ai casi più gravi la tutela reintegratoria e prevede per tutte le altre ipotesi di licenziamento illegittimo solo una tutela indennitaria, variamente commisurata in base all'entità della violazione. In sintesi, si è passati dalla regola uniforme della tutela reintegratoria, in vigore dal 1970 al 2012, a un regime differenziato in base alla gravità della violazione che rende illegittimo il licenziamento. Per i lavoratori assunti dal 7 marzo 2015, la disciplina del licenziamento illegittimo è stata ulteriormente differenziata, con un nuovo restringimento dell'area della tutela reale e l'ampliamento di quella indennitaria, successivamente rinforzata anche in termini quantitativi dal d.l. n. 87 del 2018 a decorrere dal 12 agosto 2018. Su tale articolato regime hanno inciso varie pronunce di illegittimità costituzionale. In particolare, sono state ampliate le ipotesi di tutela reintegratoria ed è stato rimodulato l'indennizzo, attualmente fissato tra un minimo e un massimo e non più rigidamente ancorato soltanto all'anzianità di servizio. Per quanto riguarda le questioni sollevate, è stata esclusa in primo luogo la violazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 7, lett. c), della legge n. 183 del 2014, il quale ha previsto l'eliminazione della tutela reintegratoria, con concentrazione nella sola tutela indennitaria, unicamente per i "licenziamenti economici". Con tale locuzione atecnica, il legislatore delegante ha voluto indicare non solo i licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo, ma anche quelli collettivi per riduzione di personale. Sulla base dell'interpretazione letterale e sistematica, da una parte, e del potere intrinseco del legislatore delegato di completamento di disciplina, necessario per assicurare la coerenza complessiva della normativa, dall'altra, si è ritenuto che l'estensione della soppressione della tutela reintegratoria anche ai licenziamenti collettivi ("economici" perché per "ragioni d'impresa"), oltre che a quelli individuali ("economici" perché per giustificato motivo oggettivo) potesse rientrare nel richiamato criterio di delega. Il lamentato vizio di eccesso di delega è stato escluso anche in riferimento all'art. 24 CSE, che riconosce il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo a un congruo indennizzo o ad altra adeguata riparazione. È stata richiamata in proposito la decisione del Comitato europeo dei diritti sociali dell'11 febbraio 2020, che ha ritenuto contraria alla citata norma internazionale la previsione di un tetto massimo all'indennizzo spettante al lavoratore illegittimamente licenziato. Tuttavia, tale pronunciamento, provenendo da un organo autorevole ma privo di natura giurisdizionale, non vincola i giudici nazionali nell'interpretazione della Carta. Nel ribadire che la tutela in caso di licenziamento illegittimo può essere anche indennitaria e di natura compensativa, si è rimarcato che l'adeguatezza e la sufficiente dissuasività del sistema

di contrasto dei licenziamenti illegittimi vanno valutate nel complesso e non già frazionatamente, tenendo quindi conto della gradualità e proporzionalità della sanzione che il legislatore, nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, ha previsto come differenziata, conservando la reintegrazione (unitamente ad un indennizzo senza tetto massimo) per i casi di più gravi violazioni, quali quello del licenziamento nullo o discriminatorio, e riservando agli altri casi la tutela indennitaria (con un tetto massimo). In ogni caso, va salvaguardata la complessiva adeguatezza della tutela, che il legislatore può adattare secondo una pluralità di criteri, anche in considerazione delle diverse fasi storiche. Non è stato nemmeno ravvisato alcun profilo di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà del diverso trattamento previsto per i lavoratori assunti prima e dopo il 7 marzo 2015. Non contrasta, di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie, ma in momenti diversi, poiché il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche. Spetta alla discrezionalità del legislatore, nel rispetto del canone di ragionevolezza, delimitare la sfera temporale di applicazione delle norme. Con riferimento ai licenziamenti individuali, la giustificazione del diverso regime temporale è stata rinvenuta nella finalità di rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di chi è in cerca di occupazione ed è risultata coerente con tale finalità l'applicazione delle nuove regole ai soli lavoratori assunti a decorrere dalla loro entrata in vigore, ovvero a coloro la cui assunzione avrebbe potuto essere da esse favorita. Identica conclusione vale anche per i licenziamenti collettivi, ravvisandosi la stessa logica di graduale applicazione della nuova normativa. La ragionevolezza della disciplina differenziata è stata individuata nello scopo, dichiarato nella legge delega, di favorire l'ingresso di nuovi assunti nel mondo del lavoro, accentuandone la flessibilità in uscita con il riconoscimento di una tutela indennitaria predeterminata, risultando indifferente rispetto a tale fine che il recesso sia individuale o collettivo. Ciò non significa però che fosse necessario estendere la limitazione della tutela anche ai lavoratori già assunti al momento dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 23 del 2015. Una differenziazione di disciplina *ratione temporis* è infatti possibile, a condizione che sia contenuta nei limiti della coerenza di sistema e della proporzionalità rispetto alla finalità perseguita. Rientrava pertanto nella discrezionalità del legislatore conservare la tutela reale per i lavoratori già in servizio alla data di entrata in vigore del decreto e limitare gli effetti della riforma ai nuovi assunti, con la finalità di incentivare l'occupazione, soprattutto giovanile, o la fuoriuscita dal precariato. Per i primi, infatti, l'eliminazione della reintegrazione avrebbe significato una diminuzione di tutela, mentre per i secondi il mancato riconoscimento della reintegrazione era riconducibile al nuovo, discrezionale, dimensionamento della tutela nei confronti dei licenziamenti illegittimi. Peraltro, mentre, sul piano procedurale e nella fase di individuazione della tipologia dei vizi, il licenziamento collettivo costituisce una fattispecie autonoma e unitaria a effetti plurisoggettivi, che richiede una regolamentazione necessariamente uniforme, per quanto attiene alle conseguenze sanzionatorie, il licenziamento di ciascun singolo lavoratore assume rilievo autonomo, con la conseguenza che, rispettando un criterio di razionalità, è possibile applicare un regime sanzionatorio diverso *ratione temporis* a ogni posizione individuale. Quanto all'adeguatezza della tutela per i lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015, la giurisprudenza costituzionale, pur segnalando che la garanzia del diritto al lavoro impone l'adozione di temperamenti al potere di recesso del datore, individua nella tutela reale solo uno dei modi per realizzare tale garanzia, spettando al legislatore modulare il sistema delle tutele nell'esercizio della sua discrezionalità e della politica economico-sociale che attua, in considerazione del contesto economico e sociale di riferimento. Il legislatore può quindi prevedere un meccanismo di tutela anche solo di tipo risarcitorio-monetario, purché rispettoso del principio di ragionevolezza e improntato ai canoni di effettività e adeguatezza. Sul piano quantitativo, la regola generale dell'integralità della riparazione e della sua equivalenza al pregiudizio causato al danneggiato non ha copertura costituzionale. In ogni caso, l'indennizzo deve rappresentare

un ristoro serio ed equilibrato del pregiudizio sofferto ed essere fissato in un importo sufficientemente elevato e non condizionato esclusivamente all'anzianità. I rimedi approntati per il licenziamento illegittimo devono infatti realizzare un equilibrato componimento dei diversi interessi. Il legislatore, dunque, pur potendo adattare i rimedi secondo plurimi criteri, anche in considerazione delle diverse fasi storiche, è chiamato ad assicurarne la complessiva adeguatezza, attribuendo doverosamente rilievo al fatto, in sé sempre traumatico, dell'espulsione del lavoratore. La fissazione di un limite massimo risponde alla *ratio* della legge delega di incentivare le nuove assunzioni con la previsione di conseguenze sanzionatorie certe e prevedibili per il licenziamento illegittimo. La quantificazione in 24 mensilità di retribuzione (elevate a 36 dal d.l. n. 87 del 2018) non è risultata in contrasto con il canone di necessaria adeguatezza del risarcimento, come emerge anche dalla comparazione con l'indennità sostitutiva della reintegrazione ex artt. 18, comma 3, della legge n. 300 del 1970 e 2, comma 3, del d.lgs. n. 23 del 2015, pari a 15 mensilità. In definitiva, la dissuasività della disciplina dell'illegittimità dei licenziamenti e l'adeguatezza del ristoro vanno valutate con riferimento alla regolamentazione complessiva, articolata nella tutela reintegratoria e in quella solo indennitaria secondo un criterio di gradualità e proporzionalità. L'indennità, pur assorbendo tendenzialmente qualunque voce di danno, patrimoniale e non patrimoniale, non preclude l'identificazione ad opera della giurisprudenza di ulteriori ipotesi di danno risarcibile, come nel caso di danni derivanti dal licenziamento ingiurioso. La Corte ha osservato che sarebbe ben possibile una tutela più ampia e più incisiva, come quella sollecitata dal Comitato europeo dei diritti sociali. Tuttavia, spetta alla discrezionalità del legislatore scegliere gli strumenti di contrasto dei licenziamenti illegittimi, individuandoli tra quelli che, pur in misura diversa e con differente incisività, rispondono tutti, nel loro complesso, al canone costituzionale di adeguatezza e sufficiente dissuasività. La sentenza n. 183 del 2022 ha già segnalato che la materia, frutto di interventi normativi stratificati, non può che essere rivista in termini complessivi, che investano sia i criteri distintivi tra i regimi applicabili ai diversi datori di lavoro, sia la funzione dissuasiva dei rimedi previsti per le disparate fattispecie.

ESTRATTO

«4.1.– (...) la reintegrazione del lavoratore illegittimamente licenziato, misura di tutela fortemente innovativa, fu introdotta – condizionatamente alla ricorrenza di un livello occupazionale minimo del datore di lavoro – dall'art. 18 dello statuto dei lavoratori (legge 20 maggio 1970, n. 300, recante “Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento”). Tale misura costituiva, all'epoca, un completamento della disciplina (legge 15 luglio 1966, n. 604, recante “Norme sui licenziamenti individuali”), introdotta pochi anni prima, dei licenziamenti individuali illegittimi perché ingiustificati (senza giusta causa o giustificato motivo: artt. 1 e 3) o perché discriminatori (art. 4); legge che, per espressa previsione, non trovava applicazione alla “materia dei licenziamenti collettivi per riduzione di personale” (art. 11, secondo comma). L'ambito applicativo della reintegrazione (la cosiddetta tutela reale del lavoratore) è risultato, in seguito, ampliato sia ad opera della giurisprudenza, che ne ha predicato la “forza espansiva”, sia da una prima riforma legislativa dell'art. 18 statuto lavoratori (art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108, recante “Disciplina dei licenziamenti individuali”) approvata sotto la spinta di una richiesta di referendum abrogativo, ammessa da questa Corte (sentenza n. 65 del 1990). La reintegrazione ha, poi, avuto un'ulteriore espansione, quanto alla sua area di applicazione, perché è stata prevista anche nel caso di licenziamento collettivo illegittimo dall'art 24 della legge n. 223 del 1991, in attuazione della direttiva 75/129/CEE del Consiglio, del 17 febbraio 1975, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi. Progressivamente, però, in epoca più recente, l'ampiezza

applicativa della reintegrazione, che pareva una conquista irretrattabile di tutela nei confronti dei licenziamenti illegittimi, è stata messa in discussione e sull'art. 18 statuto lavoratori, divenuto argomento divisivo e controverso anche nel dibattito tra le forze politiche e sociali, si sono appuntate per un verso pressioni riformatrici in favore di una maggiore flessibilità in uscita dal posto di lavoro, coniugate a politiche attive di sostegno, per l'altro resistenze, soprattutto nel mondo sindacale, per conservare la tutela reintegratoria. 4.2.– Si perviene così al punto di svolta rappresentato dalla legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), adottata nel contesto di un complessivo disegno riformatore della materia del lavoro. L'art. 18 statuto lavoratori viene ulteriormente novellato e, soprattutto, “frantumato” in plurimi regimi di tutela nei confronti del licenziamento individuale illegittimo, superando quella che fino ad allora era stata l'unicità della tutela reintegratoria per i licenziamenti individuali e collettivi. Al di là delle specificità dei singoli regimi reintegratori e indennitari, va rilevato che la logica di fondo di questa importante riforma è che non tutti i licenziamenti illegittimi sono uguali. Fermo restando il tradizionale limite occupazionale, il legislatore del 2012 ha ritenuto di riservare la tutela della reintegrazione ai licenziamenti la cui illegittimità è conseguenza di una violazione, in senso lato, “più grave”, prevedendo per gli altri una compensazione indennitaria. Si introduce, quindi, un inedito criterio di graduazione e di differenziazione che modifica radicalmente la logica precedente della reintegrazione quale conseguenza unica del licenziamento illegittimo nelle realtà occupazionali non piccole. Vi sono licenziamenti illegittimi che si è ritenuto di continuare a sanzionare con la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro in termini sostanzialmente analoghi a quelli della (unica) reintegrazione del regime precedente. Ve ne sono altri che pure danno luogo alla reintegrazione, ma con una tutela complessivamente attenuata. Vi sono poi, in altri casi ancora, i regimi indennitari, ossia ipotesi di tutele solo compensative senza reintegrazione nel posto di lavoro. La matrice compromissoria della legge, tra le istanze di nuove flessibilità e le resistenze al ridimensionamento della tutela reale, si rinviene nella demarcazione del perimetro dei differenti regimi di tutela (reintegratoria ed indennitaria) secondo una linea tracciata in termini non del tutto precisi, forieri di contenzioso ordinario, oltre che di censure di illegittimità costituzionale. E ciò è vero soprattutto per il licenziamento individuale “economico”, ossia quello per giustificato motivo oggettivo. La reintegrazione viene riservata ai licenziamenti la cui illegittimità è “più grave” e tali sono quelli in cui il giustificato motivo oggettivo, allegato dal datore di lavoro, è addirittura “insussistente”. Ma si aggiunge, poi, che l'insussistenza deve essere “manifesta” e inoltre si prevede per il giudice un ulteriore spazio di valutazione perché egli “può altresì applicare” – e non già “applica altresì” – la reintegrazione. L'una e l'altra limitazione, però, sono state oggetto di due pronunce di illegittimità costituzionale – sentenze n. 59 del 2021 e n. 125 del 2022 – con l'effetto che la linea di demarcazione tra l'area della tutela reintegratoria e quella della tutela solo compensativa risulta tracciata, ora, in termini più netti, dipendendo tout court dall'inesistenza, o no, del giustificato motivo oggettivo allegato dal datore di lavoro quale causale del recesso. 4.3.– In questo quadro di profonda riforma, anche la disciplina dei licenziamenti collettivi illegittimi è stata novellata dalla medesima legge n. 92 del 2012; la quale, in sintonia con il ridimensionamento della reintegrazione quanto ai licenziamenti individuali, ha parimenti operato una differenziazione altresì per i licenziamenti collettivi, escludendo la reintegrazione nel caso in cui la illegittimità consisteva nella violazione delle regole del procedimento (di derivazione europea), ma conservandola nel caso di licenziamento collettivo illegittimo per violazione dei criteri di scelta, legali o previsti da accordi sindacali: violazione ritenuta evidentemente “più grave”. (...) 4.4.– Pochi anni dopo, in un contesto riformatore finanche più ampio che ha toccato plurimi aspetti della materia del lavoro (il cosiddetto Jobs Act: legge n. 183 del 2014), a questa disciplina, novellata nel 2012, si è affiancata – senza sostituirla – la regolamentazione di quello che, nelle intenzioni del

legislatore, era un nuovo tipo di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato – cosiddetto a tutele crescenti – che si sovrappone a quello ordinario precedente. La tecnica legislativa è però diversa: non una legge ordinaria, ma una legge di delega per affidare al Governo l’emanazione di plurimi decreti legislativi. In uno di questi (d.lgs. n. 23 del 2015), in particolare, si stabilisce un diverso regime di tutela, nel caso di licenziamento illegittimo, per i lavoratori assunti con questo nuovo tipo di contratto, quindi necessariamente in data successiva alla sua entrata in vigore (7 marzo 2015). Il contratto di lavoro a tutele crescenti e la relativa disciplina dei licenziamenti miravano ad incentivare l’occupazione, soprattutto giovanile, e la fuoriuscita dal precariato a mezzo della creazione di una fattispecie di lavoro subordinato a tempo indeterminato maggiormente “attrattiva” per i datori di lavoro in ragione sia della limitazione dell’area di applicazione della tutela reintegratoria, sia della calcolabilità dell’indennizzo compensativo del licenziamento illegittimo. In particolare, quanto alla disciplina del licenziamento individuale, il d.lgs. n. 23 del 2015 replica, nelle linee generali, la suddivisione delle tutele già operata dalla legge n. 92 del 2012, ma ridefinendo il perimetro della tutela reintegratoria e di quella indennitaria, in particolare escludendo del tutto la reintegrazione nel caso di licenziamento individuale “economico”, ossia di quello per giustificato motivo oggettivo e di quello collettivo. 4.5.– (...) la tutela reintegratoria (...) viene ulteriormente ridimensionata nel caso di licenziamento per mancanza di giusta causa o di giustificato motivo soggettivo ed è del tutto eliminata in ipotesi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Inoltre, il d.lgs. n. 23 del 2015 interviene anche sulla disciplina del licenziamento collettivo, sempre limitatamente ai lavoratori assunti con contratto a tutele crescenti, e sopprime la tutela reintegratoria prevedendo solo quella indennitaria anche nel caso di violazione dei criteri di scelta dei lavoratori da licenziare, legali o previsti da accordo sindacale, salvo comunque conservarla in caso di licenziamento intimato senza l’osservanza della forma scritta. Il successivo d. l. n. 87 del 2018, come convertito, si limita, quanto alla disciplina dei licenziamenti individuali, ad incrementare la misura dell’indennizzo (art. 3), con l’effetto di confermare, per il resto, il meccanismo delle cosiddette tutele crescenti in progressione lineare (e certa) con l’anzianità di servizio in caso di licenziamento illegittimo. Nulla dispone quanto ai licenziamenti collettivi. 4.6.– Il rapporto tra la tutela reintegratoria e quella solo indennitaria nel nuovo regime del d.lgs. n. 23 del 2015 risulta infine modificato a seguito delle pronunce di questa Corte, successive a quest’ultimo intervento del legislatore. Per un verso, quanto alla tutela reintegratoria, rilevano le già richiamate sentenze n. 59 del 2021 e n. 125 del 2022. Con la prima, questa Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 18, settimo comma, secondo periodo, della legge n. 300 del 1970, come modificato dall’art. 1, comma 42, lettera b), della legge n. 92 del 2012, nella parte in cui prevedeva che il giudice, quando accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, “può altresì applicare” – invece che “applica altresì” – la disciplina di cui al medesimo art. 18, quarto comma. Con la seconda, è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale della medesima disposizione limitatamente alla parola “manifesta”. L’effetto congiunto delle due richiamate pronunce è quello dell’ampliamento dell’area della tutela reintegratoria nel regime della legge n. 92 del 2012: l’“insussistenza del fatto” è posta a presupposto della tutela reintegratoria del licenziamento illegittimo per mancanza di giustificato motivo sia soggettivo sia oggettivo. Per altro verso, sulla tutela indennitaria hanno inciso le sentenze n. 194 del 2018 e n. 150 del 2020. Con la prima, è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 (...) limitatamente alle parole “di importo pari a due mensilità dell’ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio”. Con la seconda pronuncia, è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell’art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alle parole “di importo pari a una mensilità dell’ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto per ogni anno di servizio”. La tutela

indennitaria ne è risultata, nel complesso, ampliata, nella misura in cui l'indennizzo è ora fissato in una forbice tra un minimo e un massimo e non è più quantificato in modo rigido unicamente secondo la progressione lineare dell'anzianità di servizio. 5.– Quindi, in sintesi, si passa dal regime ampio ed uniforme della tutela reintegratoria, in vigore per molti anni (dal 1970 fino al 2012), ad uno differenziato secondo la “gravità”, in senso lato, della violazione che inficia la legittimità del licenziamento (intimato dopo il 18 luglio 2012) e, per i lavoratori assunti a partire dal 7 marzo 2015, ulteriormente differenziato con un maggiore restringimento dell'area della tutela reale e ampliamento di quella indennitaria, quest'ultima poi rinforzata in termini quantitativi dal d.l. n. 87 del 2018, come convertito (e quindi a partire dal 12 agosto 2018). È questa una disciplina composita, differenziata ratione temporis (rilevano le tre date suddette: 18 luglio 2012, 7 marzo 2015 e 12 agosto 2018) e declinata in diversi regimi di tutela, la cui complessa e complessiva articolazione segna la difficoltà di un processo riformatore in un ambito – quello dei licenziamenti individuali e collettivi – di elevato impatto sociale. In proposito questa Corte ha già segnalato che “la materia, frutto di interventi normativi stratificati, non può che essere rivista in termini complessivi, che investano sia i criteri distintivi tra i regimi applicabili ai diversi datori di lavoro, sia la funzione dissuasiva dei rimedi previsti per le disparate fattispecie” (sentenza n. 183 del 2022) (...). 10.– (...) la norma, contenuta nella disposizione censurata, risulta essere conforme alla finalità della legge-delega di incentivare le nuove assunzioni e favorire il superamento del precariato sì da costituire un coerente sviluppo e completamento della disciplina, in simmetria, dei licenziamenti economici, sia individuali per giustificato motivo oggettivo, sia collettivi per riduzione di personale. È infatti consentito al legislatore delegato l’“emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante” (...). Questo parallelismo era, all'evidenza, già presente nella legge n. 92 del 2012, che ha limitato l'area di applicazione della tutela reintegratoria con riferimento sia alla fattispecie di licenziamento (individuale) per giustificato motivo oggettivo, sia a quella di licenziamento (collettivo) per riduzione di personale, escludendola, per quest'ultima, in caso di violazioni delle prescrizioni di carattere procedimentale concernenti il prescritto previo confronto sindacale. L'ulteriore limitazione della tutela reintegratoria, voluta dalla legge n. 183 del 2014, si è tradotta nella sua esclusione in tutti i casi di licenziamento per giustificato motivo oggettivo – salva sempre l'ipotesi del licenziamento discriminatorio – in conformità al criterio di delega; ciò di cui nessuno dubita e che emerge inequivocabilmente dagli stessi lavori parlamentari. Il legislatore delegato ha evidentemente ritenuto che sarebbe allora risultata incoerentemente asimmetrica una disciplina differenziata che avesse lasciato la tutela reintegratoria per i licenziamenti collettivi illegittimi per violazione dei criteri di scelta a fronte della tutela solo indennitaria nel caso di licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Se la logica di fondo delle riforme del 2012 e del 2014 è stata quella di riservare la tutela reintegratoria solo ai casi di violazioni più “gravi” in senso lato – e quindi anche più nettamente riconoscibili – di licenziamenti illegittimi, la mancanza del giustificato motivo oggettivo del licenziamento individuale costituisce un'ipotesi non meno grave ed evoca, anzi, un controllo giudiziale più penetrante – in termini di giustificatazza, o no, del recesso datoriale – di quello richiesto dalla verifica dei criteri di scelta dei lavoratori destinatari di un licenziamento collettivo, di cui viene in rilievo (non la giustificatazza, ma) la identificazione della fattispecie sulla base degli indici formali del previo confronto sindacale e del numero dei lavoratori licenziati in un determinato periodo di tempo. Anche a livello del diritto dell'Unione europea, il processo di armonizzazione parziale della disciplina dei licenziamenti collettivi (direttiva 98/59/CE), centrato sulla procedura di confronto sindacale, non ha compreso la regolamentazione delle conseguenze della violazione dei criteri di scelta dei lavoratori eccedenti, riservate alla competenza degli Stati membri (Corte di giustizia, ordinanza 4 giugno 2020, in causa C-32/20, TJ contro B. srl); criteri che peraltro, secondo la normativa interna,

possono essere “in concorso tra loro” con conseguente loro applicazione combinata, come allorquando occorra considerare congiuntamente carichi di famiglia, anzianità ed esigenze tecnico-produttive ed organizzative (...). 11.– (...) il legislatore, quando è nuovamente intervenuto sulla disciplina dei licenziamenti (d.l. n. 87 del 2018, come convertito), non ha modificato la disposizione che ha soppresso la reintegrazione nel caso di licenziamenti collettivi per violazione dei criteri di scelta, ma ha lasciato la concentrazione della tutela dei lavoratori in quella indennitaria, limitandosi ad incrementarla in termini quantitativi per tutti i licenziamenti, individuali e collettivi (...). 13.2.– (...) l’art. 24 CSE (...) è considerato nella decisione del Comitato europeo dei diritti sociali dell’11 settembre 2019 (...), resa sul reclamo collettivo n. 158 del 2017, proposto dalla CGIL; decisione che conclude ritenendo la violazione dell’art. 24 CSE da parte del d.lgs. n. 23 del 2015 a causa della previsione di un tetto all’indennizzo spettante al lavoratore in caso di licenziamento illegittimo (in senso conforme, più recentemente, vedi la decisione del 26 settembre 2022, resa sui reclami collettivi n. 160 e n. 171 del 2018, proposti dalla Confederation generale du travail contro Francia, con riferimento ad analogo tetto dell’indennizzo previsto dalla disciplina dei licenziamenti nell’ordinamento francese; mentre in precedenza il Conseil constitutionnel, nella decisione n. 2018-761 del 21 marzo 2018, aveva stabilito che il limite massimo all’indennizzo per licenziamento senza giustificato motivo non costituiva una limitazione sproporzionata dei diritti dei lavoratori). A tale decisione (quella relativa al d.lgs. n. 23 del 2015) ha poi fatto seguito la risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa dell’11 marzo 2020 che ha invitato il Governo italiano a produrre un rapporto sullo sviluppo della legislazione nazionale per la piena attuazione dell’art. 24 CSE quanto all’indennizzo da licenziamento illegittimo (analogo raccomandazione lo stesso Comitato dei ministri ha indirizzato, il 6 settembre 2023, al Governo francese). (...) 14.– Questa Corte, chiamata a scrutinare l’art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 per contrasto con gli artt. 76 e 117, primo comma, Cost., in relazione anche all’art. 24 CSE, ne ha dichiarato l’illegittimità costituzionale (sentenza n. 194 del 2018) nella parte in cui prevedeva l’automatismo di un’indennità fissa e crescente in funzione della sola anzianità di servizio, mentre ha ritenuto lo stesso indennizzo conforme ai parametri costituzionali, anche a quello interposto (l’art. 24 CSE), nella parte in cui esso risulta fissato nella soglia massima di ventiquattro (ora trentasei) mensilità, sul presupposto che tale risarcimento non contrasti con la nozione di adeguatezza già elaborata in precedenti decisioni (...). Un’analoga conformazione del criterio di calcolo dell’indennizzo è conseguita alla richiamata sentenza n. 150 del 2020 con riferimento al licenziamento disciplinare illegittimo perché affetto da vizi formali o procedurali. A seguito di questa complessiva reductio ad legitimitatem, il criterio di quantificazione dell’indennizzo è risultato conforme al canone di adeguatezza del risarcimento da licenziamento illegittimo (...), sicché va escluso che il legislatore delegato, nel prevedere un indennizzo determinato entro un limite minimo e massimo, abbia violato la delega (...). Ribadito che non vi è un’esigenza costituzionale che reclami la reintegrazione in ogni caso di licenziamento illegittimo, potendo la tutela essere anche indennitaria di natura compensativa, si ha comunque che l’adeguatezza e sufficiente dissuasività del sistema di contrasto dei licenziamenti illegittimi vanno valutate nel complesso e non già frazionatamente, tenendo quindi conto della gradualità e proporzionalità della sanzione che il legislatore, nell’esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, ha previsto come differenziata, conservando la reintegrazione (unitamente ad un indennizzo senza tetto massimo) per i casi di più gravi violazioni, quali quello del licenziamento nullo o discriminatorio, e riservando agli altri casi la tutela indennitaria (con un tetto massimo) secondo il più incisivo criterio risultante dalle sentenze n. 194 del 2018 e n. 150 del 2020. Ciò che va salvaguardato è la “complessiva adeguatezza” della tutela che il legislatore può “adattare secondo una pluralità di criteri, anche in considerazione delle diverse fasi storiche” (sentenza n. 150 del 2020). È ben possibile una tutela più ampia e più incisiva, come quella

sollecitata dal Comitato europeo dei diritti sociali nella citata decisione dell'11 febbraio 2020. Ma appartiene alle scelte di politica sociale, rientranti nella discrezionalità del legislatore (...), fissare il sistema di contrasto dei licenziamenti illegittimi nella gamma di quelli che, pur in misura diversa e con differente incisività, rispondono tutti, nel loro complesso, al canone costituzionale di adeguatezza e sufficiente dissuasività. (...) 17.– (...) Il dubbio che rimedi diversi dalla reintegra siano inidonei ad assicurare una piena ed efficace tutela ai lavoratori arbitrariamente licenziati ed assunti dopo il 7 marzo 2015 è contraddetto dalla costante giurisprudenza di questa Corte che, pur segnalando che la garanzia del diritto al lavoro impone l'adozione di temperamenti al potere di recesso del datore di lavoro, individua nella tutela reale solo uno dei modi per realizzare la garanzia del diritto al lavoro (sentenze n. 183 del 2022, n. 150 del 2020, n. 194 del 2018 e n. 46 del 2000), spettando al legislatore modulare il sistema delle tutele “nell'esercizio della sua discrezionalità e della politica economico-sociale che attua”, in considerazione del contesto economico e sociale di riferimento (sentenza n. 2 del 1986). (...) 18.1.- (...) a partire dalla sentenza n. 45 del 1965, questa Corte ha ricondotto la tutela contro i licenziamenti illegittimi agli artt. 4 e 35 Cost., interpretati in una prospettiva unitaria, affermando che il diritto al lavoro, “fondamentale diritto di libertà della persona umana”, pur non essendo assistito dalla garanzia della stabilità dell'occupazione, “esige che il legislatore (...) adegui (...) la disciplina dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato al fine ultimo di assicurare a tutti la continuità del lavoro, e circondi di doverose garanzie (...) e di opportuni temperamenti i casi in cui si renda necessario far luogo a licenziamenti”. Anche in seguito si è riconosciuto il “diritto a non essere estromesso dal lavoro ingiustamente o irragionevolmente” (sentenza n. 60 del 1991); si è ribadita la “garanzia costituzionale (del) diritto di non subire un licenziamento arbitrario” (sentenza n. 541 del 2000 e ordinanza n. 56 del 2006); si è evidenziato che “la materia dei licenziamenti individuali è oggi regolata, in presenza degli artt. 4 e 35 della Costituzione, in base al principio della necessaria giustificazione del recesso” (sentenza n. 41 del 2003) e che il “il forte coinvolgimento della persona umana (...) qualifica il diritto al lavoro come diritto fondamentale, cui il legislatore deve guardare per apprestare specifiche tutele” (sentenza n. 194 del 2018). Quanto ai meccanismi di tutela del lavoratore nel caso di licenziamento illegittimo, la stessa giurisprudenza ha valorizzato la discrezionalità del legislatore in materia, evidenziando che quello della tutela reale non costituisce l'unico paradigma possibile (vedi sentenza n. 46 del 2000 nonché, in tema di legittimità dell'esclusione della tutela reale nelle imprese sotto la prevista soglia dimensionale, sentenze n. 2 del 1986, n. 152 del 1975 e n. 55 del 1974). Già la sentenza n. 194 del 1970, dopo avere affermato che i principi che si traggono dall'art. 4 Cost. “esprimono l'esigenza di un contenimento della libertà del recesso del datore di lavoro dal contratto di lavoro, e quindi dell'ampliamento della tutela del lavoratore, quanto alla conservazione del posto di lavoro”, ha precisato che “l'attuazione di questi principi resta tuttavia affidata alla discrezionalità del legislatore ordinario, quanto alla scelta dei tempi e dei modi, in rapporto ovviamente alla situazione economica generale” (successivamente, nello stesso senso, sentenze n. 55 del 1974, n. 189 del 1975 e n. 2 del 1986). Nel tempo la Corte ha negato che il bilanciamento dei valori sottesi agli artt. 4 e 41 Cost., tra diritto al lavoro e libertà d'impresa, imponga un determinato regime di tutela (sentenza n. 46 del 2000), ammettendo che il legislatore ben può, nell'esercizio della sua discrezionalità, prevedere un meccanismo di tutela anche solo risarcitorio-monetario (sentenza n. 303 del 2011), purché esso sia rispettoso del principio di ragionevolezza. Il diritto alla stabilità del posto, infatti, risulta dalla “sintesi (...) dei limiti del potere di licenziamento sanzionati dall'invalidità dell'atto non conforme” (sentenza n. 268 del 1994). Sul piano della quantificazione, escluso che la regola generale della integralità della riparazione e di equivalenza della stessa al pregiudizio cagionato al danneggiato abbia copertura costituzionale (sentenze n. 148 del 1999, n. 369 del 1996 e n. 132 del 1985), si richiede, ai fini dell'adeguatezza dell'indennizzo, che con esso venga riconosciuto

un ristoro del pregiudizio sofferto, serio ed equilibrato, la cui funzione dissuasiva non sia inficiata dalla predeterminazione di un tetto massimo, fissato in un importo sufficientemente elevato e non condizionato esclusivamente all'anzianità. 18.2.– (...) con riferimento proprio 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 tale pronuncia si ricorda come sia stato più volte affermato, in occasione dell’esame di disposizioni introduttive di forfetizzazioni legali limitative del risarcimento del danno, che “la regola generale di integralità della riparazione e di equivalenza della stessa al pregiudizio cagionato al danneggiato non ha copertura costituzionale” (sentenza n. 148 del 1999), purché sia garantita l’adeguatezza del risarcimento (sentenze n. 199 del 2005 e n. 420 del 1991)” (sentenza n. 303 del 2011). La tutela, dunque, ancorché non necessariamente riparatoria dell’intero pregiudizio subito dal danneggiato, deve essere comunque equilibrata. Dalle stesse pronunce emerge, altresì, che l’adeguatezza del rimedio forfetizzato richiede che esso sia tale da realizzare un ragionevole contemperamento degli interessi in conflitto (sentenze n. 235 del 2014, n. 303 del 2011, n. 482 del 2000 e n. 132 del 1985). Anche nella successiva sentenza n. 150 del 2020, si è affermato che la ragionevolezza, nell’ambito della disciplina dei licenziamenti, dev’essere declinata come necessaria adeguatezza dei rimedi, “nel contesto di un equilibrato componimento dei diversi interessi in gioco e della specialità dell’apparato di tutele previsto dal diritto del lavoro. Il legislatore, pur potendo adattare secondo una pluralità di criteri, anche in considerazione delle diverse fasi storiche, i rimedi contro i licenziamenti illegittimi, è chiamato a salvaguardarne la complessiva adeguatezza, che consenta di attribuire il doveroso rilievo al fatto, in sé sempre traumatico, dell’espulsione del lavoratore”».

SENTENZA N. 9

La modifica del piano di rientro dal disavanzo finanziario pregresso già approvato con legge (Norme della Regione Siciliana) – Illegittimità costituzionale e richiamo alle istituzioni regionali

La sentenza n. 9 ha dichiarato, tra l’altro, l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., degli artt. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 (nel testo vigente prima delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 8 del 2021), recante una norma di attuazione statutaria che prevedeva il ripiano delle quote di disavanzo complessivo della Regione Siciliana non recuperate al 31 dicembre 2018, oltre a quelle dell’esercizio 2018, nel termine massimo di dieci anni, a condizione che intervenisse un accordo tra Stato e Regione contenente uno specifico piano di rientro conforme a parametri di virtuosità diretti alla riduzione strutturale della spesa; e 4, comma 2, della legge siciliana n. 30 del 2019, che modificava retroattivamente il piano di rientro dal disavanzo pregresso approvato con legge regionale n. 21 del 2015, di assestamento del bilancio di previsione per il triennio 2015-2017, allo scopo di ripianare, secondo una ripartizione in quote costanti su un arco temporale compreso tra dieci e trenta anni, il disavanzo complessivo derivante dalla sommatoria di quello dell’esercizio 2014 non ancora recuperato al 31 dicembre 2018 e di quello scaturente dal riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015. Per quanto specificamente concerne la norma regionale, la Corte ha osservato che la dilatazione dei tempi di recupero del deficit e la correlata riduzione dell’ammontare delle quote come originariamente determinate,

accantonate e vincolate nel risultato di amministrazione comportano, quale diretta conseguenza, un rilevante aumento della capacità di spesa della Regione, in assenza della relativa copertura, a discapito dell'equilibrio di bilancio; infatti, la Regione era incentivata a effettuare nuove spese piuttosto che coprire il disavanzo precedente, con conseguente peggioramento del già precario equilibrio finanziario. Inoltre, il legislatore siciliano non ha considerato che il recupero del disavanzo in dieci annualità, piuttosto che nel triennio previsto dalla normativa statale di riferimento, era subordinato dall'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 alla stipula del citato accordo tra Stato e Regione, intervenuto solo nel 2021. Atteso che l'equilibrio dei singoli bilanci integra, tra l'altro, un presupposto del dovere degli enti territoriali di concorrere alla realizzazione degli obiettivi finanziari stabiliti in sede nazionale e in ambito eurounitario e sovranazionale, il principio dell'equilibrio di bilancio non può essere derogato neppure dalle Regioni ad autonomia speciale, le quali fanno parte anch'esse del settore della finanza pubblica allargata. Invero, un ente territoriale strutturalmente deficitario, anziché procrastinare il ripiano del deficit, allo scopo di evitare gravami per i futuri amministratori, dovrebbe porre in essere azioni indispensabili a incentivare il buon andamento dei servizi e pratiche di amministrazione ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività.

ESTRATTO

«6.– (...) La previsione contenuta nel censurato art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, che consente il ripiano delle quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, entro il termine massimo di dieci anni, viola l'obbligo di provvedere alla copertura della spesa previsto dall'art. 81, terzo comma, Cost.; ciò permette di ampliare la capacità della regione di effettuare nuove spese, provocando un ulteriore squilibrio dei conti pregiudizievole per la finanza pubblica allargata con conseguente necessità di ulteriori manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione. (...) 6.3.1.– L'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione vigente *ratione temporis*, comporta, inoltre, da un lato l'elusione dell'obbligo di incrementare la quota annuale del disavanzo pregresso non ripianato nei precedenti esercizi con un indebito “trascinamento nel tempo” del disavanzo stesso (sentenza n. 246 del 2021) e, dall'altro lato, riduce l'importo delle quote periodiche del disavanzo da recuperare, delineando una modalità di recupero del disavanzo in violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., sotto il profilo dell'equilibrio del bilancio e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (sentenza n. 268 del 2022). La disposizione censurata, difatti, nel prevedere una disciplina per il recupero del disavanzo valevole solo per la Regione Siciliana, diverge dal dettato dell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, regola generale prevista dal legislatore statale per il recupero del disavanzo a tutela dell'equilibrio del bilancio del singolo ente e del complessivo equilibrio della finanza pubblica, non derogabile in sede di Commissione paritetica per la realizzazione del contingente interesse regionale. Questa Corte è costante nell'affermare che il riassorbimento del disavanzo in periodi che vanno ben oltre il ciclo di bilancio ordinario comporta una lesione a tempo indeterminato dei precetti costituzionali evocati che finisce per disincentivare il buon andamento dei servizi e scoraggiare le buone pratiche ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (sentenze n. 235 del 2021 e n. 18 del 2019). Pertanto, “la disciplina temporale del rientro dal disavanzo non può che correlarsi allo specifico esercizio nel quale ciascuna componente di tale aggregato si è prodotta, così da consentire che, pur nella continuità degli esercizi, questa venga recuperata nel periodo massimo consentito” (sentenza n. 168 del 2022). (...) 7.1.– (...) L'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 prevede (...) la modifica del piano di rientro dal disavanzo pregresso già approvato con la legge della Regione Siciliana 30 settembre 2015, n. 21 (Assessment del bilancio di previsione della Regione per il triennio 2015-2017. Variazioni al

bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2015 e al bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017. Disposizioni varie) per ripianare il saldo finanziario negativo pari a euro 7.313.398.073,97, che rappresenta l'ammontare residuo del disavanzo dell'esercizio finanziario 2014 non ancora recuperato al 31 dicembre 2018 e di quello determinato dal riaccertamento straordinario dei residui alla data del 1° gennaio 2015, secondo una ripartizione in quote costanti su un arco temporale che varia da un minimo di dieci ad un massimo di trenta anni. La dilatazione dei tempi di recupero del deficit e la correlata riduzione dell'ammontare delle quote come originariamente determinate e accantonate e/o vincolate nel risultato di amministrazione, comporta, quale diretta conseguenza, un notevole ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana, la quale è incentivata ad effettuare nuove spese senza prevedere una idonea copertura, piuttosto che coprire il disavanzo precedente, provocando un peggioramento del già precario equilibrio finanziario. 7.2.– (...) Il legislatore regionale siciliano non tiene conto, tra l'altro, che il recupero del disavanzo in dieci annualità, invece che nelle consuete tre previste dalla regola generale di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, sarebbe stato subordinato dal più volte citato art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 alla sottoscrizione di un accordo tra la regione e lo Stato per l'adozione di specifici impegni per l'effettivo rientro dal disavanzo; accordo che al momento dell'adozione della disposizione censurata non era tuttavia intervenuto. (...) 7.3.– In presenza di difficoltà nel risanamento dell'ente strutturalmente deficitario, il recupero del disavanzo non può essere ulteriormente procrastinato, dovendosi, per converso, porre in essere azioni indispensabili ad incentivare il buon andamento dei servizi e pratiche di amministrazione ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (in tal senso, sentenze n. 235 del 2021 e n. 18 del 2019), anche per evitare gravose "eredità" per i futuri amministrati (ancora sentenza n. 235 del 2021). L'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 30 del 2019 dispiega altresì effetti negativi sull'equilibrio della finanza pubblica allargata in quanto i conti della Regione Siciliana confluiscono nelle risultanze dei conti nazionali, con ciò ostacolando la realizzazione degli obiettivi macroeconomici nazionali e di quelli concordati in sede eurounitaria e sovranazionale».

SENTENZA N. 10

La previsione, in termini assoluti e inderogabili, del controllo visivo del personale di custodia sui colloqui, intimi e affettivi, del soggetto detenuto con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona stabilmente convivente – Illegittimità costituzionale in parte qua e auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 10 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 27, terzo comma, 117, primo comma, Cost. e 8 CEDU, dell'art. 18 ord. pen., nella parte in cui non prevedeva che la persona detenuta potesse essere ammessa, nei termini di cui in motivazione, a svolgere i colloqui con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona stabilmente convivente, senza il controllo a vista del personale di custodia, quando, tenuto conto del suo comportamento, non ostavano ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né, riguardo all'imputato, ragioni giudiziarie. La sentenza n. 301 del 2012 ha ritenuto inammissibili questioni analoghe che ravvisavano nel controllo a vista un ostacolo insormontabile per l'esercizio dell'affettività del detenuto nelle necessarie condizioni di riservatezza. In quell'occasione, pur riconoscendo l'esigenza, reale e fortemente avvertita, di permettere alle persone sottoposte a restrizione della libertà di continuare ad avere relazioni affettive intime, anche a carattere sessuale, la Corte ha sottolineato l'insufficienza degli

strumenti di diritto positivo disponibili e la necessità di una disciplina legislativa volta a individuare i destinatari, interni ed esterni, delle visite, definire i presupposti comportamentali per la concessione, fissarne numero e durata, determinare le misure organizzative nell'ineludibile bilanciamento con le contrapposte istanze di ordine e sicurezza nelle carceri. Da allora, l'ordinamento ha registrato significative innovazioni che delineano un quadro normativo ben differente, contrassegnato dal riconoscimento di pari diritti, in ambito penitenziario, a coniugi, conviventi di fatto e parti di unioni civili, dalla rilevanza attribuita alla riservatezza dei colloqui tra detenuto e familiari e dalla previsione di visite prolungate in favore dei detenuti minorenni. Per i detenuti adulti il legislatore non ha però dato seguito al criterio direttivo della legge n. 103 del 2017 concernente il "riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute e internate e disciplina delle condizioni generali per il suo esercizio", lasciando aperta la pregressa lacuna. L'ordinamento tutela le relazioni affettive della persona nelle formazioni sociali in cui esse si esprimono, riconoscendo la libertà di vivere pienamente il sentimento di affetto che ne costituisce l'essenza. Lo stato di detenzione può incidere sui termini e sulle modalità di esercizio di questa libertà, ma non può annullarla in radice, con una previsione astratta e generalizzata, insensibile alle condizioni individuali della persona detenuta e alle specifiche prospettive di rientro in società. La questione dell'affettività intramuraria concerne l'individuazione del limite concreto entro il quale lo stato detentivo è in grado di giustificare una compressione della libertà di esprimere affetto, anche nella dimensione intima; limite oltre il quale il sacrificio della libertà si rivela costituzionalmente ingiustificabile, risolvendosi in una lesione della dignità della persona. Ai sensi dell'art. 18, terzo comma, ord. pen., i colloqui si svolgono in appositi locali sotto il controllo a vista e non auditivo del personale di custodia. Dunque, se il controllo auditivo è escluso (salvo che siano disposte intercettazioni), il controllo visivo era prescritto senza deroghe, e proprio quest'assolutezza esponeva la disposizione censurata a un giudizio di irragionevolezza per difetto di proporzionalità, in quanto precludeva l'esercizio dell'affettività intramuraria, anche sessuale, che presuppone una naturale intimità. La prescrizione, in termini assoluti e inderogabili, del controllo a vista sul colloquio del detenuto con persone a lui legate da stabile relazione affettiva si risolve in una compressione sproporzionata e in un sacrificio irragionevole della dignità della persona, sempre che, tenuto conto del suo comportamento, non ricorrano in concreto ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né sussistano, rispetto all'imputato, specifiche finalità giudiziarie. Un ulteriore profilo di irragionevolezza delle restrizioni imposte all'espressione dell'affettività, derivanti dall'inderogabilità del controllo a vista, riguarda il loro riverberarsi sulle persone che, legate al detenuto da stabile relazione affettiva, vengono limitate nella possibilità di coltivare il rapporto, anche per anni. Si tratta di persone estranee al reato e alla condanna, le quali subiscono dalla descritta situazione normativa un pregiudizio indiretto che diventa incongruo quando la restrizione carceraria non sia necessaria e il colloquio possa essere svolto in condizioni di intimità nel rispetto delle esigenze di sicurezza. La sessualità assume poi una rilevanza peculiare nella prospettiva del coniugio. Invero, la legge ammette che il matrimonio del detenuto sia celebrato in carcere, ma, quando non siano fruibili permessi premio, di fatto impedisce l'affettività coniugale. Si determina così il fenomeno dei "matrimoni bianchi", che evidenzia non soltanto una lesione della dignità degli sposi, ma anche una contraddizione interna al quadro normativo, giacché la mancata consumazione del matrimonio è causa di scioglimento o cessazione degli effetti civili. Una pena che impedisce al condannato di esercitare l'affettività nei colloqui con i familiari rischia poi di rivelarsi inidonea alla finalità rieducativa. L'intimità degli affetti non può essere sacrificata dall'esecuzione penale oltre la misura del necessario, venendo altrimenti percepita la sanzione come esageratamente afflittiva, sì da non poter tendere all'obiettivo della risocializzazione. Il suo perseguimento risulta anzi gravemente ostacolato dall'indebolimento delle relazioni affettive, che può arrivare fino alla dissoluzione delle stesse, giacché frustrate dalla protratta

impossibilità di coltivarle nell'intimità di incontri riservati, con un esito di desertificazione affettiva che è l'esatto opposto della risocializzazione. Infine, il carattere assoluto e indiscriminato del divieto di esercizio dell'affettività intramuraria rivelava un profilo di incompatibilità convenzionale in quanto il diritto al rispetto della vita privata e familiare viene compresso senza che sia verificabile in concreto la necessità della misura restrittiva per esigenze di difesa dell'ordine e prevenzione dei reati. La Corte si è mostrata consapevole dell'impatto della sentenza sulla gestione degli istituti penitenziari, come dello sforzo organizzativo necessario per adeguare a una nuova esigenza relazionale strutture già gravate da persistenti problemi di sovraffollamento. La complessità dei problemi operativi scaturenti dalla decisione sollecita la responsabilità del legislatore ove intenda approntare un quadro normativo di livello primario. Per garantire l'effettività dei principi affermati e salvaguardare l'esercizio della discrezionalità legislativa, la Corte ha rimarcato alcuni profili che segnalano problemi ed esigenze che si pongono per l'esercizio dell'affettività intramuraria di ogni persona detenuta. La durata dei colloqui intimi deve essere adeguata all'obiettivo di consentire al detenuto e al suo partner un'espressione piena dell'affettività; le visite devono potersi svolgere in modo non sporadico e tale da non impedire che gli incontri possano raggiungere lo scopo complessivo di preservare la stabilità della relazione. Può ipotizzarsi che le visite si svolgano in unità abitative appositamente attrezzate all'interno degli istituti, organizzate per consentire la preparazione e la consumazione di pasti e riprodurre, per quanto possibile, un ambiente di tipo domestico. È comunque necessario che sia assicurata la riservatezza del locale di svolgimento dell'incontro, il quale, per consentire una piena manifestazione dell'affettività, deve essere sottratto non solo all'osservazione interna da parte del personale di custodia (che vigilerà solo all'esterno), ma anche allo sguardo degli altri detenuti e di chi con loro colloquia. Prima di autorizzare il colloquio riservato, il direttore dell'istituto, oltre all'esistenza di eventuali divieti dell'autorità giudiziaria che impediscano i contatti del detenuto, verificherà altresì la sussistenza del presupposto dello stabile legame affettivo e l'effettività della pregressa convivenza. Nella fruizione dei locali predisposti per l'esercizio dell'affettività (i quali verosimilmente saranno, almeno all'inizio, una "risorsa scarsa"), saranno favorite le visite prolungate per i detenuti che non usufruiscono di permessi premio (sempre che ciò non dipenda da ragioni ostative anche all'esercizio dell'affettività intramuraria). Peraltro, la rimozione del controllo a vista del personale di custodia, funzionale a consentire lo svolgimento del colloquio nell'intimità necessaria all'espressione dell'affettività, può essere negata quando, tenuto conto del comportamento del detenuto in carcere, ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, ovvero anche, riguardo all'imputato, motivi di carattere giudiziario. Possono quindi rilevare in senso ostativo la pericolosità sociale del detenuto, irregolarità di condotta e precedenti disciplinari, in una valutazione complessiva che appartiene in prima battuta all'amministrazione e in secondo luogo al magistrato di sorveglianza. Per l'imputato, l'apprezzamento delle ragioni processuali compete all'autorità giudiziaria procedente, fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dopo la quale l'ammissione al colloquio riservato rientra nella competenza del direttore dell'istituto. Inoltre, la sentenza di accoglimento "non concerne i regimi detentivi speciali", quali quello delineato dall'art. 41-bis ord. pen. e la sorveglianza particolare. Resta salva la possibilità per il legislatore di disciplinare la materia stabilendo termini e condizioni diversi, purché idonei a garantire l'esercizio dell'affettività dei detenuti. Un contributo all'ordinata attuazione della decisione potrà essere offerto, almeno nelle more dell'intervento legislativo, dall'amministrazione della giustizia, in tutte le sue articolazioni, centrali e periferiche, non esclusi i direttori dei singoli istituti. Venendo meno l'inderogabilità del controllo visivo sugli incontri, può ipotizzarsi la creazione all'interno degli istituti penitenziari, laddove le condizioni della struttura lo consentano e con la gradualità necessaria, di appositi spazi riservati ai colloqui intimi. In questa prospettiva, l'azione combinata del legislatore, della magistratura di sorveglianza e dell'amministrazione

penitenziaria potrà accompagnare una tappa importante del percorso di inveroamento del volto costituzionale della pena.

ESTRATTO

«2.– (...) il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili, “per aver ad oggetto una disposizione legislativa vertente in materia riservata alla discrezionalità del legislatore”. In particolare, la difesa statale ritiene tuttora insuperate le ragioni esposte (...) nella sentenza n. 301 del 2012, che dichiarò inammissibili questioni analoghe alle odierne. Tale sentenza viene evocata anche dal rimettente, dalla parte e dall’amicus curiae, nella differente prospettiva della valenza monitoria che alla medesima pronuncia essi associano. L’eccezione statale non è fondata. 2.1.– Con la citata sentenza, questa Corte dichiarò inammissibili questioni di legittimità costituzionale relative alla medesima disposizione oggi nuovamente censurata, cioè la prescrizione del controllo a vista sui colloqui ex art. 18 ordin. penit. Al netto di alcune differenze nell’evocazione dei parametri (soprattutto non furono allora dedotti parametri convenzionali), le questioni avevano un oggetto sostanzialmente coincidente con l’odierno, in quanto anch’esse individuavano nel controllo a vista del personale di custodia un ostacolo insormontabile per l’esercizio dell’affettività del detenuto nelle necessarie condizioni di riservatezza. Oltre che per ragioni attinenti all’incompleta descrizione della fattispecie concreta (...), l’inammissibilità venne motivata argomentando che “l’eliminazione del controllo visivo non basterebbe comunque, di per sé, a realizzare l’obiettivo perseguito, dovendo necessariamente accedere ad una disciplina che stabilisca termini e modalità di esplicazione del diritto di cui si discute: in particolare, occorrerebbe individuare i relativi destinatari, interni ed esterni, definire i presupposti comportamentali per la concessione delle “visite intime”, fissare il loro numero e la loro durata, determinare le misure organizzative”; operazioni che (...) “implicano, all’evidenza, scelte discrezionali, di esclusiva spettanza del legislatore: e ciò, anche a fronte della ineludibile necessità di bilanciare il diritto evocato con esigenze contrapposte, in particolare con quelle legate all’ordine e alla sicurezza nelle carceri e, amplius, all’ordine e alla sicurezza pubblica”. Questa Corte neppure ritenne possibile pronunciare una sentenza additiva di principio, in quanto essa stessa sarebbe risultata “espressiva di una scelta di fondo”, sul tema della selezione delle persone legittimate alle visite riservate. “Nella prospettiva del giudice a quo (...) il diritto alla sessualità intra moenia dovrebbe essere (...) riconosciuto ai soli detenuti coniugati o che intrattengano rapporti di convivenza stabile more uxorio, escludendo gli altri (...)”, soluzione che non apparve costituzionalmente obbligata. 2.2.– Nonostante le ragioni di inammissibilità delle questioni, la sentenza n. 301 del 2012 non mancò di sottolineare come esse evocassero “una esigenza reale e fortemente avvertita, quale quella di permettere alle persone sottoposte a restrizione della libertà personale di continuare ad avere relazioni affettive intime, anche a carattere sessuale”, esigenza che (...) non trova una risposta adeguata nell’istituto dei permessi premio, “la cui fruizione – stanti i relativi presupposti, soggettivi ed oggettivi – resta in fatto preclusa a larga parte della popolazione carceraria”. Considerata l’insufficienza degli strumenti di diritto positivo, oltre che le linee di tendenza manifestatesi a livello sovranazionale e comparatistico, questa Corte ritenne opportuno segnalare al legislatore che il tema dell’affettività intramuraria del detenuto rappresentava “un problema che merita ogni attenzione”. 2.3.– Nel tempo trascorso dalla pubblicazione della sentenza n. 301 del 2012, l’ordinamento penitenziario ha registrato significative innovazioni, che delineano oggi un quadro normativo ben differente da quello di allora. In particolare, è emersa un’indicazione specifica circa le relazioni qualificate della persona detenuta, meritevoli e bisognose di una considerazione differenziata anche “dentro le mura”, quindi proprio sull’aspetto particolare che aveva indotto questa Corte a ritenere impraticabile l’adozione di

una sentenza additiva di principio. In tal senso ha disposto l'art. 1, comma 38, della legge n. 76 del 2016, a tenore del quale "i conviventi di fatto hanno gli stessi diritti spettanti al coniuge nei casi previsti dall'ordinamento penitenziario" (...). In virtù del comma 20 dell'art. 1 della stessa legge (...), i diritti del coniuge in tema di colloqui penitenziari sono estesi anche alla parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso. D'altro canto, la stessa disposizione che oggi è nuovamente censurata nella parte riguardante l'inderogabilità del controllo a vista si è medio tempore arricchita di un riferimento privilegiato alla riservatezza dei colloqui tra detenuto e familiari, tramite l'inserzione, ad opera (...) del d.lgs. n. 123 del 2018, di un periodo aggiuntivo nel secondo comma (divenuto terzo comma) dell'art. 18 ordin. penit., ai sensi del quale "i locali destinati ai colloqui con i familiari favoriscono, ove possibile, una dimensione riservata del colloquio e sono collocati preferibilmente in prossimità dell'ingresso dell'istituto". Anche quanto disposto per gli istituti minorili dall'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018 ("al fine di favorire le relazioni affettive, il detenuto può usufruire ogni mese di quattro visite prolungate della durata non inferiore a quattro ore e non superiore a sei ore") è comunque emblematico di un contesto normativo fortemente innovato rispetto a quello in cui venne pronunciata la sentenza n. 301 del 2012.

2.4.– Per i detenuti adulti il legislatore, esercitando la delega complessiva di cui all'art. 1, comma 82, della legge 23 giugno 2017, n. 103 (...), non ha dato seguito al criterio direttivo enunciato dalla lettera n) del successivo comma 85 ("riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute e internate e disciplina delle condizioni generali per il suo esercizio"). Questa scelta del legislatore delegato ha lasciato aperta la pregressa lacuna, ma in un contesto generale che già era a quel tempo sensibilmente mutato. (...)

3.1.– L'ordinamento giuridico tutela le relazioni affettive della persona nelle formazioni sociali in cui esse si esprimono, riconoscendo ai soggetti legati dalle relazioni medesime la libertà di vivere pienamente il sentimento di affetto che ne costituisce l'essenza. Lo stato di detenzione può incidere sui termini e sulle modalità di esercizio di questa libertà, ma non può annullarla in radice, con una previsione astratta e generalizzata, insensibile alle condizioni individuali della persona detenuta e alle specifiche prospettive del suo rientro in società. La questione dell'affettività intramuraria concerne dunque l'individuazione del limite concreto entro il quale lo stato detentivo è in grado di giustificare una compressione della libertà di esprimere affetto, anche nella dimensione intima; limite oltre il quale il sacrificio della libertà stessa si rivela costituzionalmente ingiustificabile, risolvendosi in una lesione della dignità della persona. La segnalazione all'indirizzo del legislatore rivolta da questa Corte con la sentenza n. 301 del 2012 era appunto finalizzata a promuovere la ricerca di un punto di equilibrio, che, pur senza compromettere la sicurezza e l'ordine ineludibili negli istituti penitenziari, consentisse tuttavia l'apertura di spazi di manifestazione di quella basilare libertà.

3.2.– L'art. 18, terzo comma, ordin. penit. dispone che "i colloqui si svolgono in appositi locali sotto il controllo a vista e non auditivo del personale di custodia". (...)

3.3.– (...) il controllo auditivo sul colloquio è escluso salvo eccezioni, mentre il controllo visivo è prescritto senza eccezioni, e proprio questa assolutezza espone la disposizione censurata a un giudizio di irragionevolezza per difetto di proporzionalità.

3.4.– Nel presidiare la regolarità dell'incontro, il controllo a vista sullo svolgimento del colloquio obiettivamente restringe lo spazio di espressione dell'affettività, per la naturale intimità che questa presuppone, in ogni sua manifestazione, non necessariamente sessuale. (...)

4.1.– La prescrizione del controllo a vista sullo svolgimento del colloquio del detenuto con le persone a lui legate da stabile relazione affettiva, in quanto disposta in termini assoluti e inderogabili, si risolve in una compressione sproporzionata e in un sacrificio irragionevole della dignità della persona, quindi in una violazione dell'art. 3 Cost., sempre che, tenuto conto del comportamento del detenuto in carcere, non ricorrano in concreto ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né sussistano, rispetto all'imputato, specifiche finalità giudiziarie. (...)

4.2.– Un ulteriore profilo di irragionevolezza

delle restrizioni imposte all'espressione dell'affettività (...) riguarda il loro riverberarsi sulle persone che, legate al detenuto da stabile relazione affettiva, vengono limitate nella possibilità di coltivare il rapporto, anche per anni. Si tratta di persone estranee al reato e alla condanna, che subiscono dalla descritta situazione normativa un pregiudizio indiretto. Per quanto in certa misura sia inevitabile che le persone affettivamente legate al detenuto patiscano le conseguenze fattuali delle restrizioni carcerarie a lui imposte, tale riflesso soggettivo diviene incongruo quando la restrizione stessa non sia necessaria, e pertanto, nella specie, quando il colloquio possa essere svolto in condizioni di intimità senza che abbiano a patirne le esigenze di sicurezza. Anche tali rilievi sulla lesione della dignità del terzo valgono per l'affettività in ogni sua manifestazione, e non soltanto per la sessualità, pur se quest'ultima, nella specifica prospettiva del coniugio, assume una rilevanza peculiare. 4.2.1.– Invero, la legge n. 354 del 1975 ammette che il matrimonio del detenuto sia celebrato in carcere (art. 44), ma, quando non siano fruibili permessi premio, di fatto impedisce l'affettività coniugale (...). Si determina in tal modo il fenomeno usualmente indicato con l'immagine dei "matrimoni bianchi", che evidenzia non soltanto una lesione della dignità degli sposi, ma anche una contraddizione interna al quadro normativo, giacché il fatto che "il matrimonio non è stato consumato" (...) è causa di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio. 4.3.– L'impossibilità per il detenuto di esprimere una normale affettività con il partner si traduce in un vulnus alla persona nell'ambito familiare e, più ampiamente, in un pregiudizio per la stessa nelle relazioni nelle quali si svolge la sua personalità, esposte pertanto ad un progressivo impoverimento, e in ultimo al rischio della disgregazione. Da questo punto di vista si evidenzia la violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto una pena che impedisce al condannato di esercitare l'affettività nei colloqui con i familiari rischia di rivelarsi inidonea alla finalità rieducativa. (...) 4.4.1.– (...) ormai una larga maggioranza di ordinamenti europei riconosce ai detenuti spazi più o meno ampi di espressione dell'affettività intramuraria, inclusa la sessualità. Si ricordano i parlatori familiari (parloirs familiaux) e le unità di vita familiare (unités de vie familiale), locali appositamente concepiti nei quali il codice penitenziario francese prevede possano svolgersi visite di familiari adulti, di durata più o meno estesa, "sans surveillance continue et directe"; con funzione analoga si segnalano le comunicaciones íntimas, disciplinate dal regolamento penitenziario spagnolo, e le visite di lunga durata (Langzeitbesuche), ammesse dalla legislazione penitenziaria di molti Länder tedeschi. In più occasioni, la Corte EDU, pur dichiarando che gli Stati non sono obbligati a riconoscere le conjugal visits, poiché godono al riguardo di un vasto margine di apprezzamento, ha ritenuto il suddetto orientamento legislativo conforme alla tutela dei diritti e delle libertà previsti dalla Convenzione (...). In particolare, la Corte di Strasburgo non esclude che il singolo ordinamento possa rifiutare l'accesso alle visite coniugali quando ciò sia giustificato da obiettivi di prevenzione del disordine e del crimine (...). Viene però richiesto un "fair balance" tra gli interessi pubblici e privati coinvolti ovvero un test di proporzionalità della restrizione carceraria (...) e, quand'anche la visita coniugale sia intesa in senso premiale, si esige un'adeguata valutazione di taglio casistico (...). 4.4.2.– (...) il diritto al rispetto della vita privata e familiare (...) viene compresso senza che sia verificabile in concreto (...) la necessità della misura restrittiva per esigenze di difesa dell'ordine e prevenzione dei reati. (...) 6.– Questa Corte è consapevole dell'impatto che l'odierna sentenza è destinata a produrre sulla gestione degli istituti penitenziari, come anche dello sforzo organizzativo che sarà necessario per adeguare ad una nuova esigenza relazionale strutture già gravate da persistenti problemi di sovraffollamento. Il lungo tempo trascorso dalla sentenza n. 301 del 2012, e dalla segnalazione che essa rivolgeva all'attenzione del legislatore, impone tuttavia di ricondurre a legittimità costituzionale una norma irragionevole nella sua assolutezza e lesiva della dignità delle persone. La complessità dei problemi operativi che ne scaturiscono sollecita ancora una volta la responsabilità del legislatore, ove esso intenda approntare in materia un quadro normativo di livello primario.

(...) 6.1.– Al fine di garantire l'effettività dei principi di cui si è detto finora e di salvaguardare l'esercizio della discrezionalità legislativa, questa Corte intende rimarcare alcuni profili conseguenti alla sentenza che oggi pronuncia. Si tratta di aspetti già messi in luce dalla sentenza n. 301 del 2012 (...) e poi regolamentati per il detenuto minorenni dall'art. 19 del d.lgs. n. 121 del 2018. Essi segnalano infatti problemi ed esigenze che si pongono per l'esercizio dell'affettività intramuraria di ogni persona detenuta. 6.1.1.– La durata dei colloqui intimi deve essere adeguata all'obiettivo di consentire al detenuto e al suo partner un'espressione piena dell'affettività, che non necessariamente implica una declinazione sessuale, ma neppure la esclude. 6.1.2.– In quanto finalizzate alla conservazione di relazioni affettive stabili, le visite in questione devono potersi svolgere in modo non sporadico (ovviamente qualora ne permangano i presupposti), e tale da non impedire che gli incontri possano raggiungere lo scopo complessivo di preservazione della stabilità della relazione affettiva. 6.1.3.– Numerosi testi sovranazionali indicano nella predisposizione di luoghi appropriati una condizione basilare per l'esercizio dell'affettività intramuraria del detenuto: così, in particolare, la raccomandazione n. 1340 (1997), sugli effetti della detenzione sul piano familiare e sociale, adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 22 settembre 1997 (punto 6.6.), e la raccomandazione n. 2003/2188 (INI), sui diritti dei detenuti nell'Unione europea, adottata dal Parlamento europeo il 9 marzo 2004 (punto 1, lettera c). Può ipotizzarsi che le visite a tutela dell'affettività si svolgano in unità abitative appositamente attrezzate all'interno degli istituti, organizzate per consentire la preparazione e la consumazione di pasti e riprodurre, per quanto possibile, un ambiente di tipo domestico. È comunque necessario che sia assicurata la riservatezza del locale di svolgimento dell'incontro, il quale, per consentire una piena manifestazione dell'affettività, deve essere sottratto non solo all'osservazione interna da parte del personale di custodia (che dunque vigilerà solo all'esterno), ma anche allo sguardo degli altri detenuti e di chi con loro colloquia. 6.1.4.– A differenza di quanto previsto dall'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 121 del 2018 per la visita prolungata del detenuto minorenni, per il detenuto adulto non va ammessa la compresenza di più persone, considerata l'eventualità di una declinazione sessuale dell'incontro, che deve quindi svolgersi unicamente con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona stabilmente convivente con il detenuto stesso. 6.1.5.– Prima di autorizzare il colloquio riservato, il direttore dell'istituto, oltre all'esistenza di eventuali divieti dell'autorità giudiziaria che impediscano i contatti del detenuto con la persona con la quale il colloquio stesso deve avvenire, avrà cura di verificare altresì la sussistenza del presupposto dello stabile legame affettivo, in particolare l'effettività della pregressa convivenza. 6.1.6.– Nella fruizione dei locali predisposti per l'esercizio dell'affettività (i quali verosimilmente saranno, almeno all'inizio, una "risorsa scarsa") "sono favorite le visite prolungate per i detenuti che non usufruiscono di permessi premio" (sempre che ciò non dipenda da ragioni ostative anche all'esercizio dell'affettività intramuraria). Prevista dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 121 del 2018 riguardo al detenuto minorenni, la particolare considerazione nei confronti di chi non può usufruire di permessi premio può estendersi alla disciplina del detenuto adulto, analoga essendo la ratio di sussidiarietà dell'affettività intra moenia rispetto a quella più fisiologicamente esprimibile "fuori le mura". 7.– (...) La rimozione del controllo a vista del personale di custodia, funzionale a consentire lo svolgimento del colloquio nell'intimità necessaria all'espressione dell'affettività, può dunque essere negata quando, tenuto conto del comportamento del detenuto in carcere, ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, ovvero anche, riguardo all'imputato, motivi di carattere giudiziario. Possono quindi rilevare in senso ostativo – non soltanto la pericolosità sociale del detenuto, ma anche – irregolarità di condotta e precedenti disciplinari, in una valutazione complessiva che appartiene in prima battuta all'amministrazione e in secondo luogo al magistrato di sorveglianza (...) Per l'imputato, l'apprezzamento delle ragioni processuali, innanzitutto la

valutazione delle esigenze di salvaguardia della prova, è di competenza dell'autorità giudiziaria che procede, fino alla pronuncia della sentenza di primo grado, dopo la quale l'ammissione al colloquio riservato rientra nella competenza del direttore dell'istituto (...). 8. – (...) l'odierna sentenza non concerne i regimi detentivi speciali. 8.1. – Essa in particolare non riguarda il regime speciale di detenzione di cui all'art. 41-bis ordin. penit., poiché esso (...) comporta l'applicazione di una disciplina dei colloqui radicalmente derogatoria, quanto al controllo finanche auditivo sui colloqui medesimi e alla conformazione dei locali in cui si svolgono. 8.2. – La presente decisione neppure riguarda i detenuti sottoposti a sorveglianza particolare, in quanto, sebbene le restrizioni associate a tale regime non possano avere ad oggetto i colloqui con il coniuge e il convivente (art. 14-quater, comma 4, ordin. penit.), i presupposti della relativa applicazione, definiti dall'art. 14-bis, comma 1, ordin. penit., sono antitetici rispetto a quelli dell'ammissione al colloquio intimo, trattandosi di reclusi che “con i loro comportamenti compromettono la sicurezza ovvero turbano l'ordine negli istituti” (lettera a), “con la violenza o minaccia impediscono le attività degli altri detenuti o internati” (lettera b) o che “nella vita penitenziaria si avvalgono dello stato di soggezione degli altri detenuti nei loro confronti” (lettera c). Peraltro, la temporaneità del regime di sorveglianza particolare (...) e l'immediata sottoposizione del provvedimento applicativo al controllo del magistrato di sorveglianza (...) assicurano che le restrizioni abbiano un continuo e attuale fondamento di necessità. 8.3. – Quanto ai detenuti per reati cosiddetti ostativi, in linea di principio non sussistono impedimenti normativi che precludano l'esercizio dell'affettività intra moenia, posto che l'ostatività del titolo di reato inerisce alla concessione dei benefici penitenziari e non riguarda le modalità dei colloqui. Peraltro, la significativa riduzione del numero dei colloqui autorizzabili (...) indica un chiaro orientamento legislativo nel senso di un maggiore controllo sugli incontri di queste persone, e ciò non può che tradursi in una più stringente verifica dei presupposti di ammissione all'esercizio dell'affettività intramuraria. 9. – Resta ovviamente salva la possibilità per il legislatore di disciplinare la materia stabilendo termini e condizioni diversi (...), purché idonei a garantire l'esercizio dell'affettività dei detenuti (...). È altresì opportuno valorizzare qui il contributo che a un'ordinata attuazione dell'odierna decisione può dare – almeno nelle more dell'intervento del legislatore – l'amministrazione della giustizia, in tutte le sue articolazioni, centrali e periferiche, non esclusi i direttori dei singoli istituti. Venendo meno con questa decisione l'inderogabilità del controllo visivo sugli incontri, può ipotizzarsi la creazione all'interno degli istituti penitenziari – laddove le condizioni materiali della singola struttura lo consentano, e con la gradualità eventualmente necessaria – di appositi spazi riservati ai colloqui intimi tra la persona detenuta e quella ad essa affettivamente legata. In questa prospettiva, l'azione combinata del legislatore, della magistratura di sorveglianza e dell'amministrazione penitenziaria, ciascuno per le rispettive competenze, potrà accompagnare una tappa importante del percorso di inveroimento del volto costituzionale della pena».

ORDINANZA N. 14

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

L'ordinanza n. 14 ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell'art. 656, comma 9, lett. a), cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce che la sospensione dell'esecuzione della pena non

possa essere disposta nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione. Identiche questioni sono state già ritenute non fondate con la sentenza n. 216 del 2019 e manifestamente infondate con l'ordinanza n. 67 del 2020. La *ratio* del divieto di sospensione risiede nella discrezionale e non irragionevole presunzione del legislatore che ritiene la violazione dell'altrui domicilio quale indice di una maggiore pericolosità soggettiva manifestata dall'autore del delitto di furto in abitazione. La particolare gravità del fatto e la speciale pericolosità soggettiva del suo autore non vengono meno solo perché l'agente non abbia usato violenza nei confronti di alcuno. Inoltre, la disposizione non dà luogo a un irragionevole automatismo né viola il principio del finalismo rieducativo della pena. Il legislatore, con una considerazione immune da censure sul piano costituzionale, ha ritenuto che, a prescindere dalla gravità della condotta posta in essere e dall'entità della pena irrogata, la pericolosità individuale evidenziata dalla violazione dell'altrui domicilio rappresenti ragione sufficiente per negare in generale ai condannati per il delitto in esame il beneficio della sospensione dell'ordine di carcerazione, in attesa della valutazione caso per caso, da parte del tribunale di sorveglianza, della possibilità di concedere al singolo condannato i benefici compatibili con il titolo di reato e la durata della condanna. La Corte ha nuovamente sottolineato l'opportunità, già segnalata con le richiamate pronunce, che il legislatore rimedi all'incongruenza cui può dar luogo l'attuale difetto di coordinamento tra la disciplina processuale e quella sostanziale relativa ai presupposti per accedere alle misure alternative alla detenzione. La situazione riguarda i condannati nei cui confronti il codice di procedura penale non prevede la sospensione dell'ordine di carcerazione e ai quali, tuttavia, la vigente disciplina sostanziale riconosce la possibilità di accedere a talune misure alternative sin dall'inizio dell'esecuzione della pena, con il connesso rischio che la decisione del tribunale di sorveglianza intervenga dopo che il condannato abbia ormai interamente o quasi scontato la pena.

ESTRATTO

«(...) le questioni sollevate debbono essere ritenute manifestamente infondate, ferma restando l'opportunità – già segnalata nella sentenza n. 216 del 2019 (...) e ribadita nell'ordinanza n. 67 del 2020 – che il legislatore intervenga a rimediare alla “incongruenza cui può dar luogo il difetto di coordinamento attualmente esistente tra la disciplina processuale e quella sostanziale relativa ai presupposti per accedere alle misure alternative alla detenzione, in relazione alla situazione dei condannati nei cui confronti non è prevista la sospensione dell'ordine di carcerazione ai sensi dell'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., ai quali – tuttavia – la vigente disciplina sostanziale riconosce la possibilità di accedere a talune misure alternative sin dall'inizio dell'esecuzione della pena”: con il connesso rischio che la valutazione del tribunale di sorveglianza sull'istanza di concessione dei benefici intervenga dopo che il condannato abbia interamente o quasi scontato la propria pena».

SENTENZA N. 22

La limitazione del diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro, per i lavoratori assunti dal 7 marzo 2015, ai soli licenziamenti viziati da una nullità espressamente prevista dalla legge – Illegittimità costituzionale parziale e segnalazione reiterata al legislatore

La sentenza n. 22 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 76 Cost., l'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alla parola “espressamente”. La norma, applicabile ai lavoratori assunti dal 7 marzo 2015, prevede il diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro nei

soli casi di licenziamento discriminatorio o nullo. Essa limitava ulteriormente tale diritto alle ipotesi di nullità espressamente prevista dalla legge escludendo la tutela reale per le nullità “virtuali”, ovvero per tutte le ipotesi in cui la nullità non è testualmente contemplata come conseguenza della violazione di una norma imperativa. È stata riscontrata la violazione del criterio direttivo fissato dall’art. 1, comma 7, lett. c), della legge delega n. 183 del 2014, il quale consentiva al legislatore delegato, nel prevedere per le nuove assunzioni l’introduzione del contratto a tempo indeterminato “a tutele crescenti”, di limitare il diritto alla reintegrazione ai licenziamenti nulli e discriminatori e a specifiche fattispecie di licenziamento disciplinare ingiustificato. Tenuto conto del grado di specificità dei principi e criteri direttivi e dell’ampiezza dell’oggetto della delega, si è proceduto all’interpretazione della norma delegante dapprima sulla base del dato letterale e poi con il duplice criterio sistematico e teleologico, al fine di verificare se il legislatore, nell’esercizio della sua discrezionalità nell’attuazione della delega, si fosse inserito in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della delega e mantenendosi nell’alveo delle scelte di fondo da essa operate. In primo luogo, la distinzione tra le nullità non è risultata riconducibile al criterio di delega nella sua portata testuale. Nel citato art. 1, comma 7, lett. c), manca del tutto la distinzione tra nullità conseguenti alla violazione di norme imperative e nullità espressamente previste dalla legge (art. 1418, primo e terzo comma, cod. civ.). Al contrario, il mantenimento del diritto alla reintegrazione è contemplato per i licenziamenti nulli *tout court*, senza nessuna differenziazione. Un’eventuale distinzione, inedita rispetto alla disciplina previgente dei licenziamenti individuali, avrebbe richiesto una previsione espressa. Il senso letterale è risultato ancora più univoco se posto in correlazione con la successiva limitazione a specifiche fattispecie, riferita esclusivamente al licenziamento disciplinare ingiustificato: se il legislatore delegante avesse voluto una qualche distinzione anche tra le nullità l’avrebbe parimenti prevista, come per il licenziamento disciplinare. Anche dal punto di vista sistematico, la limitazione alla nullità testuale è risultata eccentrica rispetto all’impianto della delega, finalizzato ad introdurre una regolamentazione generale dei licenziamenti dei lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015, a copertura integrale di tutte le ipotesi di invalidità, nell’ottica di ricomprendere nella nuova disciplina tutta la possibile casistica di licenziamenti illegittimi, con una netta demarcazione tra le ipotesi di nullità, sempre meritevoli della più grave sanzione in forma specifica, e quelle di illegittimità, presidiate da una tutela esclusivamente monetaria. L’incompletezza della disciplina del legislatore delegato è risultata incoerente rispetto alle finalità del delegante, non prevedendo alcuna sanzione per i licenziamenti nulli privi dell’espressa (e testuale) previsione della nullità, per i quali non può nemmeno applicarsi la tutela indennitaria, che riguarda fattispecie diverse. A fronte di un criterio direttivo per il quale il legislatore delegato non poteva procedere ad alcuna specificazione nell’ambito della fattispecie del licenziamento nullo, non soltanto sono state distinte le ipotesi di nullità espressa da quelle di nullità non espressa, ma, nel contemplare la tutela reintegratoria per le prime, nulla è stato previsto per le seconde, tra le quali possono rientrare casi significativi. Tra essi, si annoverano il licenziamento in periodo di comporta per malattia (in violazione dell’art. 2110 cod. civ.), il licenziamento per motivo illecito ex art. 1345 cod. civ., il licenziamento intimato in violazione del “blocco” dei licenziamenti economici nel periodo emergenziale ex art. 46 del d.l. n. 18 del 2020, il licenziamento in contrasto con l’art. 4, comma 1, della legge n. 146 del 1990, il licenziamento in violazione del diritto alla conservazione del posto ex art. 124, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990. In generale, risultavano privi di tutela tutti quei casi in cui la giurisprudenza di legittimità, anche al di fuori dell’ambito giuslavoristico, ha individuato i caratteri della violazione di norme imperative e che si riconducono al regime sanzionatorio della nullità. Infine, si è rimarcato l’inedito ribaltamento della regola dell’art. 1418, primo comma, cod. civ., che prevede la nullità come sanzione della violazione di norme imperative e la esclude ove una legge disponga diversamente: nel caso della norma censurata la previsione “diversa” serviva, all’opposto, a derogare alla nullità che

consegue alla violazione di norme imperative. Per effetto della declaratoria di incostituzionalità, il regime del licenziamento nullo risulta uniforme, purché la disposizione imperativa rechi un divieto di licenziamento al ricorrere di determinati presupposti, a prescindere dalla previsione espressa della sua nullità e comunque salvo che essa disponga diversamente. Spetta alla responsabilità del legislatore, anche alla luce delle indicazioni della Corte, ricomporre secondo linee coerenti una normativa di importanza essenziale, che vede concorrere discipline eterogenee, frutto dell'avvicinarsi di interventi frammentari.

ESTRATTO

«4.– (...) giova richiamare, in sintesi, il quadro normativo di riferimento, in cui si colloca la tutela rappresentata dalla reintegrazione del lavoratore illegittimamente licenziato, la cui area di applicazione ai lavoratori assunti a partire dal 7 marzo 2015 è stata limitata dalla disposizione censurata nella misura in cui l'avverbio “espressamente”, in essa presente, ha operato una selezione restrittiva delle ipotesi di licenziamento nullo. Tale tutela fortemente innovativa, introdotta – condizionatamente al ricorrere di un livello occupazionale minimo del datore di lavoro – dall'art. 18 dello statuto lavoratori, ha avuto una fase di iniziale espansione (...). La riforma del 1990 (legge 11 maggio 1990, n. 108, recante “Disciplina dei licenziamenti individuali”) ha consolidato l'ampiezza della tutela reintegratoria nei confronti dei licenziamenti illegittimi: sia nulli, sia discriminatori, sia ingiustificati (in quanto privi di giusta causa o di giustificato motivo). Successivamente, il regime della tutela reintegratoria ha visto via via ridursi l'ampiezza del suo ambito applicativo. 4.1.– Il punto di svolta è rappresentato dalla legge 28 giugno 2012, n. 92 (...), che ha novellato l'art. 18 statuto lavoratori, differenziando plurimi regimi di tutela, reintegratoria e indennitaria, nei confronti del licenziamento individuale illegittimo, così superando l'iniziale carattere unitario della tutela reintegratoria per i licenziamenti individuali e collettivi. Fermo restando il tradizionale limite occupazionale, il legislatore del 2012 ha ritenuto di riservare la tutela della reintegrazione ai licenziamenti la cui illegittimità è conseguenza di una violazione, in senso lato, “più grave”, prevedendo per gli altri una compensazione indennitaria. Si è così introdotto un criterio di graduazione e di differenziazione che ha modificato radicalmente la logica precedente della reintegrazione quale conseguenza unica del licenziamento illegittimo nelle realtà occupazionali non piccole. Successivamente, “in un contesto riformatore finanche più ampio che ha toccato plurimi aspetti della materia del lavoro (il cosiddetto Jobs Act: legge n. 183 del 2014), a questa disciplina, novellata nel 2012, si è affiancata – senza sostituirla – la regolamentazione di quello che, nelle intenzioni del legislatore, era un nuovo tipo di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato – cosiddetto a tutele crescenti – che si sovrappone a quello ordinario precedente” (sentenza n. 7 del 2024). Pertanto, in attuazione della legge delega n. 183 del 2014, il d.lgs. n. 23 del 2015 ha stabilito un distinto regime di tutela, nel caso di licenziamento illegittimo, per i lavoratori assunti con il contratto di lavoro a tutele crescenti, quindi necessariamente in data successiva alla sua entrata in vigore (7 marzo 2015). Senza entrare nel dettaglio di questa disciplina, si ha che la tutela reintegratoria è stata ulteriormente ridimensionata nel caso di licenziamento per mancanza di giusta causa o di giustificato motivo soggettivo ed è del tutto eliminata in ipotesi di licenziamento “economico”, ossia per giustificato motivo oggettivo o collettivo (...). Però, in linea di continuità con la legge n. 92 del 2012, anche il legislatore del 2015 ha mantenuto, ai fini dell'applicabilità della tutela reintegratoria, la distinta previsione del “licenziamento discriminatorio, nullo e intimato in forma orale”, secondo la ripartizione chiaramente enunciata nella rubrica dell'art. 2 del decreto legislativo stesso (...). 4.3.– La fattispecie del licenziamento discriminatorio e quella parallela del licenziamento privo di giusta causa o di giustificato motivo (artt. 1 e 3 della legge 15 n. 604 del 1966) non hanno (...) schermato del tutto quella del licenziamento nullo sia in

specifici casi stabiliti dalla legge (come nelle ipotesi di licenziamento a causa di matrimonio o in periodo di gravidanza e puerperio), sia in generale per contrarietà a norme imperative in ragione della previsione dell'art. 1418, primo comma, cod. civ., che opera come clausola di chiusura "salvo che la legge disponga diversamente". La giurisprudenza di legittimità (...) ha ritenuto che il licenziamento intimato per il perdurare delle assenze per malattia od infortunio del lavoratore, ma prima del superamento del periodo massimo di comportamento fissato dalla contrattazione collettiva o, in difetto, dagli usi o secondo equità, sia nullo per violazione della norma imperativa di cui all'art. 2110, secondo comma, cod. civ. "in combinata lettura con l'art. 1418 stesso codice" (...).

4.4.– Il licenziamento nullo, come fattispecie di carattere generale, si rinviene, declinato in termini maggiormente puntuali, nella legge n. 92 del 2012, la quale, novellando l'art. 18 statuto lavoratori, l'ha collocato in cima alla piramide della gravità delle violazioni che comportano la illegittimità del recesso datoriale, raggruppandole nella disciplina unitaria di cui ai primi tre commi di tale disposizione. Vi sono elencate le ipotesi di: licenziamento discriminatorio, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 108 del 1990; licenziamento intimato in concomitanza col matrimonio, ai sensi dell'art. 35 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (...); licenziamento legato alla genitorialità, in violazione dei divieti di licenziamento di cui all'art. 54, commi 1, 6, 7 e 9, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (...); licenziamento per motivo illecito determinante, ai sensi dell'art. 1345 cod. civ.; licenziamento inefficace intimato in forma orale. Infine, con una norma di chiusura, è prevista ogni altra ipotesi di licenziamento "riconducibile ad altri casi di nullità previsti dalla legge".

4.5.– Nel contesto riformatore del d.lgs. n. 23 del 2015, la disciplina del licenziamento nullo è regolata dall'art. 2, che già nella rubrica tiene distinti il licenziamento discriminatorio e quello nullo, e che nel suo comma 1 stabilisce: "Il giudice, con la pronuncia con la quale dichiara la nullità del licenziamento perché discriminatorio a norma dell'articolo 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, ovvero perché riconducibile agli altri casi di nullità espressamente previsti dalla legge, ordina al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, la reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, indipendentemente dal motivo formalmente addotto". La fattispecie unitaria, ampia e onnicomprensiva di cui all'art. 18 statuto lavoratori, come novellato dalla legge n. 92 del 2012, in tal modo si sdoppia: da un lato, il licenziamento "espressamente" nullo; dall'altro, il licenziamento nullo, ma senza l'espressa (e quindi testuale) previsione della nullità.

4.6.– (...) il legislatore delegato (...) ha tenuto distinte le fattispecie, prevedendo sia il licenziamento discriminatorio, sia quello nullo, pur limitando quest'ultimo all'ipotesi in cui ricorra anche l'espressa (e quindi testuale) previsione della nullità come conseguenza della violazione di norme imperative. Né la fattispecie generale del licenziamento nullo per violazione di norme imperative è revocata in dubbio dalla possibile previsione, rientrando nella discrezionalità del legislatore, di specifiche ipotesi di nullità di protezione conseguenti alla violazione di prescrizioni procedurali di garanzia per il lavoratore, sottratte al regime della tutela reintegratoria in quanto integranti ipotesi in cui "la legge dispone diversamente" (ex art. 1418, primo comma, cod. civ.). Tale è, in particolare, la violazione della procedura di cui all'art. 7 statuto lavoratori nel regime di tutela sia della legge n. 92 del 2012, sia del d.lgs. n. 23 del 2015. Più recentemente, tale è stata qualificata, a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 75 del 2017, anche la violazione dei termini e delle disposizioni sul procedimento disciplinare previste dagli articoli da 55 a 55-quater del d.lgs. n. 165 del 2001. Invece – secondo il diritto vivente (...) – non risulta una norma di legge che disponga diversamente quanto alla violazione degli artt. 53 e 54 dell'Allegato A al r.d. n. 148 del 1931, ritenute norme imperative tuttora vigenti e rilevanti nel giudizio a quo. (...).

5.– (...) In giurisprudenza (...) e in dottrina si distingue tra nullità testuali (quelle che prevedono espressamente la sanzione della nullità, quale conseguenza della violazione di una norma imperativa) e nullità virtuali (quelle che, pur in mancanza di tal espressa previsione, derivano comunque dalla contrarietà a norme imperative ai sensi del primo comma dell'art.

1418 cod. civ. “salvo che la legge disponga diversamente”). Queste ultime richiedono all’interprete di accertare se il legislatore, con la prescrizione di norme imperative, abbia anche inteso far discendere, dalla contrarietà dell’atto negoziale ad esse, la sua nullità. In questo sistema di nullità, testuali e virtuali, si iscrive la disposizione censurata, nella quale quindi l’avverbio “espressamente” assume un peso particolare perché svolge una funzione selettiva di limitazione alle nullità testuali con esclusione di quelle virtuali. Del resto, una diversa lettura della norma in senso inclusivo di tutte le nullità previste dalla legge, pur sostenuta da una parte della dottrina, renderebbe inutiliter datum l’avverbio “espressamente”; si tratterebbe di un’inammissibile interpretatio abrogans. (...) 9.– (...) muovendo innanzi tutto dall’interpretazione della legge di delega, rileva che nella “lettera” dell’indicato criterio direttivo manchi del tutto la distinzione tra nullità “espressamente” previste e nullità conseguenti sì alla violazione di norme imperative, ma senza l’espressa loro previsione come conseguenza di tale violazione. Il prescritto mantenimento del diritto alla reintegrazione è contemplato per i “licenziamenti nulli” tout court, laddove una eventuale distinzione, inedita (...) rispetto alla disciplina previgente dei licenziamenti individuali, avrebbe richiesto una previsione (questa sì) espressa. In secondo luogo, il senso letterale dell’espressione contenuta nell’art. 1, comma 7, della legge n. 183 del 2014 risulta ancora più univoco se posto in correlazione con la successiva limitazione a “specifiche fattispecie” riferita esclusivamente al “licenziamento disciplinare ingiustificato”; quindi il criterio direttivo ha previsto sì una distinzione, ma solo per il licenziamento disciplinare (per giustificato motivo soggettivo). Se il legislatore delegante avesse voluto una qualche distinzione anche tra le nullità l’avrebbe parimenti prevista, come per il licenziamento disciplinare. La distinzione tra nullità espresse e nullità che tali non sono, non è, dunque, riconducibile al criterio di delega nella sua portata testuale. 10.– Considerazioni convergenti sovengono anche dal punto di vista dell’interpretazione sistematica: la limitazione alla nullità testuale appare eccentrica rispetto all’impianto della delega che mira ad introdurre per le “nuove assunzioni” una disciplina generale dei licenziamenti di lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015, a copertura integrale per tutte le ipotesi di invalidità. Per i contratti a tutele crescenti la legge delega prevede da un lato la possibilità di escludere la reintegrazione per i licenziamenti economici e dall’altro quella di limitare la reintegrazione ai licenziamenti nulli, discriminatori e a specifiche ipotesi di licenziamenti disciplinari ingiustificati; tale assetto risulta adeguato rispetto all’obiettivo del legislatore, nell’ottica di ricomprendere nella nuova disciplina tutta la possibile casistica di licenziamenti illegittimi, con una netta demarcazione tra le ipotesi di nullità, sempre meritevoli della più grave sanzione in forma specifica, e quelle di illegittimità sanzionate in termini esclusivamente monetari. 10.1.– Al contrario, il legislatore delegato, con la limitazione dell’ambito applicativo dell’art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015 ai licenziamenti per i quali la nullità è espressamente prevista, ha dettato una disciplina la cui incompletezza conferma la sua incoerenza rispetto al disegno del legislatore delegante. Sono rimasti privi di regime sanzionatorio le fattispecie di licenziamenti nulli privi della espressa (e testuale) previsione della nullità, i quali per un verso, non avendo natura “economica”, non possono rientrare tra quelli per i quali la reintegra può essere esclusa, ma, per altro verso, in ragione della disposizione censurata, non appartengono a quelli per i quali questa tutela va mantenuta, senza che ad essi possa alternativamente applicarsi la tutela indennitaria, di cui al successivo art. 3, che riguarda le diverse fattispecie dei licenziamenti privi di giustificato motivo, soggettivo e oggettivo, o dell’art. 4, che opera in relazione ai soli vizi formali e procedurali riconducibili al requisito di motivazione di cui all’art. 2, comma secondo, della legge n. 604 del 1966 o alla procedura di cui all’art. 7 statuto lavoratori. Secondo il criterio direttivo, il legislatore delegato non poteva procedere ad alcuna “specificazione” nell’ambito della fattispecie del licenziamento nullo. Invece ha distinto le ipotesi di nullità espressa rispetto a quelle di nullità non espressa, ma, nel contemplare la tutela reintegratoria per le prime, nulla

ha invece previsto per le seconde. Laddove il legislatore delegato è stato facoltizzato a distinguere, individuando specifiche ipotesi di licenziamento disciplinare, lo ha fatto prevedendo due distinti regimi di tutela: quella reintegratoria dell'art. 3, comma 2, e quella indennitaria dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015. Invece, in caso di licenziamento nullo perché in violazione di una norma imperativa, che però non preveda espressamente la nullità dell'atto, manca l'individuazione della tutela per questa fattispecie esclusa dal regime della reintegrazione. Oltre al caso oggetto del giudizio principale, tra le ulteriori ipotesi in cui manca un'espressa previsione della nullità, significative sono quelle del licenziamento in periodo di comporta per malattia (in violazione dell'art. 2110 cod. civ.); del licenziamento per motivo illecito ex art. 1345 cod. civ., quale quello ritorsivo del dipendente (il cosiddetto whistleblower), che segnala illeciti commessi dal datore di lavoro (...); del licenziamento intimato in violazione del "blocco" dei licenziamenti economici durante il periodo emergenziale, disposto dall'art. 46 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (...); del licenziamento intimato in contrasto con l'art. 4, comma 1, della legge 12 giugno 1990, n. 146 (...); del licenziamento in violazione del diritto alla conservazione del posto di cui all'art. 124, comma 1, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (...). Più in generale, anche fuori dalle tematiche giuslavoristiche, la giurisprudenza di legittimità (...) ha individuato i caratteri della violazione di norme imperative che si riconducono al medesimo regime sanzionatorio della nullità. 10.2.– Non è senza rilievo, infine, l'inedito ribaltamento della regola civilistica dell'art. 1418, primo comma, cod. civ., che prevede la nullità come sanzione della violazione di norme imperative e la esclude qualora si rinvenga una legge che disponga diversamente; qui la previsione "diversa" serve, all'opposto, a derogare alla nullità che consegue alla violazione di norme imperative. 10.3.– In sintesi, l'eccesso di delega per violazione del sopra richiamato criterio direttivo trova riscontro sia nell'univoca "lettera" di quest'ultimo, che ammette distinzioni per i licenziamenti disciplinari, ma non anche per quelli nulli, sia nell'interpretazione sistematica per la contraddittorietà di una distinzione che non si accompagna, diversamente che per i licenziamenti disciplinari, alla previsione del tipo di tutela applicabile alla fattispecie esclusa dal regime della reintegrazione. 11.– Conclusivamente, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, limitatamente alla parola "espressamente". Per effetto di tale pronuncia il regime del licenziamento nullo è lo stesso, sia che nella disposizione imperativa violata ricorra anche l'espressa (e testuale) sanzione della nullità, sia che ciò non sia espressamente previsto, pur rinvenendosi il carattere imperativo della prescrizione violata e comunque "salvo che la legge disponga diversamente". Occorre, però, pur sempre che la disposizione imperativa rechi, in modo espresso o no, un divieto di licenziamento al ricorrere di determinati presupposti. 12.– Va, infine, ribadito che "spetta alla responsabilità del legislatore, anche alla luce delle indicazioni enunciate in più occasioni da questa Corte, ricomporre secondo linee coerenti una normativa di importanza essenziale, che vede concorrere discipline eterogenee, frutto dell'avvicinarsi di interventi frammentari" (sentenza n. 150 del 2020)».

ORDINANZA N. 30

La risoluzione della convenzione unica tra ANAS spa e Strada dei Parchi spa relativa alla concessione delle autostrade A24 e A25 e l'assegnazione della gestione provvisoria della rete viaria ad ANAS spa, a far data dall'8 luglio 2022 – Restituzione degli atti al giudice rimettente e segnalazione al legislatore

L'ordinanza n. 30 ha restituito al rimettente gli atti relativi alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.l. n. 85 del 2022 (non convertito e trasfuso nell'art. 7-ter del d.l. n. 68 del 2022, come convertito), impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 77, 97, 101, 102, 103, 111 e 113 Cost., nella parte in cui sancisce la risoluzione della convenzione unica sottoscritta tra ANAS spa e Strada dei Parchi spa relativa alla concessione delle autostrade A24 e A25, già disposta in via amministrativa, e assegna la gestione provvisoria della rete viaria all'ANAS spa, a far data dall'8 luglio 2022. La Corte ha evidenziato la tortuosa tecnica di produzione normativa, frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto-legge, che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intelligibilità dell'ordinamento, principi funzionali a garantire certezza nell'applicazione concreta della legge. Dopo l'ordinanza di rimessione è intervenuto l'art. 14-bis del d.l. n. 145 del 2023 (come convertito) che, in primo luogo, prevede la reintegra di Strada dei Parchi spa nella concessione delle autostrade A24 e A25 dalla mezzanotte del 1° gennaio 2024 e fino alla scadenza stabilita nella convenzione unica del 2009, prorogata di un periodo di tempo pari a quello in cui, in seguito alla risoluzione, la gestione è stata affidata provvisoriamente ad ANAS spa; in secondo luogo, disciplina la retrocessione della gestione delle autostrade da ANAS spa alla Strada dei Parchi spa. Il significativo mutamento del quadro normativo, lungi dal legittimare la Corte a dichiarare direttamente l'inammissibilità delle questioni per irrilevanza sopravvenuta, ha comportato la restituzione degli atti al rimettente, cui spetta verificarne l'incidenza sulla fattispecie *a quo*.

ESTRATTO

«(...) il TAR Lazio, sezione quarta, dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 77, 97, 101, 102, 103, 111 e 113 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.l. n. 85 del 2022, non convertito, “disciplina trasfusa, poi, nell'art. 7-ter” del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, da un lato, nella parte in cui sancisce la risoluzione della convenzione unica sottoscritta tra ANAS spa e Strada dei Parchi spa relativa alla concessione delle autostrade A24 e A25 – già disposta in via amministrativa – e, dall'altro lato, nella parte in cui assegna la gestione provvisoria delle rete viaria all'ANAS spa, a far data dall'8 luglio 2022; (...) il riferimento del rimettente alle due diverse fonti trae origine dalla circostanza che i precetti normativi censurati, dapprima contenuti nell'art. 2 del d.l. n. 85 del 2022, non convertito, sono stati riprodotti nell'art. 7-ter del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, senza variazioni e senza soluzione di continuità; (...) infatti, prima della scadenza del termine di conversione del d.l. n. 85 del 7 luglio 2022, in sede di conversione del d.l. n. 68 del 16 giugno 2022, sono state riprodotte le disposizioni dell'indicato d.l. n. 85 e, contestualmente, è stata disposta la sua abrogazione, è stata confermata la validità degli atti e provvedimenti adottati durante la sua vigenza e sono stati fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici medio tempore sorti; (...) dunque, all'esito di tale tortuosa tecnica di produzione normativa – frutto di un anomalo uso del peculiare procedimento di conversione del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), che reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e all'intelligibilità dell'ordinamento (sentenza n. 58 del 2018), principi questi funzionali a garantire certezza nell'applicazione concreta della legge (sentenza n. 110 del 2023) – al momento del passaggio in decisione del giudizio a quo era vigente l'art. 7-ter del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, che il TAR rimettente ha ritenuto “costituire l'unica normativa da applicare al caso di specie”; (...) successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuto l'art. 14-bis del d.l. n. 145 del 2023, come convertito; (...) tale intervento legislativo (...) prevede, in primo luogo, la reintegra di Strada dei Parchi spa nella concessione delle autostrade A24 e A25 a far data dalle ore 00:00 del 1° gennaio 2024 e fino alla scadenza stabilita nella relativa convenzione unica del 2009, prorogata di un periodo di tempo pari a quello in cui, in seguito alla sua risoluzione, la gestione è stata affidata

provvisoriamente ad ANAS spa; (...) in secondo luogo, esso disciplina la retrocessione della gestione delle autostrade da ANAS spa alla Strada dei Parchi spa; (...) il significativo mutamento del quadro normativo comporta la restituzione degli atti al giudice rimettente, cui spetta verificarne l'incidenza sulla fattispecie oggetto del giudizio a quo».

SENTENZA N. 59

L'attribuzione della qualifica di agenti contabili ai consiglieri di amministrazione e ai sindaci delle società partecipate, nominati dal Presidente della Regione o dai rappresentanti regionali nelle assemblee (norme della Regione Calabria) – Illegittimità costituzionale e auspicio rivolto al legislatore statale

La sentenza n. 59 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 8 della legge della Regione Calabria n. 22 del 2007, il quale prevedeva l'attribuzione della qualifica di agenti contabili ai consiglieri di amministrazione e ai sindaci delle società a partecipazione regionale, nominati dal Presidente della Regione o dai rappresentanti regionali nelle assemblee, nonché la loro sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti. La norma violava la competenza legislativa esclusiva statale in materia di giurisdizione e norme processuali. Il giudizio avente ad oggetto azioni e quote societarie si configura come un procedimento giudiziale a carattere necessario e ineludibile, finalizzato alla salvaguardia di interessi generali della collettività connessi alla gestione del denaro o di beni pubblici. L'indefettibile funzione di garanzia insita nella verifica circa la regolare gestione contabile e patrimoniale dell'ente pubblico rende necessario l'esercizio della giurisdizione di conto su tutte le componenti patrimoniali e finanziarie, compresi i titoli azionari e partecipativi, espressamente annoverati tra i beni mobili dello Stato, ai sensi dell'art. 20, lett. c), del r.d. n. 827 del 1924. Il giudizio di conto è volto a verificare se chi ha avuto maneggio di denaro pubblico e ha avuto in carico risorse finanziarie provenienti da bilanci pubblici è in grado di rendere conto del modo legale in cui lo ha speso, e non risulta gravato da obbligazioni di restituzione. In quanto tale, esso ha come destinatari non già gli ordinatori della spesa, bensì gli agenti contabili che riscuotono le entrate ed eseguono le spese. La giurisdizione della Corte dei conti risponde dunque all'esigenza del rispetto della legalità contabile delle risorse pubbliche e presenta un carattere necessario e continuo, risolvendosi inevitabilmente in tanti giudizi quanti sono i conti che periodicamente si susseguono. In quanto ricomprese nel novero di cui all'art. 11 della legge n. 59 del 1997, le Regioni e gli enti locali sono amministrazioni sottoposte al giudizio di conto ai sensi dell'art. 137 del codice di giustizia contabile. Per quanto riguarda il procedimento, il codice stabilisce che le amministrazioni comunicano alla sezione giurisdizionale territorialmente competente i dati identificativi relativi ai soggetti nominati agenti contabili e tenuti alla resa del conto giudiziale, impone ai suddetti agenti di presentare il conto alla chiusura dell'esercizio finanziario salvo diverso termine di legge e prevede il deposito del conto, parificato dall'amministrazione, presso la segreteria della sezione giurisdizionale competente, per effetto del quale l'agente contabile si intende costituito in giudizio. La disposizione regionale censurata, attribuendo autonomamente la qualifica di agenti contabili ai consiglieri di amministrazione e ai componenti del collegio sindacale, nominati dal Presidente della Regione o dai rappresentanti nelle assemblee sociali, delle società partecipate dalla Regione Calabria, violava la competenza statale in materia di giurisdizione e norme processuali. Il legislatore regionale può infatti disciplinare unicamente l'assetto organizzativo interno della gestione ed eventualmente gli ambiti della delega, ma non può attribuire la qualifica di agente contabile invadendo la competenza statale. Spetta infatti solo allo Stato

dettare la disciplina inerente al giudizio di conto. Tenuto conto di tale competenza esclusiva e dell'assenza di una disciplina organica, la Corte ha espresso l'auspicio che il legislatore statale intervenga nella materia, prendendo in adeguata considerazione l'evoluzione della figura e del ruolo dell'agente contabile con particolare riguardo alle partecipazioni societarie degli enti pubblici.

ESTRATTO

«6.1.– (...) La descrizione dei soggetti incaricati della riscossione delle entrate e dell'esecuzione dei pagamenti o di quelli che ricevono somme dovute allo Stato o altre delle quali lo Stato stesso ne diventa debitore, unitamente a quei soggetti che maneggiano denaro pubblico o che si ingeriscono negli incarichi attribuiti ai detti agenti, è fornita dall'art. 74 del r.d. n. 2440 del 1923, di contabilità generale dello Stato. (...) sono qualificati agenti contabili: gli agenti della riscossione o esattori, il cui compito risulta essere quello di riscuotere le entrate e di versarne il relativo ammontare; gli agenti pagatori o tesorieri, incaricati della custodia del denaro e dell'esecuzione dei pagamenti; gli agenti consegnatari, addetti alla conservazione di generi, oggetti e materie di pertinenza della pubblica amministrazione; nonché tutti coloro che, senza legale autorizzazione, si ingeriscono negli incarichi attribuiti agli agenti anzidetti e riscuotono somme di spettanza dello Stato, ex art. 178 del regolamento di contabilità (r.d. n. 827 del 1924). (...) i titoli azionari e partecipativi sono espressamente annoverati tra i beni mobili dello Stato, ai sensi dell'art. 20, lettera c), del r.d. n. 827 del 1924, il quale prevede che diritti e azioni, a norma del codice civile, sono considerati come beni mobili (...). I consegnatari dei beni mobili di cui al predetto art. 20 sono personalmente responsabili dei beni ricevuti in custodia, fino a che non ne abbiano ottenuto legale discarico, mentre non sono direttamente e personalmente responsabili dell'abusiva e colpevole deteriorazione degli oggetti, se non in quanto abbiano omesso di adoperare quella vigilanza che loro incombe nei limiti delle attribuzioni del loro ufficio. I consegnatari dei diritti e azioni rispondono altresì delle variazioni che subiscono i crediti loro affidati (art. 29 del r.d. n. 827 del 1924). L'obbligo di rendere il conto delle partecipazioni di proprietà della Regione è riconosciuto in base alle già richiamate norme generali di contabilità dello Stato (artt. 20, lettera c, 29, ultimo comma, e 32 del r.d. n. 827 del 1924) ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, comma 3, del d.l. n. 453 del 1993, come convertito, e degli artt. 3 e 6, comma 2, della legge n. 658 del 1984, nonché degli artt. 137 e 18, lettera a), del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 cod. giust. contabile. Secondo quanto disposto dall'art. 44 del r. d. n. 1214 del 1934, “la Corte dei conti giudica, con giurisdizione contenziosa, sui conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare danaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, e di coloro che si ingeriscono anche senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti ai detti agenti”. Inoltre, l'art. 6, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2002, n. 254 (...), stabilisce che “gli agenti che ricevono in consegna i beni mobili dello Stato sono denominati consegnatari i quali, in relazione alle modalità di gestione e di rendicontazione ed alle conseguenziali responsabilità, assumono la veste, rispettivamente, di agenti amministrativi per debito di vigilanza e di agenti contabili per debito di custodia”. Un nuovo impulso al giudizio di conto è conseguente alle norme del codice di giustizia contabile, contenute negli articoli da 137 a 150 dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 174 del 2016, che integrano le varie disposizioni già presenti in normative specifiche di settore. Le richiamate disposizioni hanno riportato all'attenzione delle amministrazioni le attività relative al deposito e alla parifica del conto giudiziale da parte dei soggetti interni ed esterni tenuti a detto adempimento. Negli articoli da 137 a 150 dell'Allegato 1 al citato decreto legislativo, sono disciplinati l'ambito dei giudizi di conto e i compiti dell'agente contabile (articoli da 137 a 140); il giudizio di resa del conto (articoli da 141 a

144); il giudizio sul conto (articoli da 145 a 150). (...) È, anzitutto, opportuno richiamare i contenuti dell'art. 137 cod. giust. contabile circa la competenza della Corte dei conti a giudicare sui conti degli agenti contabili dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni, secondo quanto previsto a termini di legge. Si tratta (...) di un'ampia platea che vede interessati tutte le amministrazioni dello Stato, (...) le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi e associazioni (...). Ai sensi dell'art. 139, comma 2, (...) l'amministrazione è tenuta a nominare un responsabile del procedimento il quale, espletata la fase di verifica o controllo amministrativo prevista dalla vigente normativa, entro trenta giorni dall'approvazione, previa parificazione del conto, deve depositarlo, unitamente alla relazione degli organi di controllo interno, presso la sezione giurisdizionale territorialmente competente. A seguito della presentazione del conto giudiziale, l'amministrazione avvia le attività di parificazione attraverso un apposito procedimento autonomo e distinto dalle verifiche poste in essere da altri organi di controllo con la finalità di garantire alla pubblica amministrazione la correttezza della gestione del denaro o del patrimonio pubblico di sua pertinenza, anticipando l'attività affidata alla Corte dei conti che interviene solo quando sono stati svolti i controlli interni presso ciascuna amministrazione sulla predetta gestione. Gli articoli da 137 a 150 cod. giust. contabile, afferenti all'ambito di operatività del giudizio di conto, devono essere letti in stretta connessione con i principi generali della giurisdizione contabile: di effettività e di concentrazione (artt. 2 e 3 cod. giust. contabile); del giusto processo (art. 4 cod. giust. contabile), dell'obbligo di motivazione e di sinteticità degli atti (art. 5 cod. giust. contabile). Il principio di effettività di cui all'art. 2 cod. giust. contabile deve essere correlato al principio di concentrazione al fine di assicurare una tutela piena ed effettiva degli interessi e dei diritti soggettivi. L'intendimento del giudizio di conto è difatti quello di garantire la corretta gestione del pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni. 6.2.– (...) l'art. 103, secondo comma, Cost., secondo cui “la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge”, si riferisce all'ampio ambito della “tutela del pubblico danaro” (sentenze n. 169 del 2018, n. 371 del 1998, n. 185 del 1982, n. 68 del 1971). È stato a questo proposito ripetutamente affermato che la Corte dei conti ha giurisdizione piena ed esclusiva nelle materie di contabilità pubblica di cui all'art. 103, secondo comma, Cost. (sentenze n. 89 del 2023, n. 182 del 2022, n. 18 del 2019) ed è stato altresì chiarito che tradizionalmente tale giurisdizione comprende tanto i giudizi di responsabilità amministrativo-contabile, quanto i giudizi di conto (sentenze n. 169 del 2018, n. 378 del 1996). (...) è infatti “principio generale del nostro ordinamento che il pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni debba esser assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale” (sentenze n. 1007 del 1988 e n. 114 del 1975). Ne discende, in ossequio al principio di necessità del giudizio di conto, l'obbligatorietà della resa del conto giudiziale da parte di chi ha maneggio di denaro o valori pubblici; in applicazione di tale principio a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia comunque maneggio di denaro e valori di proprietà dell'ente è consentito sottrarsi a questo fondamentale dovere (ancora sentenze n. 1007 del 1988, n. 114 del 1975). Il giudizio avente ad oggetto azioni e quote societarie si configura, pertanto, come un procedimento giudiziale, a carattere necessario ed ineludibile, per la salvaguardia di interessi generali della collettività connessi alla gestione del denaro o di beni pubblici (sentenze n. 114 del 1975 e n. 292 del 2001). (...) La qualità di agente contabile (...) è fondata sul presupposto essenziale che detto operatore è investito del maneggio di denaro (sia esso entrata di diritto pubblico o di diritto privato) d'indiscussa originaria pertinenza dell'ente pubblico che ha costituito a tale scopo la società di tipo privatistico, e ovviamente tale considerazione si estende anche alla gestione di materie di pertinenza pubblica. (...) la Corte di cassazione, con specifico riferimento a una

fattispecie riguardante le partecipazioni sociali della Regione Calabria, ha affermato che l'inclusione dei diritti e azioni tra i beni mobili dello Stato, per i quali sussiste l'obbligo della resa del conto, è applicazione di un principio costituzionale, tanto più in considerazione dell'accresciuto rilievo delle partecipazioni societarie degli enti pubblici conseguente al processo di privatizzazioni e che la Corte dei conti ha giurisdizione anche in relazione ai conti aventi ad oggetto azioni e quote societarie (Cass., n. 7390 del 2007). Con la medesima ordinanza, la stessa Corte ha precisato che la funzione di garanzia insita nella verifica circa la regolare gestione contabile e patrimoniale dell'ente pubblico rende necessario l'esercizio della giurisdizione di conto in tutte le sue componenti, patrimoniali e finanziarie. Il d.lgs. n. 175 del 2016, all'art. 9, comma 2, prevede che "per le partecipazioni regionali i diritti del socio sono esercitati secondo la disciplina stabilita dalla regione titolare delle partecipazioni", mentre, al successivo comma 3, stabilisce che "per le partecipazioni di enti locali i diritti del socio sono esercitati dal sindaco o dal presidente o da un loro delegato". In altri termini, con il citato art. 9 il legislatore ha individuato i soggetti deputati a esercitare i diritti dell'azionista nei seguenti termini: per le partecipazioni regionali, la presidenza della regione, salvo diversa disposizione di legge della stessa regione titolare delle partecipazioni; per quelle degli enti locali, il sindaco o il presidente o un loro delegato; in tutti gli altri casi le partecipazioni sono gestite dall'organo amministrativo dell'ente (...). 7.1.– (...) La disposizione regionale censurata, attribuendo autonomamente la qualifica di agenti contabili ai consiglieri di amministrazione e ai componenti del collegio sindacale, nominati dal Presidente della Regione o dai rappresentanti nelle assemblee sociali, delle società partecipate dalla Regione Calabria, esula dalla competenza del legislatore regionale. Quest'ultimo può unicamente disciplinare l'assetto organizzativo interno della gestione ed eventualmente gli ambiti della delega, ma non può attribuire la qualifica di agente contabile invadendo la competenza legislativa esclusiva statale nella materia "giurisdizione e norme processuali" (sentenze n. 160 del 2022, n. 285 del 2019, n. 8 del 2017, n. 19 del 2014). Secondo quanto stabilito dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., difatti, spetta solo allo Stato dettare la disciplina relativa alla predetta materia "giurisdizione e norme processuali" e dunque, nello specifico, quella inerente al giudizio di conto. (...) 9.– In assenza di una disciplina statale organica e tenuto conto che il giudizio di conto è materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, questa Corte esprime l'auspicio che il legislatore statale intervenga nella materia prendendo in adeguata considerazione l'evoluzione della figura e del ruolo dell'agente contabile con particolare riguardo alle partecipazioni societarie degli enti pubblici».

ORDINANZA N. 81

La limitazione dell'impugnazione diretta della cartella di pagamento, invalidamente notificata ma occasionalmente conosciuta dal contribuente tramite consultazione dell'estratto di ruolo, a determinate fattispecie attinenti a rapporti con la pubblica amministrazione – Manifesta inammissibilità delle questioni e reiterato auspicio rivolto al legislatore delegato

L'ordinanza n. 81 ha dichiarato manifestamente inammissibili, per insufficiente descrizione della fattispecie concreta e incolmabile lacuna della motivazione sulla rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 4-bis, del d.P.R. n. 602 del 1973 (aggiunto dal d.l. n. 146 del 2021), impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, 77, 111, 113 e 117 Cost., in quanto limita l'impugnazione diretta della cartella di pagamento, invalidamente notificata ma occasionalmente conosciuta dal contribuente tramite la consultazione dell'estratto di

ruolo, a determinate fattispecie attinenti a rapporti con la pubblica amministrazione. Come nella sentenza n. 190 del 2023, che ha ritenuto inammissibili analoghe questioni, i Giudici hanno precisato che il rimedio alla situazione che si è prodotta per effetto della norma in esame coinvolge profili rimessi, quanto a forme e modalità, alla discrezionalità del legislatore e non spetta in prima battuta alla Corte. In relazione all'indefettibile esigenza di superare la grave vulnerabilità e inefficienza che ancora affligge il sistema italiano della riscossione, è stato ribadito il pressante auspicio che il Governo dia efficace attuazione ai principi e criteri direttivi contenuti nell'art. 18 della legge delega n. 111 del 2023.

ESTRATTO

«(...) in ogni caso, questa Corte, nella richiamata sentenza n. 190 del 2023, ha precisato che il “rimedio alla situazione che si è prodotta per effetto della norma censurata coinvolge però profili rimessi – quanto alle forme e alle modalità – alla discrezionalità del legislatore e non spetta, almeno in prima battuta, a questa Corte”; (...) in relazione alla “indefettibile esigenza di superare, in definitiva, la grave vulnerabilità ed inefficienza, anche con riferimento al sistema delle notifiche, che ancora affligge il sistema italiano della riscossione”, la citata sentenza ha, altresì, formulato “il pressante auspicio”, che non può che essere ribadito in questa sede, “che il Governo dia efficace attuazione ai principi e criteri direttivi per la revisione del sistema nazionale della riscossione contenuti nella delega conferitagli dall’art. 18 della legge 9 agosto 2023, n. 111».

SENTENZA N. 120

La rideterminazione del saldo finanziario negativo al 31 dicembre 2019 e la modifica del piano di rientro dal disavanzo pregresso (norme della Regione Siciliana) – Illegittimità costituzionale e richiamo alle istituzioni regionali

La sentenza n. 120 ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sotto il profilo del principio dell'obbligo di copertura della spesa, dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria, dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana n. 30 del 2021 che rideterminava il saldo finanziario negativo del bilancio regionale al 31 dicembre 2019 e modificava il piano di rientro dal disavanzo pregresso di cui all'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 30 del 2019, rinviandone la decorrenza all'esercizio 2022. In particolare, la norma impugnata, nel recepire le innovazioni dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 (contestualmente giudicato illegittimo), aveva sospeso e dilatato i tempi di recupero del disavanzo regionale, consentendo, in contrasto con la regola generale prevista per il recupero del disavanzo dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, un illegittimo ampliamento della capacità di spesa della Regione, la quale, anziché recuperare il disavanzo, poteva così effettuare nuove spese prive di idonea copertura. Ciò comprometteva ulteriormente i precari equilibri dei conti della Regione e, in considerazione della loro inclusione nelle risultanze dei conti nazionali, dispiegava effetti negativi sull'equilibrio della finanza pubblica allargata, ostacolando anche gli obiettivi macroeconomici concordati in sede europea. La Corte, reiterando il richiamo alle istituzioni siciliane contenuto nella sentenza n. 9 del 2024, ha evidenziato che, in un ente strutturalmente deficitario, il recupero del disavanzo non può essere ulteriormente procrastinato, dovendosi, per converso, porre in essere azioni indispensabili ad incentivare il buon andamento dei servizi e pratiche di amministrazione ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività, anche per evitare gravose eredità per i futuri amministratori.

ESTRATTO

«6.- Anche le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021, sono fondate. L'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021 stabilisce in euro 7.418.715.638,23 l'ammontare del saldo finanziario negativo al 31 dicembre 2019 e prevede la modifica del piano di rientro di cui all'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30, e successive modificazioni, al fine di provvedere al relativo ripiano a decorrere dall'esercizio finanziario 2022. La disposizione censurata, infatti, ha rideterminato integralmente il previgente percorso di rientro dal disavanzo della Regione Siciliana, recependo le innovazioni introdotte dalla normativa di attuazione statutaria di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, vigente *ratione temporis*, sospendendo e dilatando i tempi di recupero del disavanzo. Anche tale normativa comporta un illegittimo ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana, la quale, anziché recuperare il disavanzo precedente, può così effettuare nuove spese prive di idonea copertura, provocando un peggioramento del già precario equilibrio finanziario, con conseguenze sui contribuenti presenti e futuri ai fini del ripristino del turbato equilibrio. Questa Corte ha più volte affermato che, in presenza di difficoltà nel risanamento dell'ente strutturalmente deficitario, "il recupero del disavanzo non può essere ulteriormente procrastinato, dovendosi, per converso, porre in essere azioni indispensabili ad incentivare il buon andamento dei servizi e pratiche di amministrazione ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività (in tal senso, sentenze n. 235 del 2021 e n. 18 del 2019), anche per evitare gravose 'eredità' per i futuri amministratori (ancora sentenza n. 235 del 2021)" (sentenza n. 9 del 2024). Peraltro, come già rilevato con riguardo all'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, anche l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021 dispiega effetti negativi sull'equilibrio della finanza pubblica allargata, in quanto i conti della Regione Siciliana confluiscono nelle risultanze dei conti nazionali, con ciò ostacolando la realizzazione degli obiettivi macroeconomici nazionali e di quelli concordati in sede euro unitaria e sovranazionale (in tal senso, ex multis, sentenze n. 84 del 2023, n. 231 e n. 80 del 2017). Tale disposizione deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima, per contrasto con la regola generale prevista per il recupero del disavanzo dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, per violazione degli artt. 81, 97, primo comma, Cost., sotto il profilo del principio dell'obbligo di copertura della spesa, dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria».

SENTENZA N. 132

La temporanea limitazione alle sole ipotesi dolose, fino al 31 dicembre 2024, della responsabilità amministrativa per le condotte commissive dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e invito al legislatore

La sentenza n. 132 ha, tra l'altro, dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, il quale, fino al 31 dicembre 2024, limita alle sole ipotesi dolose la responsabilità amministrativa per le condotte commissive dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti. La norma si giustifica in relazione al peculiare contesto economico e sociale determinatosi a seguito della prolungata chiusura delle attività produttive dovuta alla pandemia da Covid-19, con danni enormi per l'economia nazionale, perdita di numerosi punti del PIL e ovvie ricadute negative sulla stessa coesione sociale e sulla tutela dei diritti. La norma non è finalizzata a gestire

l'emergenza pandemica, ma persegue, nella sua logica iniziale, il fine di contribuire al rilancio dell'economia a seguito della crisi ingenerata dalla pandemia. Per superare la grave crisi e rimettere in movimento l'economia, il legislatore ha ritenuto indispensabile porre delle condizioni affinché l'amministrazione pubblica potesse operare senza remore e non fosse, a causa della sua inerzia, un fattore di ostacolo alla ripresa. Il rilancio dell'economia è dal canto suo legato alla tutela di interessi vitali della società italiana, dotati di sicura rilevanza costituzionale, tra cui l'eguaglianza, il diritto al lavoro, i diritti sociali, la cui effettività richiede che nel bilancio pubblico possano confluire risorse con cui sostenere finanziariamente le correlate prestazioni, nonché la libertà di iniziativa economica. L'obiettivo di stimolare l'attività degli agenti pubblici in un contesto specifico e provvisorio, evitando che la responsabilità amministrativa possa operare come disincentivo, si riflette coerentemente nella limitazione della responsabilità alle sole condotte attive, così che i pubblici dipendenti abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di omissioni e inerzie, per le quali continua a valere la regola generale della responsabilità per dolo e colpa grave. Le successive proroghe del termine di efficacia, originariamente fissato al 31 luglio 2021, trovano giustificazione nella necessità di semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), in attesa di una complessiva revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativo-contabile. Nell'attuazione del PNRR, ogni indugio e ritardo delle amministrazioni pubbliche può infatti compromettere il rispetto del cronoprogramma stabilito e il raggiungimento degli obiettivi fissati, bloccando, alle scadenze previste, l'erogazione da parte dell'UE delle *tranches* di risorse stanziare. Compromettere l'attuazione del PNRR equivale a impedire la ripresa di una crescita economica sostenibile e il superamento di alcuni divari economici, sociali e di genere. In tale contesto, l'inerzia amministrativa pregiudica gravemente interessi di rilevanza costituzionale, quali il rispetto degli obblighi assunti in sede UE, la tutela dell'ambiente e la realizzazione di un'economia sostenibile, l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, gli interessi delle future generazioni, l'eguaglianza, anche di genere, nonché la coesione territoriale. Anche per tale fase è risultato dunque ragionevole il punto di equilibrio che, limitatamente alle condotte attive, provvisoriamente limita l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa al solo dolo. L'intervento legislativo è risultato nel suo complesso proporzionato, avuto riguardo al contesto eccezionale in cui è maturato, alla sua natura temporanea e al suo oggetto, circoscritto alle condotte commissive. Quanto alla mancata distinzione tra tipologie di condotte, l'attività della pubblica amministrazione è sempre funzionalizzata alla cura di interessi pubblici, sia quando si estrinseca attraverso atti e provvedimenti, sia quando si estrinseca attraverso comportamenti materiali, e l'operato dei pubblici dipendenti, a qualsiasi livello, può incidere sull'efficacia ed efficienza dell'amministrazione. La "burocrazia difensiva" è in grado di interessare trasversalmente l'intero operato della pubblica amministrazione. Tale circostanza, unitamente all'obiettivo difficoltà di individuare *ex ante* e in maniera esaustiva le attività immediatamente rispondenti all'urgente bisogno di favorire la ripresa economica, rende non manifestamente incongrua la scelta legislativa iniziale di combattere la "burocrazia difensiva" su "grande scala", ingenerando un complessivo clima di fiducia tra gli agenti pubblici, volto a favorire la spinta dell'intera macchina amministrativa. Per le stesse ragioni si giustifica, nella fase successiva, la mancata distinzione tra attività legate all'attuazione del PNRR e attività ad essa estranee, tanto più che vi possono essere attività e opere che, per quanto non ricomprese nel Piano, ad esso risultano strettamente connesse o funzionali. Quanto alla mancata distinzione tra condotte causative di danni diretti alla pubblica amministrazione e danni indiretti, subiti dall'amministrazione per essere stata condannata al risarcimento dei danni provocati a terzi, il legislatore ha inteso favorire la realizzazione di investimenti non solo privati ma anche pubblici, con la conseguenza che un atteggiamento difensivo rispetto a quest'ultimi, pur potendo in ipotesi non cagionare danni a terzi, ben potrebbe determinare un rallentamento di un'opera o di

un servizio utili all'incremento della ricchezza collettiva. La disposizione non opera nemmeno un'irragionevole distinzione tra soggetti che hanno la gestione attiva e soggetti con obblighi di controllo e vigilanza, poiché anche l'esercizio della funzione di controllo, così come di quella di amministrazione attiva, può esplicarsi in condotte sia commissive sia omissive e in entrambi i casi l'esenzione da responsabilità prevista dalla disposizione censurata riguarda esclusivamente le prime. Infine, è stata esclusa un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai dipendenti privati, in quanto le categorie a raffronto non sono omogenee, bensì soggette a statuti diversi, anche e soprattutto in materia di responsabilità. In conclusione, si è auspicata la ricerca, a regime, di nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, con l'obiettivo di rendere la responsabilità ragione di stimolo e non disincentivo all'azione, così da evitare la riespansione del fenomeno della "burocrazia difensiva", dopo la scadenza del regime provvisorio in esame. È stata evidenziata l'esigenza di una complessiva riforma della responsabilità amministrativa, nell'ambito della quale il legislatore non potrà limitare l'elemento soggettivo al dolo, in quanto tale limitazione ha trovato giustificazione esclusivamente in una disciplina provvisoria, ma potrà, nell'esercizio della sua discrezionalità, attingere al complesso di proposte illustrate nelle numerose analisi scientifiche della materia, anche modulandole congiuntamente e considerando profili diversi da quello dell'elemento psicologico, in modo da rendere più equa la ripartizione del rischio di danno, così alleviando la "fatica dell'amministrare" senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità amministrativa. In particolare, si potrebbero valutare un'adeguata tipizzazione della colpa grave, già presente in specifici settori dell'ordinamento, così da evitare l'incertezza della sua effettiva declinazione, attualmente affidata *ex post* al giudice; e l'introduzione di un limite massimo oltre il quale addossare il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non al dipendente pubblico ma all'amministrazione nel cui interesse egli agisce, eventualmente accompagnata dalla previsione della rateizzazione del debito risarcitorio, prevedendo, oltre all'attuale ipotesi generale di rateizzazione a discrezione del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti. Si sono indicate ulteriori possibili misure, quali il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni, l'incentivazione delle polizze assicurative (attualmente non obbligatorie) e l'eccezionale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici dipendenti, anche solo in relazione a determinate tipologie di atti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o del connesso elevato rischio patrimoniale. Infine, il legislatore potrebbe intervenire per scongiurare l'eventuale moltiplicazione delle responsabilità per i medesimi fatti materiali, spesso non coordinate tra loro.

ESTRATTO

«5.1.– Come già ricordato da questa Corte (sentenza n. 203 del 2022), la responsabilità in questione rinviene la sua prima vigente fonte normativa nell'art. 82, primo comma, del r.d. n. 2440 del 1923, secondo cui "l'impiegato che, per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo. Essa è esercitata innanzi alla Corte dei conti dal pubblico ministero contabile ed è principalmente regolata, sul piano sostanziale, dall'art. 1 della legge n. 20 del 1994, mentre gli aspetti processuali della correlativa azione sono ora disciplinati dal decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124). I fondamentali tratti della responsabilità in questione, per come stratificatisi nel tempo anteriormente alla disposizione censurata, sono i seguenti: – è una responsabilità personale, il cui debito non è trasmissibile agli eredi (salve le ipotesi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi: art.

1, comma 1, della legge n. 20 del 1994); – l'elemento psicologico richiesto per l'integrazione dell'illecito è il dolo o la colpa grave, con esclusione della colpa lieve (art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, per come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera a, del d.l. n. 543 del 1996, come convertito); – dà luogo ad un'obbligazione non solidale ma parziaria (art. 1, comma 1-quater, della legge n. 20 del 1994, ai sensi del quale “se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso”; – non si estende al “merito delle scelte discrezionali” (art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994); – in caso di decisioni di organi collegiali, “si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole” e, in caso di “atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi”, non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione (art. 1, comma 1-ter, della legge n. 20 del 1994); – il giudice può esercitare il cosiddetto “potere riduttivo” (art. 83, primo comma, del r.d. n. 2440 del 1923, secondo cui la Corte dei conti, “valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto”); – è caratterizzata dall'operare di una estesa compensatio lucrum cum damno (art. 1, comma 1-bis, della legge n. 20 del 1994, secondo cui “nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità”); – il suo termine prescrizione è di cinque anni, “decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta” (art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994).

5.2.– La dottrina prevalente e la stessa giurisprudenza costituzionale sottolineano il carattere composito della responsabilità in esame, in ragione del concorrere delle funzioni di prevenzione, risarcitoria e sanzionatoria (tra le più recenti, sentenze n. 123 del 2023 e n. 203 del 2022). La responsabilità amministrativa per danno erariale, pur combinando “elementi restitutori e di deterrenza” (sentenza n. 371 del 1998) e nonostante in più aspetti si discosti dall'archetipo della comune disciplina civilistica (sentenze n. 123 del 2023, n. 203 del 2022, n. 355 del 2010 e n. 453 del 1998), non smarrisce la sua natura risarcitoria di fondo (...), essendo ancorata al danno subito, dal momento che in assenza dello stesso e oltre lo stesso non può esservi responsabilità (...).

6.2.– L'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, come convertito, ha introdotto una disciplina provvisoria (prorogata con successivi decreti-legge fino al 31 dicembre 2024), che, quanto alle condotte attive, limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti alle sole ipotesi dolose. Il legislatore, con la disposizione in esame, ha così modificato, in via temporanea, la disciplina dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, che l'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994 (come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera a, del d.l. n. 543 del 1996, come convertito) ancora, a regime, al dolo e alla colpa grave. Il riassetto della responsabilità amministrativa recato proprio da quest'ultima legge era una componente di un processo riformatore di più ampio respiro che ha avuto luogo negli anni Novanta del secolo scorso (...). Attraverso un articolato e complessivo processo di riforma si introduceva un nuovo modello di pubblica amministrazione. In particolare, quest'ultima, come stabilito dalla legge n. 241 del 1990, oltre che dal principio di legalità, sarebbe stata retta dai criteri di economicità ed efficacia (art. 1). I dirigenti, poi, in forza della legge n. 142 del 1990 e del d.lgs. n. 29 del 1993, si sono visti compiutamente attribuire il compito di conseguire gli obiettivi assegnati dagli organi di governo e, conseguenzialmente, sono stati configurati quali responsabili per i risultati effettivamente raggiunti. Tali fondamentali innovazioni – tra le altre – marcavano il passaggio da un'amministrazione che, secondo il modello dello Stato di diritto liberale, doveva dare semplicemente esecuzione alla legge, adottando un singolo e puntuale atto amministrativo, a quella che è stata definita “amministrazione di risultato”, cioè

un'amministrazione che deve raggiungere determinati obiettivi di policy e che risponde dei risultati economici e sociali conseguiti attraverso la sua complessiva attività. Con la descritta evoluzione del sistema, il legislatore, anche a mezzo del riassetto della responsabilità amministrativa operato dalla legge n. 20 del 1994 e dalle successive modifiche, intendeva promuovere un'amministrazione sempre meno relegata all'esecuzione del già deciso con la legge, ma orientata – appunto – al risultato, e perciò sempre più ampiamente investita del compito di scegliere, nell'ambito della cornice legislativa, i mezzi di azione ritenuti più appropriati, di ponderare i molteplici interessi pubblici e privati coinvolti dalla decisione amministrativa, di legare insieme in un disegno unitario differenti atti e provvedimenti, e di assicurare l'efficienza, operando in un orizzonte temporale ben preciso (il tempo, a partire dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990, non è più una variabile indipendente dell'agire amministrativo). L'ampia discrezionalità, peraltro esercitata in un ambiente in cui la complessità istituzionale, sociale e giuridica è andata progressivamente crescendo, è una componente essenziale e caratterizzante tale tipo di amministrazione. La necessità di scegliere, entro un termine predeterminato, sovente tra un ventaglio ampio di possibilità e in un ambito non più integralmente tracciato dalla legge, accresce inevitabilmente la possibilità di errori da parte dell'agente pubblico, ingenerando il rischio della sua inazione. Per evitare tale pericolo, (...) l'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. n. 543 del 1996 (...) ha escluso la colpa lieve dalla configurazione dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, che pertanto è stata circoscritta ai casi di dolo o colpa grave. Il sistema di tale responsabilità – anche attraverso il quale, unitamente ai controlli, si estrinseca il ruolo fondamentale della Corte dei conti di organo posto al servizio (anche) dello Stato-comunità e garante imparziale della corretta gestione delle risorse pubbliche (tra le tante, sentenze n. 80 del 2017 e n. 40 del 2014) – doveva, infatti, per necessità di armonia istituzionale, atteggiarsi in modo differente col cambiare del modello di amministrazione cui afferisce. 6.3.– Questa Corte, chiamata a giudicare della legittimità costituzionale della da ultimo menzionata scelta legislativa, in una decisione che costituisce la testata d'angolo della sua giurisprudenza nella materia, ha chiarito che già i relativi lavori preparatori evidenziavano “l'intento di predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici un assetto normativo in cui il timore della responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa” (sentenza n. 371 del 1998). Pertanto, “nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza che connotano l'istituto qui in esame, la disposizione risponde (...) alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo” (...). In questa prospettiva va inquadrata la disciplina della responsabilità amministrativa in generale e del suo elemento soggettivo in particolare, e tale ottica è stata in seguito più volte ribadita (sentenze n. 203 del 2022 e n. 355 del 2010). Essa, dunque, si sostanzia nella scelta della ripartizione del rischio dell'attività tra l'apparato e l'agente pubblico, al fine di trovare un giusto punto di equilibrio. Quest'ultimo va individuato tenendo conto, in particolare, di due esigenze. Da una parte, la responsabilità amministrativa, oltre a una funzione risarcitoria, variamente modulabile, ha una funzione deterrente. La sua stessa esistenza scoraggia i comportamenti non solo dolosi ma anche gravemente negligenti dei funzionari pubblici, che pregiudicano il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e gli interessi degli stessi amministrati, la cui contribuzione al funzionamento della macchina pubblica potrebbe essere dissipata senza alcun beneficio per la collettività. Dall'altra parte, vi è l'esigenza di impedire che, in relazione alle modalità dell'agire amministrativo, il rischio dell'attività sia percepito dall'agente pubblico come talmente elevato da fungere da disincentivo all'azione, pregiudicando, anche in questo caso, il buon andamento. Il punto di equilibrio può non essere fissato dal legislatore una volta per tutte, ma modulato in

funzione del contesto istituzionale, giuridico e storico in cui opera l'agente pubblico, e del bilanciamento che il legislatore medesimo – nel rispetto del limite della ragionevolezza – intende effettuare, in tale contesto, tra le due menzionate esigenze. (...) la concreta configurazione della responsabilità amministrativa e la definizione del margine di discostamento dai principi comuni della materia sono rimessi alla discrezionalità del legislatore (sentenze n. 123 del 2023, n. 203 del 2022, n. 355 del 2010, n. 371 del 1998, n. 411 del 1988 e ordinanza n. 168 del 2019), “con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta” (sentenza n. 355 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 371 del 1998, ordinanze n. 168 del 2019, n. 219, n. 221 e n. 286 del 2011).

6.4.– Nel tempo trascorso successivamente alla ricordata legislazione di riforma degli anni Novanta del secolo scorso e alla sentenza n. 371 del 1998, la scelta a favore di un'amministrazione di risultato si è andata via via consolidando (...). Particolarmente emblematico di questa tendenza è il recente decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (...). Quest'ultimo, nell'enunciare i principi generali che reggono l'azione amministrativa nella materia colloca, rispettivamente agli artt. 1 e 2, il “principio del risultato” e quello correlato della “fiducia”. In particolare, l'art. 1 stabilisce, al comma 4, che il principio del risultato costituisce “criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per (...) valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti”. Quanto al principio della fiducia, il nuovo codice dei contratti afferma che esso “favorisce e valorizza l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato” (art. 2, comma 2). Coerentemente con la valorizzazione del principio del risultato e di quello della fiducia, e a riprova della stretta correlazione che esiste tra modello di amministrazione pubblica e regime della responsabilità amministrativa, il codice dei contratti ha ridotto la quota di rischio a carico del dipendente pubblico. Infatti, da un lato, ha operato una tipizzazione della colpa grave rilevante in sede di responsabilità amministrativa (art. 2, comma 3), e, dall'altro, ha posto a carico dell'amministrazione una serie di obblighi, tra cui quello di adottare azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale (artt. 2, comma 4, e 15, comma 7).

6.5.– Nei decenni successivi alla riforma della responsabilità amministrativa del 1994 la complessità dell'ambiente in cui operano gli agenti pubblici è divenuta ancora maggiore, sul piano istituzionale, giuridico e fattuale, rendendo più difficili le scelte amministrative in cui si estrinseca la discrezionalità e più facile l'errore, anche grave (...). Gli sviluppi sinteticamente richiamati hanno accentuato la “fatica dell'amministrare”, rendendo difficile l'esercizio della discrezionalità amministrativa e stimolando, come reazione al rischio percepito di incorrere in responsabilità, la “burocrazia difensiva”. Quest'ultima risulta peraltro alimentata anche dall'incertezza provocata da una disciplina che si affida a un concetto giuridico indeterminato, quale quello della colpa grave, anziché procedere a una sua tipizzazione.

6.6.– Il consolidamento dell'amministrazione di risultato e i profondi mutamenti del contesto in cui essa opera giustificano la ricerca legislativa di nuovi punti di equilibrio che riducano la quantità di rischio dell'attività che grava sull'agente pubblico, in modo che il regime della responsabilità, nel suo complesso, non funga da disincentivo all'azione. Come avviene anche per altre forme di responsabilità, è necessario ricercare un equilibrio tra i pericoli di overdeterrence e underdeterrence. Non esiste una disciplina che li escluda entrambi e il legislatore è chiamato inevitabilmente a decidere di contrastare prevalentemente l'uno o l'altro, e inversamente di considerare socialmente più accettabile un pericolo anziché l'altro.

6.6.1.– Le ricordate trasformazioni, tuttavia, non potrebbero concretizzarsi, sullo specifico piano dell'elemento soggettivo, in un regime ordinario che limitasse la responsabilità amministrativa alla sola ipotesi del dolo. In tale evenienza, infatti, non si realizzerebbe una ragionevole ripartizione del rischio, che invece sarebbe addossato in modo assolutamente

prevalente alla collettività, la quale dovrebbe sopportare integralmente il danno arrecato dall'agente pubblico. I comportamenti macroscopicamente negligenti non sarebbero scoraggiati e, pertanto, la funzione deterrente della responsabilità amministrativa, strumentale al buon andamento dell'amministrazione, ne sarebbe irrimediabilmente indebolita. 6.6.2. – Diverso, però, è il caso in cui la disciplina che circoscriva alle sole ipotesi di dolo l'elemento soggettivo della responsabilità riguardi esclusivamente un numero limitato di agenti pubblici o determinate attività amministrative, allorché esse presentino, per le loro caratteristiche intrinseche, un grado di rischio di danno talmente elevato da scoraggiare sistematicamente l'azione e dare luogo alla "amministrazione difensiva". (...) il legislatore, con il limite della ragionevolezza, al fine di "garantire un più sollecito ed efficiente svolgimento dell'azione amministrativa", è libero di disciplinare diversamente "la determinazione e la graduazione dei tipi e dei limiti di responsabilità che, in relazione alle varie categorie di dipendenti pubblici o alle particolari situazioni regolate, appaiano come le forme più idonee a garantire l'attuazione dei (...) principi costituzionali" (sentenza n. 1032 del 1988). 6.6.3. – Parimenti, può essere ritenuta non irragionevole una disciplina provvisoria che limiti al dolo l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, avuto riguardo a un contesto particolare che richieda tale limitazione al fine di assicurare la maggiore efficacia dell'attività amministrativa e, attraverso essa, la tutela di interessi di rilievo costituzionale. Una disciplina provvisoria che limiti l'elemento soggettivo al dolo può essere non irragionevole, anche se indebolisce la funzione deterrente, in quanto radicata nella particolarità di uno specifico contesto in cui la tutela di fondamentali interessi di rilievo costituzionale richieda che l'attività amministrativa si svolga in modo tempestivo e senza alcun tipo di ostacoli, neppure di quelli che derivano dal timore di incorrere (al di fuori delle ipotesi dolose) nella responsabilità amministrativa (...). 11. – Il consolidamento dell'amministrazione di risultato e i mutamenti strutturali del contesto istituzionale, giuridico e sociale in cui essa opera (...) giustificano la ricerca, a regime, di nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, con l'obiettivo di rendere la responsabilità ragione di stimolo e non disincentivo all'azione. In assenza di simili interventi, il fenomeno della "burocrazia difensiva", dopo la scadenza del regime provvisorio oggetto della disposizione censurata, sarebbe destinato a risandersi e la percezione da parte dell'agente pubblico di un eccesso di deterrenza tornerebbe a rallentare l'azione amministrativa. Ne sarebbero pregiudicati, oltre al principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, anche altri rilevanti interessi costituzionali. Pertanto, una complessiva riforma della responsabilità amministrativa è richiesta per ristabilire una coerenza tra la sua disciplina e le più volte richiamate trasformazioni dell'amministrazione e del contesto in cui essa deve operare. Il legislatore non potrà limitare (...) l'elemento soggettivo al dolo – limitazione che ha trovato giustificazione esclusivamente in una disciplina provvisoria radicata nelle caratteristiche peculiari del contesto ricordato – ma potrà, nell'esercizio della discrezionalità che ad esso compete, attingere al complesso di proposte illustrate nelle numerose analisi scientifiche della materia, anche modulandole congiuntamente e considerando profili diversi da quello dell'elemento psicologico, in modo da rendere più equa la ripartizione del rischio di danno, così alleviando la fatica dell'amministrare senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità amministrativa. 11.1. – Si allude, in primo luogo, alla ipotesi di un'adeguata tipizzazione della colpa grave già conosciuta in specifici settori dell'ordinamento, posto che (...) l'incertezza della sua effettiva declinazione affidata all'opera postuma del giudice costituisce uno degli aspetti più temuti dagli amministratori. Altra ipotesi da vagliare con attenzione è la generalizzazione di una misura già prevista per alcune specifiche categorie, ossia l'introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico, ma resta a carico dell'amministrazione nel cui interesse esso agisce, misura, questa, cui può accompagnarsi

anche la previsione della rateizzazione del debito risarcitorio. L'opportunità del cosiddetto "tetto" non può essere esclusa in ragione dell'esistenza del (...) potere riduttivo, dal momento che il primo, fissato ex ante dal legislatore, varrebbe obbligatoriamente per tutti, mentre il secondo è fisiologicamente rimesso ad un apprezzamento discrezionale ex post del giudice contabile. Piuttosto, sarebbe utile valutare una modifica anche della disciplina del potere riduttivo, prevedendo, oltre all'attuale ipotesi generale affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti. Del pari, meritevole di considerazione potrebbe essere il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni. Altro aspetto che potrebbe essere preso in considerazione, nell'interesse sia dell'agente pubblico che della stessa amministrazione danneggiata, è quello della incentivazione delle polizze assicurative (che, allo stato attuale, non sono obbligatorie), incentivazione, peraltro, cui ha già fatto ricorso (...) il nuovo codice dei contratti pubblici. Ancora, (...) potrebbe essere vagliata una eccezionale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici dipendenti, anche solo in relazione a determinate tipologie di atti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o del connesso elevato rischio patrimoniale. Da ultimo, il legislatore potrebbe intervenire per scongiurare l'eventuale moltiplicazione delle responsabilità degli amministratori per i medesimi fatti materiali e spesso non coordinate tra loro».

SENTENZA N. 133

L'adozione dei costi standard totali e, in via transitoria, della spesa storica quali criteri di riparto del fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 133 ha, tra l'altro, dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del d.l. n. 104 del 2023, impugnato dalle Regioni Veneto, Piemonte e Campania, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, 118 e 119 Cost., nella parte in cui introduce alcune modifiche ai criteri di ripartizione del fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale (fondo TPL), previsti dall'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017. La disposizione è stata adottata a seguito dell'infruttuoso decorso del termine del 31 luglio 2023, stabilito dal d.l. n. 176 del 2022 per l'emanazione del decreto interministeriale di definizione dei livelli adeguati dei servizi (LAS), e quindi in assenza delle condizioni di applicabilità dei nuovi criteri introdotti dal medesimo d.l. In generale, la norma ha stabilito che la ripartizione del 50% del fondo deve essere effettuata sulla base dei costi standard, computati tenendo conto del complesso dei servizi di trasporto pubblico locale in ciascuna Regione, come risultanti dalla banca dati dell'Osservatorio nazionale. È stata inoltre introdotta una disciplina transitoria, articolata in due parti. Per gli anni 2023-24, è stato disposto che una quota prevalente delle risorse già stanziata (legge n. 197 del 2022) per il fondo in esame sia ripartita secondo le percentuali utilizzate per l'anno 2020 e quindi, in sostanza, sulla base del criterio della spesa storica. Solo la quota residua è stata suddivisa sulla base dei criteri di cui all'art. 27, comma 2, del d.l. n. 50 del 2017. Infine, incidendo sul comma 6 del già menzionato art. 27, si è previsto che, nelle more dell'adozione del decreto di definizione dei LAS, tutte le risorse del fondo vanno ripartite con riferimento esclusivo ai costi standard totali. Tenuto conto della complessa evoluzione normativa della materia (peraltro non ancora a regime in assenza del decreto di definizione dei LAS), non è stata ravvisata la lamentata lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale, cui si connetteva la pretesa violazione dei principi di ragionevolezza,

buon andamento e copertura finanziaria. Nel 2023, il nuovo criterio dei costi standard totali risulta utilizzato solo con riferimento alle risorse aggiuntive rispetto a quelle individuate e ripartite in linea con quanto accaduto nell'anno 2020, mentre il criterio dei costi standard puri non ha mai trovato applicazione, come risulta dai decreti ministeriali di riparto adottati fino al 2023. Peraltro, la clausola di garanzia, in virtù della quale l'applicazione dei nuovi criteri non deve determinare in ogni caso per ciascuna Regione un'assegnazione inferiore a quella risultante dalla ripartizione del fondo per l'anno 2020, permane anche nell'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017, così come modificato dalla disposizione impugnata, e opera anche per il futuro. A fronte della mancanza di indizi che rivelino in maniera palese la violazione del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, le ricorrenti non hanno fornito alcuna documentazione a sostegno dell'evocata lesione e dunque non hanno adempiuto al preciso onere di fornire adeguata prova dell'impossibilità dello svolgimento delle funzioni per effetto della disposizione statale. La Corte ha tuttavia formulato l'auspicio che, per il finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale, venga concluso al più presto il complesso iter di transizione ai costi e fabbisogni standard, già prefigurato dalla legge n. 42 del 2009 e funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio pubblico e il sistema di perequazione. Tale percorso è stato infatti sospeso, o addirittura contraddetto, dal susseguirsi di una pluralità di interventi normativi temporanei, che hanno impedito il conseguimento di un assetto del sistema di trasporto pubblico locale stabile e coerente con gli obiettivi di garanzia di un servizio efficiente e idoneo a soddisfare i bisogni delle comunità territoriali, secondo criteri di omogeneità sull'intero territorio nazionale. Si è pertanto sottolineata la necessità che siano al più presto definiti i LAS e identificati in modo univoco i costi standard, nella prospettiva di un riassetto organico del settore cui solo il legislatore potrà e dovrà provvedere.

ESTRATTO

«3.1.– Già prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, l'art. 20 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (...) aveva stabilito che le risorse statali per il finanziamento delle funzioni conferite a regioni ed enti locali nel settore dei “servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati” (...) fossero “individuate e ripartite” tramite decreti del Presidente del Consiglio dei ministri “previa intesa con la Conferenza permanente tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano” (...). A seguito della revisione costituzionale del 2001, nonostante la configurazione della materia del trasporto pubblico locale come materia di competenza regionale residuale e la ridefinizione dell'autonomia finanziaria regionale riconosciuta dall'art. 119 Cost., il modello di finanziamento delineato dal citato art. 20 del d.lgs. n. 422 del 1997 ha continuato a essere seguito, a causa della “perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali” (sentenza n. 222 del 2005). Ciò, però, con il temperamento costituito dal necessario coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nei processi decisionali concernenti il riparto delle risorse statali relative a fondi istituiti in ambiti di competenza regionale, mediante intesa da raggiungere in sede di Conferenza unificata (...). È in questo contesto che si colloca il “Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri per il trasporto pubblico locale, anche ferroviario”, istituito dall'art. 1, comma 301, della legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228 del 2012), in sostituzione del precedente “Fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario” di cui all'art. 21, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (...). Inizialmente, si prevedeva che tale fondo fosse alimentato per intero dalla compartecipazione al gettito delle accise sulla benzina e sul gasolio da autotrazione e si demandava a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza

unificata, la definizione di criteri e modalità con cui ripartire e trasferire alle regioni le risorse del fondo. Si precisava, tuttavia, che tali criteri avrebbero dovuto essere stabiliti “tenendo conto del rapporto tra ricavi da traffico e costi dei servizi (...) in materia di servizi di trasporto pubblico locale e di servizi ferroviari regionali, salvaguardando le esigenze della mobilità nei territori anche con differenziazione dei servizi” (comma 3 dell’art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012, come sostituito dalla legge n. 228 del 2012) e in linea con una serie di criteri incentivanti già previsti per il precedente fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale (...). A seguito dell’intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 7 febbraio 2013, è stato adottato il d.P.C.m. 11 marzo 2013, con cui si sono fissati i criteri e le modalità di riparto del fondo. Questi ultimi, tuttavia, sono stati individuati, quanto al novanta per cento delle risorse, in base al criterio della spesa storica (mediante rinvio a un’apposita Tabella) e solo per il residuo dieci per cento in base ai citati criteri premiali. Tale disciplina ha superato indenne lo scrutinio di legittimità costituzionale di questa Corte (sentenza n. 273 del 2013) sull’assunto della non compiuta attuazione della legge n. 42 del 2009, dichiaratamente volta a dare forma al sistema di finanziamento delle funzioni degli enti territoriali previsto dall’art. 119 Cost. (cosiddetto federalismo fiscale), fra cui deve ritenersi compreso il trasporto pubblico locale. In particolare, in quella occasione si dava atto della mancata individuazione dei LAS nonché dei costi standard, prescritti dall’art. 8 della citata legge n. 42 del 2009 ai fini della determinazione dell’ammontare del finanziamento della spesa per il trasporto pubblico locale. Pertanto, questa Corte concludeva che “il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt’oggi, l’integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall’art. 119 Cost.” e legittima “l’intervento del legislatore statale diretto a garantire un contributo al finanziamento del trasporto pubblico locale, per garantire quelle esigenze di omogeneità nella fruizione del servizio che rispondono ad inderogabili esigenze unitarie” (...). Con l’art. 27 del d.l. n. 50 del 2017 (...), il fondo TPL è stato oggetto di una significativa riforma, che ha introdotto, anzitutto, la predeterminazione della dotazione annuale dello stesso, fissandone cioè per legge la consistenza, anno per anno, e definendone i relativi stanziamenti nel bilancio dello Stato, sul capitolo 1315 dello Stato di previsione della spesa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La medesima disposizione ha, poi, provveduto anche a modificare i criteri di ripartizione del fondo stabilendo essenzialmente che: a) il dieci per cento delle risorse dello stesso doveva essere assegnato alle regioni sulla base dei proventi complessivi da traffico e dell’incremento dei medesimi registrato tra il 2014 e l’anno di riferimento, con rilevazione effettuata dall’Osservatorio nazionale (e con la previsione dell’incremento della percentuale, negli anni successivi al primo, di un ulteriore cinque per cento annuo fino a raggiungere il venti per cento dell’importo del fondo); b) un altro dieci per cento (con la previsione di un ulteriore incremento del cinque per cento negli anni successivi al primo, fino a raggiungere il venti per cento dell’importo del fondo) doveva essere assegnato in base al cosiddetto costo standard, come definito da un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, in base all’art. 1, comma 84, della legge n. 147 del 2013; c) la quota residua, ma prevalente, del fondo (corrispondente all’ottanta per cento) doveva essere suddivisa sulla base della percentuale storica di ripartizione fra le regioni (che, a partire dal 2019, avrebbe dovuto tener conto dei LAS, da definirsi con decreto interministeriale, previa intesa in Conferenza unificata, nonché previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, ai sensi del comma 6 del medesimo articolo). L’applicazione di tale riforma – che avrebbe dovuto avere luogo dapprima a partire dal 2018 e poi, in base all’art. 47 del d. l. n. 124 del 2019, come convertito, dal 2020 – è stata più volte posposta nel tempo. Pertanto, per gli anni 2020-2021, la ripartizione del fondo ha continuato a essere effettuata sulla base del d.P.C.m. 11 marzo 2013, come modificato dal d.P.C.m. 26 maggio 2017, e quindi sulla base del prevalente criterio della spesa storica. In sostanza, per gli anni dal 2018 al 2022, il novanta

per cento del fondo doveva essere assegnato alle regioni sulla base della spesa storica e il residuo dieci per cento sempre in base alle medesime percentuali, ma subordinatamente alla verifica del raggiungimento di specifici obiettivi di efficientamento. Anche sulla base del successivo d.l. n. 68 del 2022, come convertito, la quota decisamente prevalente del medesimo fondo (...) è stata ripartita fra le regioni secondo il criterio della spesa storica, mentre solo una limitata somma (...), che avrebbe dovuto essere suddivisa secondo modalità che tenessero conto dei costi standard e dei LAS, da definire con decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza unificata, entro il 31 ottobre 2022, è stata – in assenza di quest’ultimo – suddivisa sulla base di indicatori di carattere generale per la determinazione dei LAS individuati con il decreto interministeriale 29 dicembre 2022, n. 421 (...), ma ritenuti utilizzabili solo per le risorse relative al 2022. È, pertanto, solo con il d.l. n. 176 del 2022 (...) che si è assistito a una modifica rilevante dei criteri di ripartizione del fondo in esame, là dove si è previsto che tale ripartizione – da effettuarsi, entro il 31 ottobre di ogni anno, con decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza unificata – dovesse avvenire tenendo conto, quanto al cinquanta per cento del fondo, dei costi standard di cui all’art. 1, comma 84, della legge n. 147 del 2013 (...) e, per la restante quota del cinquanta per cento, dei LAS, da definirsi con un decreto interministeriale, previa intesa in Conferenza unificata entro il 31 luglio 2023. Al fine di “garantire una ragionevole certezza delle risorse disponibili”, si è introdotta, inoltre, una clausola di garanzia, in forza della quale l’applicazione dei nuovi criteri non avrebbe dovuto determinare, per ciascuna regione, un’assegnazione di risorse inferiore a quella risultante dalla ripartizione del fondo per l’anno 2020. 3.2.– In questo contesto si collocano le modifiche introdotte dall’art. 17 del d.l. n. 104 del 2023 (...), adottate dal Governo, a seguito del decorso del termine del 31 luglio 2023 senza che fosse stato emanato il decreto interministeriale di definizione dei LAS e quindi in assenza delle condizioni di applicabilità dei nuovi criteri. Con esse, da un lato, si è stabilito che, in via generale, la ripartizione del cinquanta per cento del fondo deve essere effettuata sulla base dei costi standard computati tenendo conto del “complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione, risultanti dalla banca dati dell’Osservatorio” nazionale (art. 27, comma 2, lettera a, del d.l. n. 50 del 2017, come convertito) (costi standard totali). Dall’altro lato, si è introdotta (...) una disciplina transitoria, articolata in due parti. Con specifico riguardo agli anni 2023-24, l’art. 17 del d.l. n. 50 del 2017 (...) ha provveduto a disporre che una quota decisamente prevalente delle risorse già stanziata, con la legge 29 dicembre 2022, n. 197 (...) fosse ripartita secondo le percentuali utilizzate per l’anno 2020 (...) e quindi, in sostanza, sulla base del criterio della spesa storica, laddove solo la quota residua (...) fosse suddivisa sulla base dei criteri di cui all’art. 27, comma 2, del d.l. n. 50 del 2017 (...). Infine, incidendo sull’art. 27, comma 6, di quest’ultimo, si è previsto che, nelle more dell’adozione del decreto di definizione dei LAS, tutte le risorse del fondo sono da ripartirsi con riferimento esclusivo ai costi standard totali. In specifica attuazione di tali indicazioni, è stato adottato il decreto interministeriale 11 dicembre 2023, n. 328 (...), di ripartizione delle risorse fra le regioni che, come risulta dalle Tabelle allegate al medesimo, è avvenuta: a) per un ammontare pari a 4.873.335.361,50 euro secondo le percentuali di riparto relative all’anno 2020 (basate sul criterio della spesa storica) (Tabella 1); b) per un ammontare pari a 180.794.976,50 euro secondo il nuovo criterio del costo standard “totale” (comprensivo di tutti i servizi esercitati sul territorio regionale) (Tabella 2). (...) 5.2.1.– (...) Questa Corte ha da tempo riconosciuto che il fondo TPL, pur non essendo riconducibile “a nessuno degli strumenti di finanziamento previsti dall’art. 119 Cost.” (sentenza n. 273 del 2013), rappresenta uno strumento con cui lo Stato, nella “perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009, che non può non tradursi in incompiuta attuazione dell’art. 119 Cost.” (...), mira a soddisfare l’esigenza di “assicurare un livello uniforme di godimento di diritti tutelati dalla Costituzione stessa, in funzione di sostegno ed integrazione delle limitate risorse regionali

disponibili” (sentenza n. 211 del 2016)” (sentenza n. 74 del 2019). (...) 5.3.2.– (...) Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, “l’autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa” (sentenza n. 73 del 2023), sicché le risorse disponibili possono subire modifiche, anche in diminuzione. Tuttavia, “simili riduzioni non devono comunque rendere difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite (sentenza n. 155 del 2020)” (sentenza n. 73 del 2023). Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che dovrebbe essere coordinato con il riparto delle funzioni, “così da far corrispondere il più possibile (...) esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse (...) dall’altro (sentenza n. 138 del 1999 e, più di recente, sentenza n. 241 del 2012)” (sentenza n. 188 del 2015). In alcuni casi, l’impossibilità di svolgimento delle funzioni è stata ritenuta evidente in presenza di norme di legge che assegnavano compiti e funzioni agli enti territoriali, senza alcun trasferimento di risorse (sentenza n. 73 del 2023), o determinavano drastiche riduzioni di dotazioni finanziarie degli enti (ad esempio pari al cinquanta per cento rispetto all’anno precedente) “ad invarianza di funzioni e senza un progetto di riorganizzazione” (sentenza n. 188 del 2015). Più di frequente, tuttavia, questa Corte (sentenza n. 155 del 2020), pur in presenza di significative riduzioni di finanziamenti, ha riconosciuto la necessità che le regioni dimostrino l’inadeguatezza delle risorse a loro disposizione “con puntuali riferimenti a dati analitici riferiti alle entrate del caso di specie” (sentenza n. 155 del 2020) o che tale inadeguatezza sia desunta dalla lettura dei bilanci regionali o ancora accertata nei giudizi a quibus (sentenza n. 10 del 2016). (...) Nel caso di specie, l’evoluzione della normativa (...) – che è ancora in attesa di andare a regime una volta emanato il decreto di definizione dei LAS – e la successione dei provvedimenti di riparto delle risorse del fondo TPL, quale si è avuta fino al 2023, non assegnano al mutamento dei criteri di ripartizione delle predette risorse stabilito dall’impugnato art. 17 del d.l. n. 104 del 2023 (...) l’evidenza della pretesa lesione (...). 5.3.3.– Nel giungere a tale conclusione di non fondatezza della questione (...), questa Corte non può, tuttavia, esimersi dal formulare l’auspicio che, quanto al finanziamento dei servizi di trasporto pubblico locale, si porti al più presto a conclusione il complesso iter di transizione ai costi e fabbisogni standard, prefigurato già dalla legge n. 42 del 2009 e funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio pubblico e il sistema di perequazione. Tale percorso, sebbene avviato in tempi ormai risaltanti, è stato, infatti, sospeso, quando non contraddetto, dal susseguirsi di una pluralità di interventi normativi che, nel segno della temporaneità, hanno impedito il conseguimento di un assetto del sistema di trasporto pubblico locale stabile e coerente con gli obiettivi di garanzia di un servizio efficiente e idoneo a soddisfare i bisogni delle comunità territoriali, secondo criteri di omogeneità sull’intero territorio nazionale. A tal fine, occorre, pertanto, che siano al più presto definiti i LAS e identificati in modo univoco i costi standard nella prospettiva di un riassetto organico del settore cui solo il legislatore potrà e dovrà provvedere».

SENTENZA N. 135

La dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale quale indefettibile requisito (introdotto, ribadito e precisato dalla Corte) di non punibilità dell’aiuto al suicidio – Non fondatezza delle questioni, reiterato auspicio e appello rivolto al legislatore e al servizio sanitario nazionale

La sentenza n. 135 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 580 cod. pen. (come modificato dalla sentenza n. 242 del 2019), impugnato, in riferimento agli

artt. 2, 3, 13, 32, 117 Cost., 8 e 14 CEDU, nella parte in cui subordina la non punibilità di chi agevola l'altrui suicidio alla condizione che l'aiuto sia prestato a persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale. L'ordinanza n. 207 del 2018 e la citata sentenza del 2019 hanno già scrutinato la censurata disposizione, pervenendo a conclusioni integralmente confermate. Il rimettente mirava a estendere ulteriormente l'area di liceità delle condotte di aiuto al suicidio, rispetto a pazienti per i quali sussistano i requisiti della patologia irreversibile, delle sofferenze fisiche o psicologiche intollerabili e della capacità di prendere decisioni libere e consapevoli, ma difetti, invece, il mantenimento in vita grazie a trattamenti di sostegno vitale. La Corte è consapevole dell'intensa sofferenza e prostrazione sperimentata da chi, affetto da anni da patologie degenerative del sistema nervoso e giunto a uno stato avanzato della malattia, associato alla quasi totale immobilità e alla conseguente dipendenza da terze persone per le necessità più basilari, viva questa situazione come intollerabile. Nondimeno, il requisito della dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale, che rappresenta un *unicum* nell'orizzonte comparato, svolge, in assenza di un intervento legislativo, un ruolo cardine nella logica della soluzione adottata con le pronunce del 2018 e del 2019. Esse non hanno riconosciuto un generale diritto di terminare la propria vita in ogni situazione di sofferenza intollerabile determinata da una patologia irreversibile, ma hanno soltanto ritenuto irragionevole precludere l'accesso al suicidio assistito di pazienti che, versando in quelle condizioni e mantenendo intatte le proprie capacità decisionali, già abbiano il diritto, riconosciuto dalla legge n. 219 del 2017, di decidere di porre fine alla propria vita, rifiutando il trattamento necessario ad assicurarne la sopravvivenza. Simile *ratio*, all'evidenza, non si estende a pazienti che non dipendano da trattamenti di sostegno vitale, i quali non hanno (o non hanno ancora) la possibilità di lasciarsi morire semplicemente rifiutando le cure. Le due situazioni sono differenti. Il diritto fondamentale del paziente di rifiutare qualsiasi trattamento medico, inclusi quelli necessari a garantirne la sopravvivenza, è nato e si è consolidato nella giurisprudenza, costituzionale, civile e penale, da un lato, come diritto al consenso informato alle proposte terapeutiche del medico, dall'altro e specularmente, come diritto a rifiutare le terapie. Il diritto è intimamente legato alla tutela della dimensione corporea della persona contro ogni ingerenza esterna non previamente consentita, e dunque alla tutela dell'integrità fisica. Esso si caratterizza primariamente come libertà negativa del paziente a non subire interventi indesiderati sul corpo e nel corpo, anche laddove abbiano lo scopo di tutelare la sua salute o la sua vita. Strutturalmente differente è, invece, la situazione soggettiva inerente alla sfera di autonomia nelle decisioni che coinvolgono il proprio corpo, che è a sua volta un aspetto del più generale diritto al libero sviluppo della propria persona. Vero è che le Corti costituzionali tedesca, austriaca e spagnola hanno tratto proprio dal diritto alla libera autodeterminazione nello sviluppo della propria personalità, come pure dallo stesso mandato di tutela della dignità umana, l'esistenza di un diritto fondamentale a disporre della propria vita, anche attraverso l'aiuto di terzi, o di un diritto della persona alla propria morte in contesti eutanasici. In particolare, muovendo da tale diritto, le Corti tedesca e austriaca hanno ritenuto incostituzionali le disposizioni che, nei rispettivi ordinamenti, limitavano o vietavano l'assistenza al suicidio; mentre la Corte spagnola ha rinvenuto un preciso fondamento costituzionale della recente disciplina in materia di eutanasia e assistenza al suicidio di persone capaci di autodeterminarsi. Anche altre giurisdizioni nel mondo sono pervenute a risultati simili. Tuttavia, la Corte italiana, analogamente alla Corte EDU e alla Corte suprema del Regno Unito, ha ritenuto di dover pervenire a un diverso risultato. La decisione su quando e come concludere l'esistenza può certo considerarsi inclusa tra le più significative nella vita di un individuo: però, se ogni scelta di legalizzazione di pratiche di suicidio assistito o di eutanasia amplia gli spazi riconosciuti all'autonomia della persona nel decidere liberamente sul proprio destino, essa crea, al tempo stesso, rischi che l'ordinamento ha il dovere di evitare, in adempimento del dovere di tutela della vita. Simili rischi riguardano la possibilità non solo 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 sostanziali e procedimentali, 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. Compito della Corte non è sostituirsi al legislatore nella individuazione del punto di equilibrio in astratto più appropriato tra il diritto all'autodeterminazione di ciascun individuo sulla propria esistenza e le contrapposte istanze di tutela della vita umana, sua e dei terzi; bensì, soltanto, quello di fissare il limite minimo, costituzionalmente imposto alla luce del quadro legislativo, della tutela di ciascuno di questi principi, restando ferma la possibilità per il legislatore di individuare soluzioni che assicurino all'uno o all'altro una tutela più intensa. In quest'ottica, la sentenza n. 50 del 2022 ha individuato, rispetto alla contigua fattispecie dell'omicidio del consenziente, una soglia minima di tutela della vita umana, che si impone al legislatore, così come al potere referendario, e si risolve nell'insostenibilità costituzionale di un'ipotetica disciplina che dovesse far dipendere dalla mera volontà dell'interessato la liceità di condotte che ne cagionino la morte, a prescindere dalle condizioni in cui il proposito è maturato, dalla qualità del soggetto attivo e dalle ragioni da cui questo è mosso, così come dalle forme di manifestazione del consenso e dai mezzi usati per provocare la morte. All'opposto, l'ordinanza n. 207 del 2018 e la sentenza n. 242 del 2019 hanno ritenuto eccessiva e costituzionalmente insostenibile la compressione dell'autodeterminazione del paziente nella peculiare situazione in cui questi avrebbe la possibilità di porre termine alla propria vita rifiutando i trattamenti che ne assicurano la sopravvivenza, ovvero chiedendone l'interruzione. Nell'ambito della descritta cornice, dovrà riconoscersi un significativo spazio alla discrezionalità del legislatore, al quale spetta primariamente il compito di offrire una tutela equilibrata a tutti i diritti di pazienti che versino in situazioni di intensa sofferenza. Il che esclude possa ravvisarsi, nella situazione normativa attuale, una violazione del loro diritto all'autodeterminazione. Resta fermo il dovere della Repubblica di assicurare a questi pazienti tutte le terapie appropriate, incluse quelle necessarie a eliminare o, almeno, a ridurre a proporzioni tollerabili le sofferenze determinate dalle patologie di cui sono affetti; e assieme il dovere di assicurare loro ogni sostegno di natura assistenziale, economica, sociale, psicologica. Il fondamentale diritto del paziente all'autodeterminazione comprende anche, prima ancora del diritto a interrompere i trattamenti sanitari in corso, benché necessari alla sopravvivenza, quello di rifiutare *ab origine* l'attivazione degli stessi. Non vi può essere distinzione tra la situazione del paziente già sottoposto a trattamenti di sostegno vitale, di cui può pretendere l'interruzione, e quella del paziente che, per sopravvivere, necessita, in base a valutazione medica, dell'attivazione di simili trattamenti, che però può rifiutare: nell'uno e nell'altro caso, la Costituzione e, in ossequio ad essa, la legge ordinaria (art. 1, comma 5, della legge n. 219 del 2017) riconoscono al malato il diritto di scegliere di congedarsi dalla vita con effetti vincolanti nei confronti dei terzi. I principi della sentenza n. 242 del 2019 valgono in entrambe le ipotesi. Per l'ordinamento, ogni vita è portatrice di un'inalienabile dignità, indipendentemente dalle concrete condizioni in cui essa si svolga; diversa è la nozione soggettiva di dignità che si connette alla concezione che il paziente ha della propria persona e al suo interesse a lasciare una certa immagine di sé. Tale nozione finisce per coincidere con quella di autodeterminazione della persona, la quale a sua volta 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 necessariamente sottoposta a un bilanciamento a fronte del contrapposto dovere di tutela della vita umana, nel quale il legislatore deve poter disporre di un significativo margine di apprezzamento. Per la Corte EDU, il diritto di decidere con quali mezzi e a che punto la propria vita finirà costituisce uno degli aspetti del diritto al rispetto della propria vita privata e

una disciplina che vieti, sotto minaccia di pena, l'assistenza al suicidio di un paziente necessariamente interferisce con questo diritto. Tuttavia, gli Stati, anche in considerazione dell'assenza di un sufficiente consenso in materia tra i vari ordinamenti dei Paesi del Consiglio d'Europa, dispongono di un considerevole margine di apprezzamento in ordine al bilanciamento tra tale diritto e gli interessi tutelati da simili incriminazioni (la tutela della vita). Il bilanciamento può legittimamente condurre gli Stati tanto a mantenere politiche restrittive, quanto alla regolamentazione di forme di assistenza al suicidio o di eutanasia, senza che quest'ultima opzione debba ritenersi preclusa dagli obblighi di tutela della vita umana. La Corte di Strasburgo ha evidenziato la difficoltà di accertare che la decisione del paziente di accedere al suicidio assistito sia realmente autonoma, libera da influenze esterne e da preoccupazioni cui si dovrebbe fornire una diversa risposta; e ha sottolineato come l'accertamento della genuinità della richiesta del paziente divenga particolarmente difficoltoso in situazioni cliniche, come le patologie neurodegenerative, in cui i pazienti, in stati avanzati della malattia, possono perdere la capacità di comunicare. Perciò, spetta ai singoli Stati valutare le vaste implicazioni sociali e i rischi di abuso ed errore che ogni legalizzazione delle procedure di suicidio medicalmente assistito inevitabilmente comporta. La Corte italiana non ha ravvisato ragioni per discostarsi dall'orientamento della Corte europea; analogamente, non è 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. A fronte della varietà di opzioni esegetiche offerte dalla prassi, la nozione di trattamenti di sostegno vitale utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale deve essere interpretata, dal Servizio sanitario nazionale e dai giudici comuni, in conformità alla *ratio* delle relative decisioni. Il paziente ha il diritto fondamentale di rifiutare ogni trattamento sanitario praticato sul proprio corpo, indipendentemente dal suo grado di complessità tecnica e di invasività, incluse quelle procedure normalmente compiute da personale sanitario, la cui esecuzione richiede particolari competenze ma che potrebbero essere apprese da familiari o *caregivers*. Nella misura in cui tali procedure (quali l'evacuazione manuale dell'intestino del paziente, l'inserimento di cateteri urinari o l'aspirazione del muco dalle vie bronchiali) si rivelino in concreto necessarie ad assicurare l'espletamento di funzioni vitali del paziente, al punto che la loro omissione o interruzione determinerebbe prevedibilmente la morte in un breve lasso di tempo, esse dovranno certamente essere considerate quali trattamenti di sostegno vitale, ai fini dell'applicazione dei principi della sentenza n. 242 del 2019. Tutte queste procedure, proprio come l'idratazione, l'alimentazione o la ventilazione artificiali, nelle loro varie modalità di esecuzione, possono essere legittimamente rifiutate dal paziente, il quale ha già, per tal via, il diritto di esporsi a un rischio prossimo di morte. In tal caso, il paziente si trova nella situazione contemplata dalla sentenza n. 242 del 2019, risultando irragionevole che il divieto penalmente sanzionato di assistenza al suicidio nei suoi confronti possa continuare ad operare. D'altra parte, per fugare i timori di una progressiva incontrollata estensione dei presupposti del suicidio assistito, l'accertamento della condizione di dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale deve essere condotto unitariamente assieme a quello di tutti gli altri requisiti fissati dalla sentenza. Di cruciale rilievo appare non solo l'esistenza di una patologia incurabile e la permanenza di condizioni di piena capacità del paziente ma anche la presenza di sofferenze intollerabili (e non controllabili attraverso appropriate terapie palliative), di natura fisica o comunque derivanti dalla situazione complessiva di intensa sofferenza esistenziale che si può presentare, in particolare, negli stati avanzati delle patologie neurodegenerative. È comunque necessario il puntuale rispetto delle condizioni procedurali stabilite dalla sentenza n. 242 del 2019, essenziali per prevenire quel pericolo di abusi a danno delle persone deboli e vulnerabili che aveva indotto l'ordinanza n. 207 del 2018 a sollecitare prioritariamente l'intervento del legislatore. Queste condizioni sono inserite nel quadro della procedura medicalizzata ex art. 1 della legge n. 219 del 2017, entro la quale deve essere assicurato al paziente l'accesso a terapie

palliative appropriate. La procedura prevede il necessario coinvolgimento del Servizio sanitario nazionale, al quale è affidato il delicato compito di accertare la sussistenza delle condizioni sostanziali di liceità dell'accesso al suicidio assistito, oltre che di verificare le modalità di esecuzione, le quali dovranno evitare abusi in danno di persone vulnerabili, garantire la dignità del paziente ed evitare sofferenze; in attesa di un organico intervento del legislativo, è richiesto il parere del comitato etico territorialmente competente. La clausola di equivalenza, stabilita nel dispositivo della sentenza n. 242 del 2019 per i fatti anteriori alla sua pubblicazione, non può estendersi a fatti commessi successivamente, in Italia o all'estero, ai quali si applicano invece i requisiti procedurali stabiliti dalla sentenza; l'eventuale mancata autorizzazione alla procedura, da parte delle strutture sanitarie, potrà essere impugnata di fronte al giudice competente. Resta impregiudicata la necessità di un attento accertamento, da parte del giudice penale, di tutti i requisiti del delitto, compreso l'elemento soggettivo. Infine, la Corte ha reiterato con forza l'auspicio che il legislatore e il servizio sanitario nazionale intervengano prontamente ad assicurare concreta e puntuale attuazione ai principi fissati da quelle pronunce, oggi ribaditi e ulteriormente precisati, ferma restando la possibilità per il legislatore di dettare una diversa disciplina, nel rispetto dei principi costituzionali. In pari tempo, ha confermato lo stringente appello affinché, sull'intero territorio nazionale, sia garantito a tutti i pazienti, inclusi quelli che si trovano nelle condizioni per essere ammessi alla procedura di suicidio assistito, una effettiva possibilità di accesso alle cure palliative appropriate per controllare la loro sofferenza. Occorre assicurare, anche attraverso la previsione delle necessarie coperture dei fabbisogni finanziari, che l'opzione della somministrazione di farmaci in grado di provocare entro un breve lasso di tempo la morte del paziente non comporti il rischio di alcuna prematura rinuncia, da parte delle strutture sanitarie, a offrire sempre al paziente concrete possibilità di accedere a cure palliative diverse dalla sedazione profonda continua, ove idonee a eliminare la sua sofferenza, sì da porlo in condizione di vivere con intensità e in modo dignitoso la parte restante della propria esistenza.

ESTRATTO

«6.— La disposizione in questa sede censurata, l'art. 580 cod. pen., è stata già scrutinata (...) con l'ordinanza n. 207 del 2018 e con la sentenza n. 242 del 2019. (...) 6.1.— Nel vigente ordinamento costituzionale, la ratio dell'art. 580 cod. pen. e della contigua ipotesi delittuosa di cui all'art. 579 cod. pen. non può più essere ravvisata nell'idea — sottesa alle scelte del legislatore del 1930 — di una indisponibilità della vita umana, funzionale all'“interesse che la collettività riponeva nella conservazione della vita dei propri cittadini”. Una simile prospettiva risulterebbe palesemente in contrasto con la Costituzione, “che guarda alla persona umana come a un valore in sé, e non come a un semplice mezzo per il soddisfacimento di interessi collettivi” (...). Nondimeno, questa Corte ha ritenuto e ritiene che il mantenimento, attorno alla persona, di una “cintura di protezione” (sentenza n. 50 del 2022, punto 3.1. del Considerato in diritto) contro scelte autodistruttive, realizzato attraverso la duplice incriminazione dell'omicidio del consenziente e di ogni forma di istigazione o agevolazione materiale dell'altrui suicidio, “assolva allo scopo, di perdurante attualità, di tutelare le persone che attraversano difficoltà e sofferenze, anche per scongiurare il pericolo che coloro che decidono di porre in atto il gesto estremo e irreversibile del suicidio subiscano interferenze di ogni genere” (...). L'incriminazione in parola deve dunque essere, oggi, intesa come funzionale a proteggere la vita delle persone rispetto a scelte irreparabili che pregiudicherebbero definitivamente l'esercizio di qualsiasi ulteriore diritto o libertà, al fine di evitare che simili scelte, collegate a situazioni, magari solo momentanee, di difficoltà e sofferenza, o anche soltanto non sufficientemente meditate” (...), possano essere indotte, sollecitate o anche solo assecondate da terze persone, per le ragioni più diverse. Il divieto in

parola (...) “conserva una propria evidente ragion d’essere anche, se non soprattutto, nei confronti 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 anche soltanto all’esecuzione di una loro scelta suicida, magari per ragioni di personale tornaconto. Al legislatore penale non può ritenersi inibito, dunque, vietare condotte che spianino la strada a scelte suicide, in nome di una concezione astratta dell’autonomia individuale che ignora le condizioni concrete di disagio o di abbandono nelle quali, spesso, simili decisioni vengono concepite. Anzi, è compito della Repubblica porre in essere politiche pubbliche volte a sostenere chi versa in simili situazioni di fragilità, rimuovendo, in tal modo, gli ostacoli che impediscano il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo comma, Cost.)” (...). 6.2.– Tuttavia, questa Corte ha riconosciuto che ogni paziente è titolare di un diritto fondamentale a rifiutare ogni trattamento sanitario, compresi quelli necessari ad assicurarne la sopravvivenza (...). Conseguentemente, l’ordinanza n. 207 del 2018 e la successiva sentenza n. 242 del 2019 hanno ritenuto irragionevole mantenere ferma l’operatività del divieto di cui all’art. 580 cod. pen. anche nell’ipotesi di pazienti che abbiano già la possibilità – alla luce della legge n. 219 del 2017, attuativa delle norme costituzionali (...) – di porre termine alla propria esistenza attraverso il rifiuto delle cure necessarie per tenerli in vita: rifiuto che determinerebbe la prospettiva del decesso in un breve lasso di tempo anche in pazienti che pure sarebbero in grado, proseguendo quei trattamenti, di sopravvivere a lungo. La persistente operatività del divieto di assistenza al suicidio anche in tali situazioni (...) costringerebbe il paziente ad affrontare la morte attraverso un processo più lento, “in ipotesi meno corrispondente alla propria visione della dignità nel morire e più carico di sofferenze per le persone che gli sono care” (...). Ciò comporterebbe una insostenibile compressione della “libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze, scaturente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., imponendogli in ultima analisi un’unica modalità per congedarsi dalla vita, senza che tale limitazione possa ritenersi preordinata alla tutela di altro interesse costituzionalmente apprezzabile, con conseguente lesione del principio della dignità umana, oltre che dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza in rapporto alle diverse condizioni soggettive” (...). L’art. 580 cod. pen. è stato, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevedeva un’eccezione alla generale punibilità di ogni forma di aiuto al suicidio per le peculiari ipotesi in cui la persona aiutata sia “una persona (a) affetta da una patologia irreversibile e (b) fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, che trova assolutamente intollerabili, la quale sia (c) tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma resti (d) capace di prendere decisioni libere e consapevoli”, sempre che – a tutela dei soggetti deboli e vulnerabili – le condizioni e le modalità di esecuzione della procedura siano state verificate, nell’ambito della “procedura medicalizzata” di cui alla legge n. 219 del 2017, da una struttura pubblica del Servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente. 7.– L’odierna ordinanza di rimessione sollecita, ora, questa Corte a estendere ulteriormente l’area della liceità delle condotte di aiuto al suicidio incriminate in via generale dall’art. 580 cod. pen., con riferimento ai pazienti rispetto ai quali sussistano i requisiti poc’anzi indicati sub (a) (patologia irreversibile), (b) (sofferenze fisiche o psicologiche intollerabili) e (d) (capacità di prendere decisioni libere e consapevoli), ma rispetto ai quali difetti, invece, il requisito sub (c), e cioè l’essere mantenuto in vita da trattamenti di sostegno vitale. (...) Nessuna di tali questioni è, a giudizio di questa Corte, fondata. 7.1.– (...) questa Corte è pienamente consapevole della intensa sofferenza e prostrazione sperimentata da chi, affetto da anni da patologie degenerative del sistema nervoso, e giunto ormai a uno stato avanzato della malattia, associato alla quasi totale immobilità e conseguente dipendenza dall’assistenza di terze persone per le necessità più basilari della vita quotidiana, viva questa

situazione come intollerabile. Nondimeno, il requisito della dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale – che pure rappresenta un unicum nell’orizzonte comparato (...) – svolge, in assenza di un intervento legislativo, un ruolo cardine nella logica della soluzione adottata con l’ordinanza n. 207 del 2018, poi ripresa nella sentenza n. 242 del 2019. (...) infatti, questa Corte non ha riconosciuto un generale diritto di terminare la propria vita in ogni situazione di sofferenza intollerabile, fisica o psicologica, determinata da una patologia irreversibile, ma ha soltanto ritenuto irragionevole precludere l’accesso al suicidio assistito di pazienti che – versando in quelle condizioni, e mantenendo intatte le proprie capacità decisionali – già abbiano il diritto, loro riconosciuto dalla legge n. 219 del 2017 in conformità all’art. 32, secondo comma, Cost., di decidere di porre fine alla propria vita, rifiutando il trattamento necessario ad assicurarne la sopravvivenza. Una simile ratio, all’evidenza, non si estende a pazienti che non dipendano da trattamenti di sostegno vitale, i quali non hanno (o non hanno ancora) la possibilità di lasciarsi morire semplicemente rifiutando le cure. Le due situazioni sono, dunque, differenti dal punto di vista della ratio adottata nelle due decisioni menzionate; sicché viene meno il presupposto stesso della censura di irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe (...).

7.2.– (...) non è dubbio che dalle tre norme costituzionali menzionate discenda il diritto fondamentale del paziente di rifiutare qualsiasi trattamento medico, inclusi quelli necessari a garantirne la sopravvivenza (...); diritto sul quale si fonda la valutazione di irragionevolezza del divieto di aiuto al suicidio prestato in favore di chi già abbia la possibilità di porre termine alla propria vita rifiutando un trattamento di sostegno vitale (...). La questione ora formulata muove, tuttavia, da una nozione diversa, e più ampia, di “autodeterminazione terapeutica”. In effetti, il diritto a rifiutare il trattamento medico è nato e si è consolidato nella giurisprudenza italiana – costituzionale, civile e penale – da un lato come diritto al consenso informato del paziente rispetto alle proposte terapeutiche del medico; dall’altro, specularmente, come diritto a rifiutare le terapie medesime. (...) il diritto in questione è intimamente legato alla tutela della dimensione corporea della persona contro ogni ingerenza esterna non previamente consentita, e dunque – in definitiva – alla tutela dell’integrità fisica della persona. Esso si caratterizza, dunque, primariamente come libertà “negativa” del paziente a non subire interventi indesiderati sul corpo e nel corpo, anche laddove tali interventi abbiano lo scopo di tutelare la sua salute o la sua stessa vita. Strutturalmente differente è, invece, la situazione soggettiva invocata dall’ordinanza di rimessione, che questa Corte ha definito nella stessa ordinanza n. 207 del 2018 (...) come “sfera di autonomia 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”. Questa Corte è consapevole che, successivamente all’ordinanza n. 207 del 2018 e alla sentenza n. 242 del 2019, le Corti costituzionali tedesca, austriaca e spagnola hanno tratto proprio dal diritto alla libera autodeterminazione nello sviluppo della propria personalità (fondato, rispettivamente, sull’art. 2 della Legge fondamentale tedesca, sull’art. 8 CEDU e sul combinato disposto degli artt. 10 e 15 della Costituzione spagnola), come pure dallo stesso mandato di tutela della dignità umana, l’esistenza di un diritto fondamentale a disporre della propria vita, anche attraverso l’aiuto di terzi (Tribunale costituzionale federale tedesco, sentenza 26 febbraio 2020, nelle cause riunite 2 BvR 2347/15, 2 BvR 2527/16, 2 BvR 2354/16, 2 BvR 1593/16, 2 BvR 1261/16, 2 BvR 651/16, paragrafi 208-213; Tribunale costituzionale austriaco, sentenza 11 dicembre 2020, in causa G 139/2019-71, paragrafi 73 e 74), o comunque un “diritto della persona alla propria morte in contesti eutanasici” (Tribunale costituzionale spagnolo, sentenza 22 marzo 2023, in causa 4057/2021, pagine da 73 a 78). (...) movendo dal riconoscimento di tale diritto fondamentale, le Corti tedesca e austriaca hanno concluso nel senso dell’illegittimità costituzionale delle disposizioni che, nei rispettivi ordinamenti, ponevano limiti all’assistenza al suicidio, ovvero la vietavano; mentre la corte spagnola ha ricavato dal diritto in parola un preciso fondamento costituzionale della disciplina legislativa recentemente

adottata in quel Paese in materia di eutanasia e assistenza al suicidio di persone capaci di autodeterminarsi. Parimente, a questa Corte è noto che altre giurisdizioni nel mondo sono pervenute a risultati simili, sulla base di principi funzionalmente analoghi a quelli invocati dall'odierno rimettente (ad esempio, Corte costituzionale della Colombia, a partire dalla sentenza 20 maggio 1997, C-239/97; Corte suprema del Canada, sentenza 6 febbraio 2015, Carter contro Canada, 2015, CSC 5; nonché, da ultima, Corte costituzionale dell'Ecuador, sentenza 5 febbraio 2024, 67-23-IN/24). Questa Corte tuttavia – analogamente a quanto deciso dalla Corte EDU (sentenza Dániel Karsai contro Ungheria e, in precedenza, sentenza Pretty contro Regno Unito) e dalla Corte suprema del Regno Unito (sentenza 25 giugno 2014, Nicklinson e altri, KSC 38) – ritiene di dover pervenire a diverso risultato. Può, certo, convenirsi (...) che la decisione su quando e come concludere la propria esistenza possa considerarsi inclusa tra quelle più significative nella vita di un individuo. Tuttavia, se è vero che ogni scelta di legalizzazione di pratiche di suicidio assistito o di eutanasia amplia gli spazi riconosciuti all'autonomia della persona nel decidere liberamente sul proprio destino, essa 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. (...) I rischi in questione 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 (...) 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. Al riguardo, occorre qui sottolineare come compito di questa Corte non sia quello di sostituirsi al legislatore nella individuazione del punto di equilibrio in astratto più appropriato tra il diritto all'autodeterminazione di ciascun individuo sulla propria esistenza e le contrapposte istanze di tutela della vita umana, sua e dei terzi; bensì, soltanto, quello di fissare il limite minimo, costituzionalmente imposto alla luce del quadro legislativo oggetto di scrutinio, della tutela di ciascuno di questi principi, restando poi ferma la possibilità per il legislatore di individuare soluzioni che assicurino all'uno o all'altro una tutela più intensa. In quest'ottica, la sentenza n. 50 del 2022 ha individuato – rispetto alla contigua fattispecie dell'omicidio del consenziente – una soglia minima di tutela della vita umana, che si impone al legislatore, così come al potere referendario, e che si risolve nella insostenibilità costituzionale di una ipotetica disciplina che dovesse far dipendere dalla mera volontà dell'interessato la liceità di condotte che ne cagionino la morte, a prescindere dalle condizioni in cui il proposito è maturato, dalla qualità del soggetto attivo e dalle ragioni da cui questo è mosso, così come dalle forme di manifestazione del consenso e dai mezzi usati per provocare la morte. All'opposto, l'ordinanza n. 207 del 2018 e la successiva sentenza n. 242 del 2019 hanno ritenuto eccessiva, e pertanto costituzionalmente insostenibile, la compressione dell'autodeterminazione del paziente nella peculiare situazione descritta da tali pronunce, in cui questi avrebbe – comunque sia – la possibilità di porre termine alla propria vita rifiutando i trattamenti che ne assicurano la sopravvivenza, ovvero chiedendone l'interruzione. Nell'ambito della cornice fissata dalle pronunce menzionate, dovrà riconoscersi un significativo spazio alla discrezionalità del legislatore, al quale spetta primariamente il compito di offrire una tutela equilibrata a tutti i diritti di pazienti che versino in situazioni di intensa sofferenza. Il che esclude possa ravvisarsi, nella situazione normativa attuale, una violazione del loro diritto all'autodeterminazione. Ciò fermo restando, in ogni caso, il dovere della Repubblica – in forza degli artt. 2, 3, secondo comma, e 32 Cost., oltre che dell'art. 2 CEDU – di assicurare a questi pazienti tutte le terapie appropriate, incluse quelle necessarie a eliminare o, almeno, a ridurre a proporzioni tollerabili le sofferenze determinate dalle patologie di cui sono affetti; e assieme il dovere di assicurare

loro ogni sostegno di natura assistenziale, economica, sociale, psicologica. (...) il diritto fondamentale scaturente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., di fronte al quale questa Corte ha ritenuto non giustificabile sul piano costituzionale un divieto assoluto di aiuto al suicidio, comprende anche – prima ancora del diritto a interrompere i trattamenti sanitari in corso, benché necessari alla sopravvivenza – quello di rifiutare ab origine l’attivazione dei trattamenti stessi. Dal punto di vista costituzionale, non vi può essere, dunque, distinzione tra la situazione del paziente già sottoposto a trattamenti di sostegno vitale, di cui può pretendere l’interruzione, e quella del paziente che, per sopravvivere, necessita, in base a valutazione medica, dell’attivazione di simili trattamenti, che però può rifiutare: nell’uno e nell’altro caso, la Costituzione e, in ossequio ad essa, la legge ordinaria (art. 1, comma 5, della legge n. 219 del 2017) riconoscono al malato il diritto di scegliere di congedarsi dalla vita con effetti vincolanti nei confronti dei terzi. Non c’è dubbio, pertanto, che i principi affermati nella sentenza n. 242 del 2019 valgano per entrambe le ipotesi. Sarebbe, del resto, paradossale che il paziente debba accettare di sottoporsi a trattamenti di sostegno vitale solo per interromperli quanto prima, essendo la sua volontà quella di accedere al suicidio assistito.

7.3.– (...) dal punto di vista dell’ordinamento, ogni vita è portatrice di una inalienabile dignità, indipendentemente dalle concrete condizioni in cui essa si svolga. Sicché, (...) certamente non potrebbe affermarsi che il divieto penalmente sanzionato di cui all’art. 580 cod. pen. costringa il paziente a vivere una vita, oggettivamente, “non degna” di essere vissuta. Altro discorso vale, però, per la nozione “soggettiva” di dignità evocata dall’ordinanza di rimessione: nozione che si connette alla concezione che il paziente ha della propria persona e al suo interesse a lasciare una certa immagine di sé. Ora, questa Corte non è affatto insensibile alla nozione “soggettiva” di dignità, come dimostrano i passaggi dell’ordinanza n. 207 del 2018 in cui proprio alla valutazione soggettiva del paziente sulla “dignità” del proprio vivere e del proprio morire si fa inequivoco riferimento (...). Tuttavia, (...) questa nozione di dignità finisce in effetti per coincidere con quella di autodeterminazione della persona, la quale a sua volta 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. Rispetto a tale nozione, non possono non valere le considerazioni già svolte, circa la sua necessaria sottoposizione 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.

7.4.– (...) la Corte EDU ha in effetti affermato che “il diritto di decidere con quali mezzi e a che punto la propria vita finirà” costituisce “uno degli aspetti del diritto al rispetto della propria vita privata” (Corte EDU, sentenza 20 gennaio 2011, Haas contro Svizzera, paragrafo 51; nello stesso senso, in precedenza, sentenza Pretty contro Regno Unito, paragrafo 67). In una recentissima pronuncia, la medesima Corte ha ribadito che una disciplina che vieti, sotto minaccia di pena, l’assistenza al suicidio di un paziente, necessariamente interferisce con il diritto di quest’ultimo al rispetto della propria vita privata (Corte EDU, sentenza Dániel Karsai contro Ungheria, paragrafo 135). Tuttavia, in questa stessa pronuncia la Corte EDU ha ribadito che gli Stati parte – anche in considerazione dell’assenza di un sufficiente consenso in materia tra i vari ordinamenti dei Paesi del Consiglio d’Europa – dispongono di un “considerevole margine di apprezzamento” (Corte EDU, sentenza Dániel Karsai, paragrafo 144; analogamente, sentenza Mortier contro Belgio, paragrafo 143; sentenza Haas, paragrafo 55) in ordine al bilanciamento tra tale diritto e gli interessi tutelati da simili incriminazioni, e segnatamente le ragioni di tutela della vita umana. Tale bilanciamento può legittimamente condurre gli Stati, tanto a mantenere politiche restrittive, quanto alla regolamentazione di forme di assistenza al suicidio o di eutanasia, senza che quest’ultima opzione debba ritenersi preclusa dagli obblighi di tutela della vita umana discendenti dall’art. 2 CEDU (...). La Corte EDU ha evidenziato la difficoltà di accertare che la decisione del paziente di accedere al suicidio assistito sia

realmente autonoma, libera da influenze esterne e da preoccupazioni cui si dovrebbe fornire una diversa risposta; e ha sottolineato come l'accertamento della genuinità della richiesta del paziente divenga particolarmente difficoltoso in situazioni cliniche, come le patologie neurodegenerative, in cui i pazienti, in stati avanzati della malattia, possono perdere la stessa capacità di comunicare (...). A fronte di tutto ciò, (...) spetta ai singoli Stati valutare le vaste implicazioni sociali e i rischi di abuso e di errore che ogni legalizzazione delle procedure di suicidio medicalmente assistito inevitabilmente comporta (...). Questa Corte non ravvisa ragioni per discostarsi, nella lettura dell'art. 8 CEDU, dalla Corte di Strasburgo, che è (...) interprete ultima delle previsioni convenzionali (...). Una tale soluzione, d'altra parte, collima esattamente con quella cui questa Corte è pervenuta in merito alla censura relativa al principio di autodeterminazione nella sua declinazione "interna" (...). 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. 8.– Tutto ciò posto, va precisato – a fronte della varietà delle interpretazioni offerte nella prassi (...) – che la nozione di "trattamenti di sostegno vitale" utilizzata da questa Corte nell'ordinanza n. 207 del 2018 e nella sentenza n. 242 del 2019 deve essere interpretata, dal Servizio sanitario nazionale e dai giudici comuni, in conformità alla ratio di quelle decisioni. (...) il paziente ha il diritto fondamentale di rifiutare ogni trattamento sanitario praticato sul proprio corpo, indipendentemente dal suo grado di complessità tecnica e di invasività. Incluse, dunque, quelle procedure che sono normalmente compiute da personale sanitario, e la cui esecuzione richiede certo particolari competenze oggetto di specifica formazione professionale, ma che potrebbero essere apprese da familiari o "caregivers" che si facciano carico dell'assistenza del paziente. Nella misura in cui tali procedure – quali (...) l'evacuazione manuale dell'intestino del paziente, l'inserimento di cateteri urinari o l'aspirazione del muco dalle vie bronchiali – si rivelino in concreto necessarie ad assicurare l'espletamento di funzioni vitali del paziente, al punto che la loro omissione o interruzione determinerebbe prevedibilmente la morte del paziente in un breve lasso di tempo, esse dovranno certamente essere considerate quali trattamenti di sostegno vitale, ai fini dell'applicazione dei principi statuiti dalla sentenza n. 242 del 2019. Tutte queste procedure – proprio come l'idratazione, l'alimentazione o la ventilazione artificiali, nelle loro varie modalità di esecuzione – possono essere legittimamente rifiutate dal paziente, il quale ha già, per tal via, il diritto di esporsi a un rischio prossimo di morte, in conseguenza di questo rifiuto. In tal caso, il paziente si trova nella situazione contemplata dalla sentenza n. 242 del 2019, risultando pertanto irragionevole che il divieto penalmente sanzionato di assistenza al suicidio nei suoi confronti possa continuare ad operare. D'altra parte, a fugare i timori di progressiva incontrollata estensione dei presupposti del suicidio assistito (...), deve essere ribadito come l'accertamento della condizione della dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale, nel senso ora precisato, debba essere condotto, unitariamente, assieme a quello di tutti gli altri requisiti fissati dalla sentenza n. 242 del 2019. Di cruciale rilievo appare, in questo contesto, non solo l'esistenza di una patologia incurabile e la permanenza di condizioni di piena capacità del paziente – evidentemente incompatibili con una sua eventuale patologia psichiatrica –, ma anche la presenza di sofferenze intollerabili (e non controllabili attraverso appropriate terapie palliative), di natura fisica o comunque derivanti dalla situazione complessiva di intensa "sofferenza esistenziale" che si può presentare, in particolare, negli stati avanzati delle patologie neurodegenerative (...). Sofferenza, quest'ultima, che peraltro può risultare refrattaria a qualsiasi terapia palliativa, non potendosi considerare la sedazione continua profonda come un'alternativa praticabile rispetto a pazienti che non versino ancora in condizioni terminali, o che, comunque sia, rifiutino tale trattamento (...). 9.– Deve, inoltre, essere qui riaffermata la necessità del puntuale rispetto delle condizioni procedurali stabilite

dalla sentenza n. 242 del 2019, che questa Corte ha giudicato essenziali per prevenire quel pericolo di abusi a danno delle persone deboli e vulnerabili che l'aveva indotta, nell'ordinanza n. 207 del 2018, a sollecitare prioritariamente l'intervento del legislatore. Queste condizioni sono inserite nel quadro della "procedura medicalizzata" di cui all'art. 1 della legge n. 219 del 2017, entro la quale deve essere necessariamente assicurato al paziente l'accesso alle terapie palliative appropriate (...). Tale procedura prevede il necessario coinvolgimento del Servizio sanitario nazionale, al quale è affidato il delicato compito di accertare la sussistenza delle condizioni sostanziali di liceità dell'accesso alla procedura di suicidio assistito, oltre che di "verificare le relative modalità di esecuzione, le quali dovranno essere evidentemente tali da evitare abusi in danno di persone vulnerabili, da garantire la dignità del paziente e da evitare al medesimo sofferenze" (...). Inoltre, in attesa di un organico intervento del legislatore, la sentenza n. 242 del 2019 richiede il necessario parere del comitato etico territorialmente competente. In ogni caso, deve escludersi che la clausola di equivalenza, stabilita nel dispositivo della sentenza n. 242 del 2019 con riferimento ai fatti anteriori alla pubblicazione della sentenza nella Gazzetta Ufficiale, possa estendersi a fatti commessi successivamente – in Italia o all'estero –, ai quali si applicano invece i requisiti procedurali stabiliti dalla sentenza; fermo restando che l'eventuale mancata autorizzazione alla procedura, da parte delle strutture del servizio sanitario pubblico, ben potrà essere impugnata di fronte al giudice competente, secondo le regole ordinarie. Resta naturalmente impregiudicata la necessità di un attento accertamento, da parte del giudice penale, di tutti i requisiti del delitto, compreso l'elemento soggettivo. 10.– Infine, questa Corte non può che ribadire con forza l'auspicio, già formulato nell'ordinanza n. 207 del 2018 e nella sentenza n. 242 del 2019, che il legislatore e il servizio sanitario nazionale intervengano prontamente ad assicurare concreta e puntuale attuazione ai principi fissati da quelle pronunce, oggi ribaditi e ulteriormente precisati dalla presente decisione, ferma restando la possibilità per il legislatore di dettare una diversa disciplina, nel rispetto dei principi richiamati dalla presente pronuncia. Parimente, deve essere confermato lo stringente appello, già contenuto nella sentenza n. 242 del 2019 (...), affinché, sull'intero territorio nazionale, sia garantito a tutti i pazienti, inclusi quelli che si trovano nelle condizioni per essere ammessi alla procedura di suicidio assistito, una effettiva possibilità di accesso alle cure palliative appropriate per controllare la loro sofferenza (...). (...) occorre infatti in ogni caso assicurare, anche attraverso la previsione delle necessarie coperture dei fabbisogni finanziari, che "l'opzione della somministrazione di farmaci in grado di provocare entro un breve lasso di tempo la morte del paziente non comporti il rischio di alcuna prematura rinuncia, da parte delle strutture sanitarie, a offrire sempre al paziente medesimo concrete possibilità di accedere a cure palliative diverse dalla sedazione profonda continua, ove idonee a eliminare la sua sofferenza – in accordo con l'impegno assunto dallo Stato con la (...) legge n. 38 del 2010 – sì da porlo in condizione di vivere con intensità e in modo dignitoso la parte restante della propria esistenza"».

SENTENZA N. 138

La frattura sanzionatoria tra ipotesi ordinaria e ipotesi lieve del reato di associazione finalizzata al narcotraffico – Inammissibilità delle questioni e auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 138 ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità dell'art. 74, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 309 del 1990, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., in quanto – punendo la partecipazione "qualificata" e "semplice" a un'associazione finalizzata al

narcotraffico, rispettivamente, con la reclusione non inferiore a venti e a dieci anni, anziché a sette e a cinque – determina un profondo divario tra le pene minime ivi previste per i fatti di non lieve entità e quelle massime contemplate dal successivo comma 6 per le omologhe fattispecie relative a fatti di lieve entità. La sentenza n. 40 del 2019 ha già ritenuto illegittima la pena edittale minima del delitto di traffico illecito di droghe pesanti, intervenendo in una situazione in cui, a seguito di una complessa successione di interventi legislativi e della Corte, detto reato risultava punito, nell'ipotesi ordinaria, con la reclusione da otto a venti anni, oltre la multa (art. 73, comma 1, t.u. stupefacenti), mentre il traffico illecito di stupefacenti di lieve entità era punito, indipendentemente dalla tipologia di droga, con la reclusione da uno a quattro anni, oltre la multa. La vistosa frattura tra la pena detentiva minima della fattispecie ordinaria e la pena detentiva massima della fattispecie lieve era apparsa irragionevole e sproporzionata poiché le condotte ai confini tra le due fattispecie (le più lievi tra i fatti gravi e le più gravi tra i fatti lievi), che presentano un disvalore non identico ma simile o contiguo, erano trattate in modo profondamente diverso. Benché la fattispecie di lieve entità ex art. 73, comma 5, possa essere riconosciuta solo nell'ipotesi di minima offensività della condotta, deducibile sia dal dato qualitativo e quantitativo, sia da altri parametri (mezzi, modalità o circostanze dell'azione), molti casi si collocano in una zona grigia di confine: ciò rendeva non giustificabile l'ulteriore permanenza di un così vasto iato sanzionatorio che condizionava la valutazione complessiva del giudice, con il rischio di sperequazioni punitive, in eccesso o difetto. L'art. 73, comma 1, è stato ritenuto illegittimo nella parte in cui prevedeva il minimo edittale di otto anni di reclusione, anziché di sei. Tale grandezza era ricavabile da plurimi punti di riferimento rinvenibili nel sistema legislativo, atti a fornire una soluzione, pur non costituzionalmente vincolata, per rimediare al *vulnus* e ricondurre a coerenza le scelte già delineate. L'intervento della Corte non era ulteriormente differibile, essendo rimasto inascoltato il pressante invito, rivolto al legislatore dalla sentenza n. 179 del 2017, a rimediare alla situazione. Invero, la pena di sei anni è stata ripetutamente indicata dal legislatore come adeguata ai fatti di confine che, nell'articolato sistema punitivo dei reati connessi al traffico di stupefacenti, si pongono al margine inferiore delle categorie di reati più gravi o a quello superiore della categoria dei reati meno gravi. Non trattandosi di soluzione costituzionalmente obbligata, la misura indicata rimaneva soggetta a diverso apprezzamento legislativo, nel rispetto del principio di proporzionalità. Anche in rapporto all'associazione finalizzata al narcotraffico si registra una fenomenologia, in termini di frattura sanzionatoria tra ipotesi ordinaria e ipotesi lieve del reato, analoga a quella censurata dalla sentenza n. 40 del 2019. Lo iato tra le pene minime previste dai commi 1 e 2 dell'art. 74 t.u. stupefacenti e quelle massime stabilite dal successivo comma 6 è persino più ampio di quello che ha dato luogo alla citata pronuncia, sia in termini assoluti, sia in termini proporzionali, almeno quanto ai soggetti apicali. Tuttavia, non è stato possibile rimediare al *vulnus* denunciato. L'auspicato allineamento dei minimi edittali della fattispecie *maior* ai massimi della *minor* fu già scartato per il delitto di cui all'art. 73, comma 1, rilevandosi come alla continuità nella progressione dell'offesa non debba necessariamente corrispondere una continuità della risposta sanzionatoria, ben potendo la tenuità o levità del fatto essere considerate dal legislatore a diverso titolo e con effetti che possono determinare spazi di discrezionalità discontinua nel trattamento sanzionatorio. La discontinuità può corrispondere a una ragionevole esigenza di politica criminale volta a esprimere, attraverso un più mite trattamento sanzionatorio, una maggiore tolleranza verso i comportamenti meno lesivi e, viceversa, manifestare una più ferma severità, con sanzioni autonome più rigorose, nei confronti di condotte particolarmente lesive. La ridefinizione verso il basso del minimo edittale operata dalla sentenza n. 40 del 2019 non seguì, dunque, il criterio della saldatura con il massimo della fattispecie lieve ma quello del collegamento a punti di riferimento reperibili *aliunde*, indicativi di una soluzione che lasciava persistere uno iato sanzionatorio, sia pure di minore entità. Sarebbe illogico e contraddittorio impiegare il criterio allora scartato alla fattispecie associativa

in rapporto alla quale produrrebbe effetti concreti ancor più radicali, provocando un relevantissimo abbattimento della risposta punitiva minima a fatti che, nella valutazione legislativa, presentano un disvalore particolarmente marcato, in ragione del connubio tra associazionismo criminale e mercato della droga. Tale soluzione non si inserirebbe nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore. Dal sistema non appaiono, peraltro, ricavabili, allo stato, “grandezze predate” diverse da quelle indicate dal rimettente, idonee a riequilibrare l’assetto sanzionatorio. La disciplina penale degli stupefacenti non lascia emergere, infatti, con riguardo alla figura criminosa in questione, norme omologhe a quelle utilizzate dalla sentenza n. 40 del 2019. Né sarebbe possibile fare riferimento ai minimi edittali, tutti diversi, di altre figure specializzate di reato associativo, quali l’associazione di tipo mafioso, l’associazione con finalità di terrorismo o eversione dell’ordine democratico e l’associazione finalizzata alla tratta o ad altri delitti contro la libertà individuale. A prescindere dalla scarsa coerenza logica di una tale soluzione con le ragioni del denunciato *vulnus* costituzionale, non legate al raffronto con le figure criminose in parola, queste ultime non appaiono in grado di costituire utili punti di riferimento, non essendo in relazione ad esse prefigurata una distinzione, sul piano sanzionatorio, tra fattispecie ordinaria e fattispecie di lieve entità. In questo modo, poi, non si risolverebbe il problema, stante l’entità delle pene comminate. Per i partecipanti non qualificati all’associazione mafiosa la pena minima è di dieci anni: uguale a quella prevista per la partecipazione semplice all’associazione per il narcotraffico, sicché nulla cambierebbe. Le pene minime per l’associazione terroristica risultano identiche ai massimi edittali dell’associazione finalizzata al narcotraffico di lieve entità: sicché il riferimento ad esse equivarrebbe a riproporre il metodo caldeggiato dal giudice *a quo*. L’associazione finalizzata alla tratta, infine, ha minimi ancor più bassi. La Corte ha auspicato un sollecito intervento legislativo per rimuovere la descritta anomalia sanzionatoria.

ESTRATTO

«(...) l’introduzione nel nostro ordinamento di una figura specifica di associazione per delinquere con finalità di narcotraffico si deve all’art. 75 della legge 22 dicembre 1975, n. 685 (...), collocandosi nell’alveo dell’indirizzo di marcato irrigidimento delle risposte repressive che percorre l’evoluzione della normativa di settore. L’obiettivo primario dell’intervento è, infatti, agevolmente individuabile nell’inasprimento radicale delle sanzioni rispetto ai livelli dell’associazione per delinquere “comune”, delineata dall’art. 416 cod. pen. Il legislatore è stato a ciò mosso dalla considerazione che lo svolgimento di attività in forma associata è “consustanziale” al mercato della droga. I traffici illeciti di sostanze stupefacenti, per la dimensione economica assunta dal fenomeno, per l’esigenza di importare in Italia ingenti partite di droga grezza o lavorata e per la successiva attività di eventuale raffinazione e grande distribuzione, richiedono quasi “per definizione” l’intervento di organizzazioni criminali dotate di mezzi e risorse umane sovente cospicui. Anche la capillare attività di commercio degli stupefacenti verso i consumatori finali richiede di solito, per “ottimizzare” il servizio, la predisposizione di strutture organizzate, sia pure in forma meno complessa rispetto a quelle dei narcotraffickanti internazionali in precedenza richiamate. Il delitto di associazione finalizzata al narcotraffico assume, dunque, per opinione diffusa, natura plurioffensiva, mirando a salvaguardare, da un lato, coerentemente con i delitti-scopo, la salute pubblica, posta in pericolo dal consumo di droga, tanto più quando i relativi traffici siano svolti da gruppi organizzati; dall’altro, l’ordine pubblico, al quale, in via generale, attenta l’esistenza stessa di organizzazioni dedite alla commissione di reati. Dopo quindici anni di applicazione della normativa introdotta dalla legge n. 685 del 1975, maturava, peraltro, nel Parlamento la volontà di operare un ulteriore inasprimento delle risposte punitive. L’intento trovava espressione nella legge 26 giugno 1990, n. 162 (...), il cui art. 14 inseriva nella legge n. 685

del 1975 un nuovo art. 71-bis, dedicato alla figura dell'associazione per il narcotraffico (con contestuale abrogazione del previgente art. 75): disposizione dopo pochi mesi trasfusa nell'art. 74 t.u. stupefacenti, oggi censurato. Nel solco della tradizione propria dei reati associativi e del precedente specifico, la disposizione distingue due forme di partecipazione al sodalizio criminoso, definibili, con una certa approssimazione, come quelle delle figure soggettive "di vertice" o "apicali", titolari di poteri decisionali a vario livello (destinatarie delle sanzioni più rigorose), e dei partecipanti "semplici", il cui ruolo è prevalentemente esecutivo. Il comma 1 dell'art. 74 t.u. stupefacenti stabilisce, in specie, che, quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti tra quelli previsti dal precedente art. 73 – nonché (...) più delitti tra quelli previsti dall'art. 70, commi 4, 6 e 10, dello stesso testo unico (concernenti i precursori di droghe, con talune esclusioni), – chi promuove, costituisce, dirige, organizza o finanzia l'associazione è punito, "per ciò solo" (a prescindere, cioè, dalla realizzazione dei reati-scopo), con la reclusione non inferiore a venti anni. Il comma 2 (...) riserva, poi, a chi partecipa all'associazione (senza ricoprire i ruoli "apicali" sopra indicati) la pena della reclusione non inferiore a dieci anni. Non essendo indicato in entrambi i casi il massimo edittale, esso coincide – sia per i soggetti "apicali", sia per i partecipanti "semplici" – con il limite massimo generale della pena della reclusione, pari a ventiquattro anni (art. 23 cod. pen.). Per temperare il rigore di tale quadro repressivo – che sarebbe risultato palesemente inadeguato a fronte della estrema variabilità delle organizzazioni operanti nei traffici illeciti di stupefacenti – il legislatore del 1990 ha introdotto una figura associativa "minore", avente come tratto distintivo la "lievezza" del suo programma criminoso, la quale si pone come pendant della fattispecie tipizzata dall'art. 73, comma 5, t.u. stupefacenti in riferimento ai reati-fine. Il comma 6 dell'art. 74 stabilisce, in specie, che "se l'associazione è costituita per commettere i fatti descritti dal comma 5 dell'articolo 73" – ossia fatti "di lieve entità" – "si applicano il primo e il secondo comma dell'articolo 416 del codice penale", e dunque le pene, di gran lunga più miti, stabilite per l'associazione a delinquere "comune". I soggetti "apicali" sono quindi puniti con la reclusione da tre a sette anni; i partecipanti "semplici", con la reclusione da uno a cinque anni. (...) 5.– Le questioni sono, tuttavia, inammissibili per una diversa ragione. Non può disconoscersi che, in rapporto alla fattispecie criminosa dell'associazione finalizzata al narcotraffico, si registri una fenomenologia, in termini di "frattura sanzionatoria" tra ipotesi "ordinaria" e ipotesi "lieve" del reato, analoga a quella che questa Corte ha censurato con la sentenza n. 40 del 2019 relativamente ai delitti di cui all'art. 73 t.u. stupefacenti. Lo iato tra le pene minime previste dai commi 1 e 2 dell'art. 74 t.u. stupefacenti e quelle massime stabilite dal successivo comma 6 è persino più ampio di quello che ha dato luogo alla citata pronuncia, sia in termini assoluti (il differenziale è, infatti, di tredici anni per i soggetti "apicali" e di cinque per i partecipanti "semplici"), sia in termini proporzionali, almeno quanto ai soggetti "apicali" (per i quali il minimo edittale della fattispecie "ordinaria" è pari quasi al triplo del massimo della fattispecie "lieve"), mentre con riguardo ai partecipanti "semplici" il rapporto tra le due grandezze è identico a quello ritenuto allora non costituzionalmente tollerabile (l'una è il doppio dell'altra). Al vulnus denunciato non è, tuttavia, possibile porre rimedio nel modo indicato dal rimettente. Alla luce di una giurisprudenza di questa Corte, ormai copiosa e costante, una volta accertato un vulnus a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione, non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate" per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore – qual è, tipicamente, quella della determinazione della risposta sanzionatoria a ciascun illecito penale –, risultando a tal fine sufficiente la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni "costituzionalmente adeguate", tratte da discipline già esistenti, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore: soluzioni che consentono a questa Corte di porre rimedio nell'immediato al vulnus riscontrato, senza creare insostenibili

vuoti di tutela degli interessi tutelati dalla norma incriminatrice incisa, ferma restando la possibilità per il legislatore di individuare, nell'esercizio della propria discrezionalità, una diversa soluzione nel rispetto dei principi costituzionali (ex plurimis, sentenze n. 46 del 2024, n. 95 e n. 28 del 2022, n. 233 e n. 222 del 2018). Nel caso in esame, tale soluzione non può, tuttavia, consistere nell'auspicato allineamento dei minimi edittali della fattispecie "maior" ai massimi della "minor". Una soluzione di tal fatta venne scartata da questa Corte già con riferimento al delitto di cui all'art. 73, comma 1, t.u. stupefacenti. Si rilevò, infatti, come alla continuità nella progressione dell'offesa non debba necessariamente corrispondere una continuità della risposta sanzionatoria, ben potendo la tenuità o levità del fatto "essere (...) prese in considerazione dal legislatore a diverso titolo e con effetti che possono determinare spazi di discrezionalità discontinua nel trattamento sanzionatorio". Una simile discontinuità può corrispondere "a una ragionevole esigenza di politica criminale volta a esprimere, attraverso un più mite trattamento sanzionatorio, una maggiore tolleranza verso i comportamenti meno lesivi e, viceversa, manifestare una più ferma severità, con sanzioni autonome più rigorose, nei confronti di condotte particolarmente lesive" (sentenza n. 179 del 2017). In coerenza con tale rilievo, la ridefinizione verso il basso del minimo edittale del delitto di cui all'art. 73, comma 1, t.u. stupefacenti, successivamente operata dalla sentenza n. 40 del 2019, non seguì, dunque, il criterio della saldatura con il massimo di cui al comma 5, ma (...) quello del collegamento a "punti di riferimento" reperibili aliunde, indicativi di una soluzione che lasciava persistere, comunque sia, uno iato sanzionatorio – sia pure di minore entità – tra le due fattispecie. Sarebbe illogico e contraddittorio che il criterio allora scartato venisse impiegato oggi con riguardo alla fattispecie associativa di cui all'art. 74 t.u. stupefacenti: fattispecie in rapporto alla quale esso produrrebbe effetti concreti ancor più radicali, provocando un rilevantissimo abbattimento della risposta punitiva minima a fatti che, nella valutazione legislativa, presentano un disvalore particolarmente marcato, in ragione del connubio, che con essi si realizza, tra associazionismo criminale e mercato della droga; in maniera tale che una simile soluzione non si inserirebbe nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore. Dal sistema legislativo non appaiono, peraltro, neppure ricavabili, allo stato, "grandezze predate" diverse da quelle indicate dal giudice a quo, alle quali possa mettersi eventualmente capo al fine di riequilibrare l'assetto sanzionatorio censurato. La disciplina penale degli stupefacenti non lascia emergere, infatti, con riguardo alla figura criminosa in questione, norme omologhe a quelle utilizzate dalla sentenza n. 40 del 2019 (...). Neppure, poi, sarebbe possibile fare riferimento (...) ai minimi edittali (peraltro, tutti diversi tra loro) previsti per altre figure "specializzate" di reato associativo, quali l'associazione di tipo mafioso (art. 416-bis cod. pen.), l'associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico (art. 270-bis cod. pen.) e l'associazione finalizzata alla tratta o ad altri delitti contro la libertà individuale (art. 416, sesto comma, cod. pen.). A prescindere dalla scarsa coerenza logica di una tale soluzione con le ragioni che stanno alla base del vulnus costituzionale denunciato, non legate al raffronto con le figure criminose in parola, queste ultime non appaiono in grado di costituire utili punti di riferimento, non essendo in relazione ad esse prefigurata una distinzione, sul piano sanzionatorio, tra fattispecie "ordinaria" e fattispecie "di lieve entità". Dirimente, in ogni caso, è la considerazione che in questo modo non si risolverebbe il problema, stante l'entità delle pene comminate per i reati in questione. Per i partecipanti "non qualificati" all'associazione mafiosa la pena minima è, infatti, di dieci anni: dunque, uguale a quella attualmente prevista per la partecipazione "semplice" all'associazione per il narcotraffico, sicché nulla cambierebbe. Le pene minime per l'associazione terroristica risultano, a loro volta, esattamente identiche ai massimi edittali dell'associazione finalizzata al narcotraffico "di lieve entità": sicché il riferimento ad esse equivarrebbe a riproporre il metodo d'intervento caldeggiato dal giudice a quo. L'associazione finalizzata alla tratta, infine, ha minimi ancor

più bassi di quelli risultanti dalla soluzione proposta da quest'ultimo. 6.– Consegue a ciò l'inammissibilità delle questioni. Questa Corte non può fare a meno, peraltro, di auspicare un sollecito intervento del legislatore che valga a rimuovere l'anomalia sanzionatoria riscontrabile in subiecta materia».

SENTENZA N. 143

La preclusione dell'attribuzione di un genere non binario con la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso – Inammissibilità delle questioni e segnalazione al legislatore

La sentenza n. 143 ha, tra l'altro, dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità dell'art. 1 della legge n. 164 del 1982, impugnato, in relazione agli artt. 2, 3, 32, 117, primo comma, Cost. e 8 CEDU, nella parte in cui non prevede che quello assegnato con la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso possa essere un "altro sesso", diverso dal maschile e dal femminile. Pur evidenziando un problema di tono costituzionale, tali questioni, per le relative ricadute sistematiche, eccedono il perimetro del sindacato della Corte. Non pochi ordinamenti europei hanno riconosciuto e disciplinato l'identità non binaria, pur se in forme diversificate. Tuttavia, le indicazioni del diritto comparato e delle Corti sovranazionali non sono univoche. La Corte di Strasburgo, pur ferma nell'accordare tutela convenzionale alla transizione verso un genere binario, ha escluso che l'art. 8 CEDU ponga sugli Stati un'obbligazione positiva di registrazione non binaria, non potendosi ritenere ancora sussistente un *consensus* europeo al riguardo; in senso analogo si era già espressa la Corte suprema del Regno Unito. La percezione dell'individuo di non appartenere né al sesso femminile, né a quello maschile – da cui nasce l'esigenza di essere riconosciuto in un'identità 'altra' – genera una situazione di disagio significativa rispetto al principio personalistico cui l'ordinamento costituzionale riconosce centralità (art. 2). Nella misura in cui può indurre disparità di trattamento o compromettere il benessere psicofisico della persona, questa condizione può del pari sollevare un tema di rispetto della dignità sociale e di tutela della salute (artt. 3 e 32 Cost.). In vari ambiti della comunità nazionale si manifesta una sempre più avvertita sensibilità nei confronti di questa realtà pur minoritaria. Tali considerazioni, unitamente alle indicazioni del diritto comparato ed europeo, pongono la condizione non binaria all'attenzione del legislatore, primo interprete della sensibilità sociale. D'altronde, l'eventuale introduzione di un terzo genere di stato civile avrebbe un impatto generale, che postula necessariamente un intervento legislativo di sistema, nei vari settori dell'ordinamento e per i numerosi istituti attualmente regolati con logica binaria. Infatti, il binarismo di genere informa il diritto di famiglia, il diritto del lavoro, il diritto dello sport, il diritto della riservatezza. La rettificazione in senso non binario inciderebbe anche sulla disciplina dello stato civile, non soltanto per la necessità di coniare una nuova voce di registrazione, ma anche riguardo al nome della persona. In particolare, il principio di corrispondenza tra nome e sesso andrebbe superato, o relativizzato, per le persone con identità non binaria giacché nell'onomastica italiana i nomi ambigenere sono rarissimi.

ESTRATTO

«5.– Le questioni (...) sono inammissibili. Pur evidenziando un problema di tono costituzionale, esse, per le ricadute sistematiche che implicano, eccedono il perimetro del sindacato di questa Corte. 5.1.– La diagnosi rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica in funzione del giudizio a quo conferma nella specie la realtà clinica dell'identificazione non binaria e invero essa, come trascritta nell'ordinanza di rimessione, sottolinea che "i termini disforia di genere (DSM-5) e

incongruenza di genere (ICD-11) includono sia le denominazioni di genere binarie (maschile/femminile) sia tutte le altre forme di definizione di genere (riassunte nel termine non-binario)". Per il DSM-5 (quinta revisione del "Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders"), la disforia di genere, oltre che al maschile e al femminile, può attenersi a "some alternative gender"; lo stesso per l'incongruenza di genere, classe diagnostica utilizzata dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) nell'ICD-11 (undicesima revisione dell'"International Classification of Diseases").

5.2.– Non pochi ordinamenti europei – da ultimo quello tedesco, con la recente legge sull'autodeterminazione in materia di registrazione del sesso ("Gesetz über die Selbstbestimmung in Bezug auf den Geschlechtseintrag SBGG") – hanno riconosciuto e disciplinato l'identità non binaria, seppure in forme diversificate. La Corte costituzionale belga ha censurato la delimitazione binaria della disciplina legislativa della transizione di genere, stigmatizzando l'ingiustificata disparità di trattamento fra chi sente di appartenere al sesso maschile o femminile e chi invece non si identifica in alcuno dei predetti generi (arrêt n° 99/2019 del 19 giugno 2019). Lo stesso diritto dell'Unione europea da tempo va evolvendo in tal senso, e infatti, per favorire la circolazione dei documenti pubblici tra gli Stati membri, il regolamento (UE) 2016/1191 (...) presenta moduli standard recanti alla voce "sesso" non due diciture, ma tre, "femminile", "maschile" e "indeterminato".

5.3.– Le indicazioni che provengono dagli ordinamenti degli Stati europei e dalle Corti sovranazionali non sono tuttavia univoche. Mentre è ormai ferma nell'accordare tutela convenzionale alla transizione verso un genere binario (fin dalla sentenza della grande camera, 11 luglio 2002, *Christine Goodwin contro Regno Unito*), la Corte EDU ha recentemente escluso che l'art. 8 CEDU ponga sugli Stati un'obbligazione positiva di registrazione non binaria, non potendosi ritenere ancora sussistente un consensus europeo al riguardo (sentenza 31 gennaio 2023, *Y. contro Francia*). In senso analogo si era già espressa la Corte suprema del Regno Unito, a proposito dell'identificazione non binaria tramite marcatore "X" sui passaporti (sentenza 15 dicembre 2021, *Elan-Cane*, UKSC 56).

5.4.– La percezione dell'individuo di non appartenere né al sesso femminile, né a quello maschile – da cui nasce l'esigenza di essere riconosciuto in una identità "altra" – genera una situazione di disagio significativa rispetto al principio personalistico cui l'ordinamento costituzionale riconosce centralità (art. 2 Cost.). Nella misura in cui può indurre disparità di trattamento o compromettere il benessere psicofisico della persona, questa condizione può del pari sollevare un tema di rispetto della dignità sociale e di tutela della salute, alla luce degli artt. 3 e 32 Cost. In vari ambiti della comunità nazionale si manifesta una sempre più avvertita sensibilità nei confronti di questa realtà pur minoritaria, come dimostra, tra l'altro, la pratica delle "carriere alias", tramite le quali diversi istituti di istruzione secondaria e universitaria permettono agli studenti di assumere elettivamente, ai fini amministrativi interni, un'identità – anche non binaria – coerente al genere percepito. Tali considerazioni, unitamente alle indicazioni del diritto comparato e dell'Unione europea, pongono la condizione non binaria all'attenzione del legislatore, primo interprete della sensibilità sociale.

5.5.– D'altronde, l'eventuale introduzione di un terzo genere di stato civile avrebbe un impatto generale, che postula necessariamente un intervento legislativo di sistema, nei vari settori dell'ordinamento e per i numerosi istituti attualmente regolati con logica binaria. Per ricordare solo gli aspetti di maggior evidenza, il binarismo di genere informa il diritto di famiglia (così per il matrimonio e l'unione civile, negozi riservati a persone di sesso diverso e, rispettivamente, dello stesso sesso), il diritto del lavoro (per le azioni positive in favore della lavoratrice), il diritto dello sport (per la distinzione degli ambiti competitivi), il diritto della riservatezza (i "luoghi di contatto", quali carceri, ospedali e simili, sono normalmente strutturati per genere maschile e femminile). L'art. 1 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (...), dopo aver sancito il principio della parità di trattamento e di opportunità "tra donne e uomini", da assicurare in tutti i campi (...), precisa che esso non osta al mantenimento o all'adozione di misure in favore del "sesso sottorappresentato" (...). La

rettificazione in senso non binario inciderebbe anche sulla disciplina dello stato civile, e non soltanto per la necessità di coniare una nuova voce di registrazione, ma anche riguardo al nome della persona. Infatti, l'art. 35, comma 1, del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (...) stabilisce il principio della corrispondenza tra nome e sesso, principio che andrebbe superato, o quantomeno relativizzato, per le persone con identità non binaria, giacché nell'onomastica italiana i nomi ambigenere sono rarissimi».

SENTENZA N. 182

L'imposizione del pagamento del contributo di costruzione per la prima abitazione nel caso in cui il coniuge (e non anche il convivente di fatto) del richiedente il permesso abbia già la disponibilità di un altro alloggio familiare nel territorio provinciale (Norme della Provincia di Trento) – Inammissibilità delle questioni e richiamo al legislatore provinciale

La sentenza n. 182 ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità del combinato disposto degli artt. 87, comma 4, lett. a), n. 2, e 90, comma 1, lett. d), della legge della Provincia autonoma di Trento n. 15 del 2015, impugnato, in relazione agli artt. 3 e 31 Cost., nella parte in cui non prevede, come circostanza ostativa all'esenzione dal contributo di costruzione per l'abitazione principale, che il convivente di fatto del richiedente il permesso abbia già la disponibilità di un altro alloggio familiare nel territorio provinciale. Le disposizioni provinciali configurano norme di privilegio che derogano al generale obbligo di corrispondere al Comune il contributo di costruzione e contrastano con il principio di ragionevolezza. Il contributo ha natura di prestazione patrimoniale imposta, non tributaria, e rappresenta una compartecipazione del privato alla spesa pubblica per la realizzazione delle opere di urbanizzazione: l'esenzione dal pagamento si traduce in una deroga al dovere di concorrere a tale spesa. Il contributo si compone di due quote, parametrata agli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione, rappresentative, l'una, del maggior sacrificio imposto alla collettività in termini di carico urbanistico e, l'altra, dell'incremento di valore della proprietà immobiliare conseguente all'edificazione. Le *rationes* delle quote sono diverse: la prima mira a compensare la comunità del costo che l'edificazione determina a carico della stessa; la seconda a socializzare il maggior valore che il proprietario ottiene dalla costruzione. La normativa statale ammette deroghe alla regola generale dell'onerosità del permesso di costruire che sono però sempre rivolte al perseguimento di interessi generali, di natura solidaristica o di incentivo ad attività e interventi che abbiano un positivo impatto ambientale. Al di fuori di tali ipotesi di esenzione, è prevista una mera riduzione del contributo per la realizzazione delle prime abitazioni alla sola quota relativa agli oneri di urbanizzazione, ovvero al *surplus* di opere e al costo imposto alla collettività dal nuovo intervento edificatorio. La normativa censurata ammette un'esenzione che non trova eguali in altra legislazione regionale o provinciale. La singolarità risiede nell'esonerare il costruttore non solo dalla socializzazione del maggior valore che questi ricava, ma anche dagli oneri di urbanizzazione, senza che sia riscontrabile un effettivo interesse generale. L'interesse individuale all'edificazione della prima abitazione può, in taluni casi, essere sostenuto dall'ordinamento, perché l'art. 47 Cost. prevede che la Repubblica favorisca l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, ma non può essere sempre qualificato, *a priori*, come interesse generale al punto da esentare indistinti beneficiari dai costi inerenti agli oneri di urbanizzazione, da essi causati, facendoli ricadere sulla fiscalità generale. Peraltro, la Provincia, come altre autonomie speciali, è finanziata in prevalenza con compartecipazioni alle imposte nazionali e solo in minima parte con un autonomo sforzo fiscale. Il meccanismo di esenzione trentino non determina semplicemente un minor gettito per

l'erario ma realizza l'effetto di esonerare chi costruisce dal farsi carico della seria esternalità negativa che, tramite gli oneri di urbanizzazione, determina a carico della collettività. Aggrava l'irragionevolezza la circostanza che il legislatore provinciale non ha attribuito alcun rilievo a una situazione di fragilità dell'aspirante al beneficio, che non è limitato alle persone meno abbienti. È, infatti, esonerato anche chi, benestante e in ipotesi già proprietario di numerose abitazioni fuori dalla Provincia, decide di stabilire la residenza nel territorio provinciale. L'esternalità negativa determinata dagli oneri di urbanizzazione può pesare anche su coloro che, pur soggetti alla fiscalità generale, versano in condizioni economiche disagiate o non dispongono di risorse per costruirsi una casa. Proprio perché l'esenzione non è strutturata in modo da interessarsi alle situazioni di fragilità, i profili di irragionevolezza emergono anche in relazione alla mancata esclusione dei conviventi di fatto, concorrendo a dar luogo all'ingiustificata discriminazione denunciata; il privilegio finisce per sfavorire le coppie che decidono di unirsi in matrimonio o unione civile. Né l'irragionevolezza è mitigata dalla limitazione dell'esenzione ai primi 120 mq e alle abitazioni non di lusso. L'evoluzione della coscienza sociale e la grave crisi della finanza pubblica rendono sempre meno sopportabili trattamenti di favore; si impone uno scrutinio rigoroso sulle norme di agevolazione fiscale e, in generale, sulle norme che non appaiono riconducibili all'attuazione di altri principi costituzionali o al bene comune e che creano arbitrari privilegi a scapito della coesione sociale. Nonostante i rilevati vulnera al principio di ragionevolezza, le questioni sono state ritenute inammissibili perché i rimedi possono essere molteplici, implicando interventi di sistema, e sono rimessi alla discrezionalità del legislatore provinciale, che, sulla scorta dei modelli presenti nella disciplina statale, ha diverse opzioni per ricondurre l'esenzione entro un binario costituzionalmente compatibile. Del resto, nella disciplina trentina del contributo di costruzione, l'esenzione ricorre anche in altre ipotesi che prescindono dalla prima abitazione. È rimesso al legislatore provinciale provvedere, con sollecitudine, a una riforma sistematica.

ESTRATTO

«2.- Il citato art. 87 (...) disciplina il contributo di costruzione dovuto per la realizzazione di interventi edilizi che comportano un aumento del carico urbanistico e, con la disposizione indubbiata, stabilisce che la prima abitazione è considerata tale in presenza di un requisito negativo, dato dalla circostanza che il richiedente il permesso di costruire e il suo coniuge, “non divorziati né separati giudizialmente”, non siano già “titolari o contitolari, eredi o legatari, del diritto di proprietà, di uso, di usufrutto o di abitazione su un altro alloggio idoneo alle esigenze familiari, nel territorio provinciale”. Questa previsione (...) acquista senso alla luce del successivo art. 90, comma 1, lettera d), che contempla un'esenzione dal suddetto contributo di costruzione “per gli interventi di nuova costruzione destinati”, appunto, “a realizzare la prima abitazione del richiedente”, limitatamente ai primi 120 metri quadrati di superficie utile netta e sempre che la residenza non sia qualificabile come di lusso. (...) 5.- Il rimettente muove dall'assunto secondo cui non sarebbe praticabile un'interpretazione adeguatrice dell'art. 87, comma 4, lettera a), numero 2), della legge prov. Trento n. 15 del 2015, non potendosi ritenere che il requisito ostativo ivi previsto sia estendibile, per tale via, anche al caso di convivenza di fatto (...). Diversamente, la Provincia autonoma sostiene che a una tale conclusione si possa pervenire, sulla scorta del dato letterale e di un'esegesi storico-evolutiva. 5.1.- La premessa ermeneutica del giudice a quo è condivisibile, alla luce del chiaro tenore testuale della disposizione provinciale in discorso: questa, nel fare espresso riferimento al “coniuge”, è difatti inequivoca nel circoscrivere il proprio ambito applicativo solo a coloro che sono legati dal vincolo del matrimonio (e dall'unione civile, in forza dell'art. 1, comma 20, della legge n. 76 del 2016). Non ha pregio, d'altro canto, la tesi della Provincia autonoma di Trento secondo cui si tratterebbe, nella specie, di accedere a un'interpretazione storico-

evolutiva basata sulla sopravvenienza, rispetto alla legge provinciale oggetto di doglianza, della legge n. 76 del 2016, che “per la prima volta” avrebbe riconosciuto anche in capo ai conviventi di fatto “legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale”. Al contrario, (...) all’epoca dell’adozione della legge prov. Trento n. 15 del 2015, la convivenza di fatto già rappresentava un fenomeno che aveva un riconoscimento sul piano normativo - essendo prevista, sia pure in modo frammentario, da una pluralità di disposizioni, come recentemente rilevato da questa Corte (sentenza n. 148 del 2024) - e giurisprudenziale. Peraltro, lo stesso legislatore provinciale è nuovamente intervenuto (con la legge della Provincia autonoma di Trento 16 giugno 2017, n. 3, recante “Modificazioni della legge provinciale per il governo del territorio 2015 e di altre disposizioni provinciali in materia di ambiente, energia, lavori pubblici, turismo e caccia”) sulla definizione di prima abitazione e sulla connessa esenzione per l’ipotesi delle nuove costruzioni anche dopo la citata legge n. 76 del 2016, senza, ciò malgrado, introdurre un riferimento alla convivenza di fatto. 6.- (...) tali disposizioni provinciali configurano vere e proprie norme di privilegio, che (...) costituiscono “una deroga all’obbligo generalizzato di corrispondere al Comune il contributo di costruzione” e contrastano innanzitutto con il principio di ragionevolezza, come emerge approfondendo la ratio del contributo di costruzione. 6.1.- Tale contributo, infatti, ha “natura di prestazione patrimoniale imposta, di carattere non tributario”, generale e non sinallagmatica (...), e “rappresenta una compartecipazione del privato alla spesa pubblica occorrente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione” (...); l’esenzione dal suo pagamento si traduce, pertanto, in una deroga al dovere di concorrere a tale spesa. Precisamente, il contributo si compone di due quote, paramtrate, rispettivamente, agli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione, che sono rappresentative, l’una, del maggior sacrificio imposto alla collettività in termini di carico urbanistico e, l’altra, dell’incremento di valore della proprietà immobiliare conseguente all’edificazione. Le rationes delle due quote sono diverse: la prima mira a compensare la comunità del costo che l’edificazione determina a carico della stessa; la seconda mira a socializzare il maggior valore che il proprietario ottiene dalla costruzione. In questa prospettiva, quella dell’onerosità del permesso di costruire è una “regola generale” (...), che costituisce un principio fondamentale della materia “governo del territorio” (ex plurimis, sentenze n. 247 e n. 64 del 2020) e “norma fondamentale delle riforme economico-sociali” (sentenza n. 1033 del 1988). 6.2.- Sono sì previste, anche dalla normativa statale, deroghe alla regola dell’onerosità - art. 17, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)” - ma queste sono sempre rivolte al perseguimento di interessi generali, di natura solidaristica o di incentivo ad attività e interventi che abbiano un positivo impatto sull’ambiente. Al di fuori di tali ipotesi di esenzione, è prevista una (mera) riduzione del contributo per la realizzazione delle prime abitazioni: l’art. 17, comma 2, t.u. edilizia stabilisce, infatti, che esso sia in tal caso “pari a quanto stabilito per la corrispondente edilizia residenziale pubblica”, ovvero alla “sola quota degli oneri di urbanizzazione” (...). Il legislatore statale, quindi, per la prima abitazione, ha previsto l’esonero dal pagamento della sola quota corrispondente al costo di costruzione, rinunciando a socializzare quanto deriva al proprietario dalla costruzione, ma certamente non anche della quota relativa agli oneri di urbanizzazione, ovvero al surplus di opere e al costo conseguente che il nuovo intervento edificatorio pone a carico della collettività. 7.- L’approfondimento della ratio del contributo di costruzione fa emergere l’irragionevolezza della disciplina normativa censurata, che riconosce una esenzione che, peraltro, non trova eguali in altra legislazione regionale o provinciale. 7.1.- La evidente singolarità di tale disciplina sta nell’esonerare il costruttore, non solo dalla socializzazione del maggior valore che questi ricava, ma anche dagli oneri di urbanizzazione, ovvero dal costo che questi pone a carico della collettività, senza che sia riscontrabile un effettivo interesse generale. L’interesse individuale alla edificazione della propria prima

abitazione può, in determinati casi, certamente essere sostenuto dall'ordinamento, perché l'art. 47 Cost. prevede che la Repubblica favorisca "l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione", ma non può essere sempre qualificato, a priori, come interesse "generale" al punto da esentare indistinti beneficiari dai costi inerenti agli oneri di urbanizzazione, da loro stessi causati, facendoli ricadere sulla fiscalità generale - per inciso (...) la Provincia autonoma di Trento, come altre autonomie speciali, è finanziata prevalentemente con compartecipazioni alle imposte nazionali e solo in minima parte con uno sforzo fiscale autonomo, come questa Corte ha già avuto modo di riscontrare (sentenza n. 27 del 2024). Il meccanismo di esenzione trentino, in altre parole, non determina semplicemente un minor gettito per l'erario, come avviene, ad esempio, per l'esenzione IMU per la prima casa, di cui all'art. 1, comma 741, lettera b), primo periodo, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), o per la rinuncia, nel caso dell'edilizia abitativa convenzionata, alla socializzazione dell'incremento di valore della proprietà immobiliare conseguente all'edificazione (art. 17, comma 1, t.u. edilizia). Tale meccanismo realizza, invece, l'effetto di esonerare chi costruisce dal farsi carico della seria esternalità negativa che questi, tramite gli oneri di urbanizzazione, determina a carico della collettività. Ad aggravare l'irragionevolezza sta, peraltro, la circostanza che il legislatore provinciale non ha attribuito alcun rilievo a una situazione di fragilità dell'aspirante al beneficio, che non è difatti limitato alle sole persone meno abbienti. È, infatti, esonerato anche chi, abiente e in ipotesi già proprietario di numerose abitazioni fuori dalla Provincia, decide di stabilire la propria residenza nel territorio provinciale. Solo per tale motivo costui gode dell'esenzione, che grava però, come detto, sull'intera comunità per l'esternalità negativa determinata dagli oneri di urbanizzazione. Tale esternalità può quindi finire per pesare anche su coloro che, pur soggetti alla fiscalità generale, versano comunque in condizioni economiche disagiate o che, in ogni modo, non dispongono di risorse sufficienti per costruirsi una casa di proprietà. Peraltro, proprio perché l'esenzione non è strutturata (ad esempio, mediante la previsione di un requisito reddituale) in modo da interessarsi realmente di situazioni di fragilità, i profili di irragionevolezza emergono anche in riferimento alla mancata esclusione dei conviventi di fatto, concorrendo a dar luogo a quella ingiustificata discriminazione su cui si sofferma il rimettente. Né la descritta irragionevolezza è mitigata dalla limitazione dell'esenzione ai primi 120 metri quadrati e alle abitazioni non di lusso, perché anche in questo pur circoscritto ambito di applicazione rimane evidente l'irrazionalità della normativa in esame, che finisce, comunque, per porre a carico della fiscalità generale, e quindi anche delle persone a basso reddito, il costo determinato dalle costruzioni.

7.2.- Già in tempi risalenti questa Corte aveva sottolineato che "l'evoluzione della coscienza sociale" e "la grave crisi della finanza pubblica" rendono sempre meno sopportabili i "trattamenti di favore" che tendono a qualificarsi come privilegi (sentenza n. 421 del 1995); più recentemente, ha nuovamente messo in evidenza la necessità di uno scrutinio "particolarmente rigoroso" sulle norme di agevolazione fiscale che non siano riconducibili "all'attuazione di altri principi costituzionali (quali, a titolo esemplificativo, la tutela della famiglia, del diritto alla salute o lo sviluppo della previdenza)" (sentenza n. 120 del 2020). È del resto in questa prospettiva, volta a porre in rilievo i reciproci rapporti di integrazione che legano le persone nel vivere sociale, che la Costituzione, secondo una "impostazione deontologica (e non meramente utilitaristica)" (ancora sentenza n. 421 del 1995), qualifica come "inderogabile" l'adempimento dei doveri di solidarietà economica, politica e sociale (art. 2 Cost.). Questa Corte, pertanto, non può esimersi da un sindacato particolarmente stringente su tutte quelle norme che, poste alla sua attenzione, si dimostrano, anche fuori dall'ambito strettamente fiscale, senza alcuna prospettiva teleologica riconducibile all'attuazione di altri principi costituzionali o al bene comune, creando arbitrari privilegi che non aiutano la coesione sociale.

8.- Riconosciuta, dunque, l'effettiva sussistenza dei

descritti vulnera al principio di ragionevolezza, questa Corte non può, tuttavia, che ritenere altresì inammissibili le questioni prospettate dal rimettente, lamentando, in particolare, che le norme censurate irragionevolmente introdurrebbero, e per di più in violazione dell'art. 31 Cost., un privilegio che finisce anche per sfavorire (in contrasto con quanto affermato nella sentenza n. 209 del 2022) le coppie che decidono di unirsi in matrimonio o unione civile. Ciò in quanto le modalità con cui potrebbero essere superati i vulnera che si sono evidenziati possono essere molteplici, implicando interventi di sistema sul complesso quadro normativo sotto richiamato; pertanto, questi sono rimessi in prima battuta alla discrezionalità del legislatore provinciale, che, nel rispetto del principio di ragionevolezza e sulla scorta dei modelli presenti nella disciplina statale, ha diverse opzioni a disposizione per ricondurre l'esenzione entro un binario costituzionalmente compatibile. Del resto, nel micro-sistema della disciplina trentina del contributo di costruzione, non solo l'esenzione dal contributo di costruzione ricorre anche in altre ipotesi, rispetto a quella censurata dal rimettente, relative alla prima abitazione (come nel caso, ad esempio, degli interventi diretti al recupero di costruzioni, edifici o fabbricati negli insediamenti storici), ma anche in numerose altre che da essa prescindono (ad esempio, in riferimento alle opere funzionali all'esercizio dell'attività di acquacoltura, alle legnaie e alle tettoie, ai parcheggi, nonché agli impianti e alle attrezzature tecnologiche). La sola parificazione verso il basso richiesta dal rimettente darebbe, quindi, luogo a un quadro normativo disarmonico. È, pertanto, rimesso al legislatore provinciale provvedere, con sollecitudine, a una riforma sistematica di tale insieme di esenzioni».

SENTENZA N. 192

L'attuazione dell'autonomia differenziata – Le compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale quali modalità, individuate in sede di intesa, di finanziamento delle funzioni trasferite – Non fondatezza delle questioni e richiamo al legislatore

La sentenza n. 192 ha deciso i ricorsi con cui le Regioni Campania, Puglia, Sardegna e Toscana hanno impugnato la legge n. 86 del 2024 attuativa dell'autonomia differenziata, adottando plurimi dispositivi di accoglimento, inammissibilità e non fondatezza. Tra le altre, sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 5, 81, 97, 116, terzo comma, 118, 119, 120, secondo comma, Cost. e al principio leale collaborazione, dell'art. 5, comma 2, ove si dispone che l'intesa tra Stato e Regione individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto degli artt. 119, quarto comma, Cost. e 17 della legge n. 196 del 2009. Il meccanismo della compartecipazione, lungi dal contraddire la clausola di invarianza finanziaria, presuppone che la Regione differenziata usi risorse, derivanti dalla compartecipazione, che lo Stato non deve più impiegare, avendo ceduto la funzione. L'invarianza è coerente con la *ratio* dell'art. 116, terzo comma, Cost. in base al quale l'autonomia differenziata deve essere funzionale a migliorare l'efficienza degli apparati pubblici, ad assicurare una maggiore responsabilità politica e a meglio corrispondere alle attese e ai bisogni dei cittadini, in attuazione del principio di sussidiarietà. Ne consegue la necessità di stimare il costo delle funzioni trasferite con il criterio del costo standard o della gestione efficiente. Dunque, la misura della compartecipazione ceduta potrà essere inferiore al costo già sostenuto dallo Stato e, comunque, dovrà tener conto dei costi che restano in capo ad esso. Il successivo art. 9, comma 3, garantisce l'invarianza finanziaria per le Regioni terze e vieta alle intese di pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna

delle altre Regioni, anche in relazione a eventuali maggiori risorse rivolte all'attuazione dei LEP. In tal caso, si potrà sindacare la concreta disciplina finanziaria delle future leggi di differenziazione, essendo chiaro che l'eventuale costo dei conferimenti ex art. 116, terzo comma, Cost. non può essere sostenuto dalle Regioni terze. La menzionata disposizione, unitamente ad altre della legge, mira a evitare il rischio di una sottrazione di risorse statali da destinare ai LEP e agli interventi perequativi. Né sussiste una discriminazione in danno delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante. In primo luogo, l'aggancio con la ricchezza del territorio non è una scelta discriminatoria in quanto il principio di territorialità risulta dall'art. 119, secondo comma, Cost., in relazione ai tributi propri e alle compartecipazioni, e da molte norme legislative. Inoltre, in presenza dei presupposti generali della differenziazione, anche le Regioni svantaggiate possono chiedere un'intesa: il meccanismo della compartecipazione dovrà essere calibrato di volta in volta in modo da garantire una quantità sufficiente di risorse a ciascuna Regione per lo svolgimento delle funzioni attribuite. La norma impugnata fa poi esplicito riferimento alle compartecipazioni al gettito, sicché la riserva di aliquota (che corrisponde a una quota della base imponibile del tributo statale, mentre la compartecipazione è costituita da una quota del gettito) risulta esclusa dalla legge. Tuttavia, la scelta del meccanismo della compartecipazione (invece della riserva di aliquota) rientra nella discrezionalità del legislatore ed è coerente con il sistema (art. 119, secondo comma, Cost. e norme finanziarie degli statuti speciali). Sotto un ulteriore profilo, la norma ha considerato una delle fonti di finanziamento ordinarie delle Regioni (che includono anche i tributi propri e il fondo perequativo), rientrando nella discrezionalità del legislatore muoversi all'interno dell'art. 119 Cost. Inoltre, il riferimento alle compartecipazioni risulta coerente con la logica della legge, che è quella del trasferimento a costo zero. L'ipotetico utilizzo della tassa automobilistica o dell'IRAP o dell'addizionale IRPEF per finanziare la funzione trasferita implicherebbe un inasprimento degli oneri tributari e, dunque, un maggior costo (non venendo diminuito il carico derivante dai tributi erariali). Il meccanismo delle compartecipazioni può ritenersi attuativo del principio di neutralità, che ispira il regionalismo differenziato ed è da intendere come un parallelo trasferimento delle funzioni statali e delle relative risorse. Peraltro, la Corte non ha mancato di rilevare che è improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo ex art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011 poiché un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale cooperativo, disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione. Del resto, l'art. 10, comma 2, della legge n. 86 del 2024 dispone che, in attuazione dell'art. 119, terzo comma, Cost., trova comunque applicazione il citato art. 15, nel quadro dell'attuazione della *milestone* del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale. La legge già si colloca nella prospettiva sollecitata, prevedendo il completamento del disegno del federalismo fiscale, attraverso, da un lato, la fiscalizzazione dei trasferimenti statali che ancora residuano nelle materie regionali e, dall'altro, l'istituzione del fondo perequativo. Le norme relative a tali processi (artt. 7, comma 1, e 15, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011) sono state sistematicamente rinviate, di anno in anno, sin dalla loro emanazione, impedendo il completamento del modello: la finanza regionale è rimasta in buona parte derivata e priva di meccanismi perequativi (salvo che per la sanità). La pronuncia ha così sottolineato con forza la necessità di attuare compiutamente il descritto disegno, interrompendo una volta per tutte la prassi dei sistematici rinvii seguita sino a oggi.

ESTRATTO

«23.— Tutte le ricorrenti sollevano questioni che riguardano l'art. 5, comma 2, secondo il quale "l'intesa di cui all'articolo 2 individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio

regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione". (...) Le ricorrenti invocano numerosi parametri: artt. 1, 2, 3, 5, 81, 97, 116, terzo comma, 117, terzo comma, 118, 119, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 120 Cost. Le principali questioni promosse sono le seguenti. La previsione dell'utilizzo delle compartecipazioni sarebbe contraddittoria con la norma sull'invarianza finanziaria; essa implicherebbe nuovi oneri privi di copertura e determinerebbe una minore disponibilità finanziaria per le altre regioni (con lesione della loro competenza legislativa in materia di coordinamento finanziario) e per lo Stato, che avrebbe meno risorse per i fini di cui all'art. 119, terzo, quinto e sesto comma; essa discriminerebbe le regioni con minore capacità fiscale per abitante. Inoltre, l'art. 5, comma 2, violerebbe l'art. 119 Cost. e il principio di responsabilità perché esclude l'utilizzo dei tributi propri e del fondo perequativo – per finanziare le funzioni da trasferire – e anche il meccanismo della “riserva di aliquota”. (...) 23.2.– Nessuna delle altre questioni è fondata. In primo luogo, il meccanismo della compartecipazione non contraddice la clausola di invarianza finanziaria: esso, anzi, presuppone che la regione differenziata usi risorse (derivanti dalla compartecipazione) che lo Stato non deve più impiegare, avendo ceduto la funzione. Si è poi visto (punto 22.1.) che l'invarianza finanziaria è coerente con la ratio dell'art. 116, terzo comma, Cost., con conseguente necessità di stimare il costo delle funzioni trasferite con il criterio del costo standard (o altro criterio basato sulla gestione efficiente). Dunque, la misura della compartecipazione ceduta dallo Stato potrà essere inferiore al costo già sostenuto dallo Stato e, comunque, dovrà tener conto dei costi che restano in capo ad esso. Anche la censura relativa al supposto impoverimento delle altre regioni non è fondata. L'art. 9, comma 3, della legge impugnata garantisce “l'invarianza finanziaria” per le regioni terze e vieta alle intese di “pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP”. Anche in tal caso, si potrà sindacare la concreta disciplina finanziaria delle future leggi di differenziazione, essendo chiaro che l'eventuale costo dei conferimenti ex art. 116, terzo comma, Cost. non può essere sostenuto dalle regioni terze. La censura relativa alla supposta sottrazione di risorse statali da destinare ai LEP e agli interventi perequativi non è fondata. Diverse disposizioni della legge impugnata sono volte ad evitare questo pericolo: gli artt. 4, comma 1; 9, comma 3; e 10, interamente dedicato alle “Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale”, “anche nei territori delle Regioni che non concludono le intese”. La censura relativa alla discriminazione delle regioni con minore capacità fiscale per abitante (che non potrebbero accedere alla differenziazione) non è fondata (oltre a essere contraddittoria con l'evocazione dell'utilizzo dei tributi propri, che pure sfavorirebbero le regioni con minore capacità fiscale). In primo luogo, l'aggancio con la ricchezza del territorio non è una scelta “discriminatoria” dell'art. 5, comma 2, in quanto il principio di territorialità risulta dall'art. 119, secondo comma, Cost. (in relazione ai tributi propri e alle compartecipazioni) e da molte norme legislative: ad esempio, art. 2, comma 2, lettere e) e hh), e art. 7, comma 1, lettera d), della legge n. 42 del 2009; art. 4, comma 3, e art. 9 del d.lgs. n. 68 del 2011; art. 13, comma 1, lettera a), numero 2), della legge n. 111 del 2023. Inoltre, in presenza dei presupposti generali della differenziazione (punto 4), anche le regioni svantaggiate possono chiedere un'intesa: il meccanismo della compartecipazione dovrà essere calibrato di volta in volta in modo da garantire una quantità sufficiente di risorse a ciascuna regione per lo svolgimento delle funzioni attribuite. La censura della Regione Toscana, relativa all'esclusione della “riserva di aliquota”, non è fondata. La norma impugnata fa esplicito riferimento alle “compartecipazioni al gettito”, sicché la riserva di aliquota (che corrisponde ad una quota della base imponibile del tributo statale, mentre la compartecipazione è costituita da una quota del gettito del tributo statale) risulta in effetti esclusa dalla legge. Tuttavia, la scelta del meccanismo della compartecipazione (invece della

riserva di aliquota) rientra nella discrezionalità del legislatore e, come visto, è coerente con il sistema normativo: si pensi, oltre all'art. 119, secondo comma, Cost., alle norme finanziarie degli statuti speciali. Le censure relative all'esclusione degli altri due "canali" di finanziamento ordinario, previsti dall'art. 119 Cost. (tributi propri e fondo perequativo) non sono fondate. La norma impugnata ha fatto riferimento a una delle fonti di finanziamento "ordinarie" delle regioni: rientra nella discrezionalità del legislatore "muoversi" all'interno dell'art. 119 Cost. Inoltre, il riferimento alle compartecipazioni risulta coerente con la logica della legge in esame, che è quella del trasferimento "a costo zero". L'ipotetico utilizzo, ad esempio, della tassa automobilistica o dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) o dell'addizionale sull'imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF), per finanziare la funzione trasferita, implicherebbe un inasprimento degli oneri tributari e, dunque, un maggior costo (non venendo diminuito il carico derivante dai tributi erariali). Il meccanismo delle compartecipazioni può considerarsi attuativo del principio di neutralità (che – come visto – ispira il regionalismo differenziato), nel senso di un parallelismo fra il trasferimento delle funzioni statali e delle relative risorse. 23.3.– Questa Corte, peraltro, non può esimersi dal rilevare che è improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011: un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale "cooperativo" (sentenza n. 71 del 2023), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione. Del resto, la medesima legge n. 86 del 2024, all'art. 10, comma 2, dispone che, "in attuazione dell'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, trova comunque applicazione l'articolo 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, in conformità con le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge 9 agosto 2023, n. 111, e nel quadro dell'attuazione della milestone del Piano nazionale di ripresa e resilienza relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14)". Essa, pertanto, già si colloca nella prospettiva qui sollecitata, prevedendo, come stabilito anche dalla richiamata milestone del PNRR, il completamento del disegno del federalismo fiscale, attraverso, da un lato, la fiscalizzazione dei trasferimenti statali che ancora residuano nelle materie regionali; dall'altro, l'istituzione del fondo perequativo. Tuttavia, (...) le norme relative a tali processi (artt. 7, comma 1, e 15, comma 5, del d.lgs. n. 68 del 2011) sono state sistematicamente rinviare, di anno in anno, dal tempo della loro emanazione, con ciò impedendo il completamento del modello: la finanza regionale è quindi rimasta in buona parte a carattere derivato e priva di meccanismi perequativi (salvo che per la sanità, in forza della specifica modalità di finanziamento, risalente al decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, recante "Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133"). Questa Corte sottolinea dunque con forza la necessità di dare compiuta attuazione al descritto disegno nei termini previsti dalla richiamata milestone, interrompendo quindi una volta per tutte la prassi dei sistematici rinvii seguita sino ad oggi».

SENTENZA N. 195

Il contributo delle Regioni ordinarie alla finanza pubblica per gli anni dal 2024 al 2028 – La sovrapposizione al contributo già in essere dovuto dal 2023 al 2025 – La decurtazione dei trasferimenti statali in caso di mancato versamento – Non fondatezza delle questioni e duplice sollecitazione rivolta al legislatore

La sentenza n. 195 ha deciso il ricorso con cui la Regione Campania ha impugnato, in particolare, l'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023 (come modificato dal d.l. n. 215

del 2023) che disciplina nei termini seguenti il contributo alla finanza pubblica delle Regioni ordinarie per gli anni dal 2024 al 2028. Le Regioni assicurano un contributo annuo di 305 milioni per il 2024 e di 350 per ciascuno degli anni successivi; il contributo è stabilito ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento finanziario, nonché nelle more della definizione delle nuove regole della *governance* economica europea; il riparto del concorso è effettuato, in via prioritaria, in base all'accordo tra le Regioni e, se questo non intervenga entro il 31 maggio 2024, dallo Stato, che vi provvede entro il 30 giugno 2024, in proporzione agli impegni di spesa corrente risultanti dal rendiconto generale regionale, al netto delle spese relative alle Missioni 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia) e 13 (Tutela della salute); gli importi determinati devono essere versati dalle Regioni all'entrata del bilancio dello Stato, in apposito capitolo, entro il 31 luglio di ciascun anno; la Ragioneria generale dello Stato provvede al recupero dell'importo non versato mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna Regione inadempiente. Innanzitutto, la pronuncia, nel ritenere non fondate le censure di violazione degli artt. 3, 5, 117, terzo comma, 119 e 120 Cost., ha negato rilievo alla circostanza che il contributo si sovrapponga a quello già in essere, dovuto dal 2023 al 2025, estendendosi sino al 2028. Per un verso, il presunto carattere non transitorio di uno specifico contributo non può ritenersi provato dal fatto che la misura si aggiunge agli effetti di precedenti manovre di finanza pubblica. Per altro verso, la durata quinquennale del contributo si ricollega al quadro normativo della nuova *governance* economica europea, che, determinando il superamento della versione iniziale del Patto di stabilità e crescita, è destinata a entrare in vigore nel 2024 e a influenzare la manovra di bilancio. Tra le innovazioni delle regole fiscali europee vi è la necessità, per gli Stati membri con parametri di debito e deficit rispetto al PIL superiori agli indici di riferimento, di predisporre un Piano strutturale di bilancio, che abbia durata pari a quella della legislatura nazionale e sia in grado di porre o mantenere il rapporto debito/PIL su un sentiero plausibilmente discendente e comunque prudente. Pertanto, il requisito della temporaneità dei contributi alla finanza pubblica richiesti agli enti territoriali, finora correlato all'estensione triennale della legge di bilancio, appare destinato, nel mutato contesto regolatorio, a coordinarsi alla durata del Piano strutturale di bilancio, che abbraccia il quinquennio. In questi termini, la durata del contributo delle Regioni ordinarie, stabilito dal 2024 al 2028, non ha contraddetto il canone della transitorietà. La Corte ha già stigmatizzato la prassi della sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre, perché potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione dei relativi effetti complessivi e sistemici in un periodo più lungo. In tal modo, ha voluto affermare la necessità che lo Stato, custode della finanza pubblica allargata anche in relazione alla corretta applicazione dei vincoli euro unitari dei quali è responsabile, acquisisca adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto. Tale valutazione è funzionale 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 e nella prospettiva della nuova *governance* economica europea, si rende ancor più evidente la necessità di un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione. Il legislatore è stato così sollecitato a non trascurare il coinvolgimento delle sedi già appositamente contemplate nell'ordinamento, come la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, istituita, sul modello del Consiglio di pianificazione finanziaria tedesco, nell'ambito della Conferenza unificata, per concorrere, soprattutto con funzioni istruttorie, alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto e per mettere a disposizione delle Camere, dei Consigli regionali e di quelli delle Province autonome gli elementi informativi raccolti. In secondo luogo, la sentenza ha rigettato le censure di violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo

comma, e 119 Cost. basate sull'assunto che lo Stato avrebbe realizzato un'illegittima sottrazione e appropriazione di risorse regionali. In effetti, qualora il contributo incidesse sui gettiti di imposte regionali, cioè su risorse propriamente regionali, in quanto relative a tributi che i contribuenti riconducono a un'azione impositiva della Regione, si potrebbe realizzare una contraddizione dell'essenza dell'autonomia tributaria regionale, nel caso in cui l'autonomo sforzo fiscale regionale venisse sottratto dallo Stato, perché tale manovra comprometterebbe i principi cardine del federalismo fiscale. Tuttavia, quest'effetto non è ascrivibile alla norma impugnata. In base al quinto periodo del comma 527, qualora il versamento dell'importo dovuto dalla Regione non sia effettuato nel termine previsto, la Ragioneria generale dello Stato provvede al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna Regione inadempiente. La compressione della spesa regionale conseguente all'adempimento spontaneo dell'obbligo di versamento del contributo è alternativa ed equivalente a quella derivante dalla decurtazione dei trasferimenti statali al bilancio regionale per l'ipotesi di mancato versamento. Il meccanismo incide sui trasferimenti statali e non sui gettiti dei tributi regionali. Rileva, in proposito, la mancata attuazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 68 del 2011 che ha disposto la soppressione e la contemporanea fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle Regioni ordinarie. L'operatività di tale processo, inizialmente fissata dal 2013, è stata rinviata di anno in anno e da ultimo posticipata al 2027 o al 2026 secondo il cronoprogramma del Piano nazionale di ripresa e resilienza, che prevede il completamento del federalismo fiscale. L'ammontare dei trasferimenti che lo Stato continua a erogare alle Regioni, alimentando una finanza derivata ormai difficilmente compatibile con l'autonomia finanziaria ex art. 119 Cost. – alla cui attuazione il legislatore è stato sollecitato – è pari a circa 10 miliardi di euro. In questo quadro, non si è, pertanto, realizzata la prospettata sottrazione di risorse propriamente regionali da parte dello Stato.

ESTRATTO

«4.2.– Nemmeno fondato è il profilo di censura incentrato sulla violazione del requisito della temporaneità, sul presupposto che il contributo impugnato si sovrapporrebbe a quello già in essere, dovuto dal 2023 al 2025, estendendosi ulteriormente sino al 2028. Per un verso, la giurisprudenza costituzionale ha già escluso che il presunto carattere non transitorio di uno specifico contributo possa ritenersi provato dalla circostanza che tale misura “si aggiunga agli effetti delle precedenti manovre di finanza pubblica” (sentenze n. 103 del 2018 e n. 154 del 2017). Per altro verso, la determinazione della durata quinquennale del contributo introdotto dal legislatore nella legge di bilancio 2024 si ricollega al quadro normativo definito dalla nuova governance economica europea, che, determinando il superamento della versione iniziale del Patto di stabilità e crescita, è destinata a entrare in vigore nel corso dello stesso 2024 e, dunque, a influenzare la manovra di bilancio. L'esigenza di un tale adeguamento traspare, peraltro, dalla stessa formulazione della disposizione impugnata, espressamente posta “nelle more della definizione delle nuove regole della governance economica europea”, con ciò prospettando una diversa conformazione del contributo nel contesto degli adeguamenti dell'ordinamento interno alle nuove regole. Tra le innovazioni delle nuove regole fiscali europee vi è, infatti, la necessità, per gli Stati membri con parametri di debito e deficit rispetto al prodotto interno lordo (PIL) superiori agli indici di riferimento, di predisporre un Piano strutturale di bilancio, che abbia durata pari a quella della legislatura nazionale e sia in grado di porre o mantenere il rapporto debito/PIL su un sentiero plausibilmente discendente e comunque prudente. Pertanto, il requisito della temporaneità dei contributi alla finanza pubblica richiesti agli enti territoriali, finora correlato dalla giurisprudenza di questa Corte alla estensione triennale della legge di bilancio, appare destinato, nel mutato contesto regolatorio, a coordinarsi alla durata del suddetto Piano strutturale di bilancio, che abbraccia

il quinquennio. In questi termini, la durata del contributo a carico delle regioni a statuto ordinario, complessivamente stabilito dal 2024 al 2028, non risulta contraddire il canone della transitorietà. 4.2.1.– Ciò posto, bisogna comunque ricordare che questa Corte ha stigmatizzato la prassi della “sostanziale estensione dell’ambito temporale di precedenti manovre”, perché questa “potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo” (sentenze n. 103 del 2018 e n. 169 del 2017, nonché, nello stesso senso, sentenza n. 154 del 2017). In tal modo la giurisprudenza di questa Corte ha voluto, in sostanza, affermare la necessità, da parte dello Stato che è “custode della finanza pubblica allargata” (ex plurimis, sentenza n. 103 del 2017) anche in relazione alla corretta applicazione dei vincoli euro unitari dei quali è responsabile, di acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell’importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto. Tale valutazione è dunque funzionale 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, 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. A tale fine questa Corte ritiene opportuno sollecitare il legislatore a non trascurare il coinvolgimento delle sedi già appositamente contemplate e presenti, a tale fine, 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) ha previsto la istituzione nell’ambito della Conferenza unificata, per concorrere, soprattutto con funzioni istruttorie, “alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto” (comma 1, lettera a), e anche per mettere “a disposizione del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei Consigli regionali e di quelli delle province autonome tutti gli elementi informativi raccolti” (comma 1, lettera f). Tale Conferenza, istituita dall’art. 33 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), che la definisce “quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato” è stata strutturata, del resto, sul modello del Consiglio di pianificazione finanziaria tedesco (Finanzplanungsrat), che assume, in quell’ordinamento, una fondamentale importanza al fine della corretta e trasparente gestione delle relazioni finanziarie tra Federazione e Länder. Tale forma di coinvolgimento, peraltro, è stata espressamente auspicata nell’audizione della delegazione della Conferenza delle regioni e delle province autonome, del 5 novembre 2024, sul disegno di legge recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027” (A.C. 2112) presso le Commissioni bilancio, riunite, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. (...) 7.– La ricorrente ritiene poi (...) che la disposizione impugnata si ponga in contrasto con l’art. 3 Cost., nonché con gli artt. 97, 117, terzo comma, e 119 Cost., in quanto avrebbe realizzato una illegittima sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato. L’assunto è suggestivo e richiede un adeguato approfondimento. In effetti, qualora il contributo statale incidesse sui gettiti di imposte regionali (addizionale sulle imposte sui redditi delle persone fisiche, IRPEF, e sull’imposta regionale sulle attività produttive, IRAP), cioè su risorse propriamente regionali, in quanto relative a tributi che i contribuenti riconducono a una azione impositiva della regione, si potrebbe realizzare una contraddizione dell’essenza stessa dell’autonomia tributaria regionale, qualora l’autonomo sforzo fiscale regionale venisse sottratto all’ente territoriale dallo Stato, perché tale manovra finirebbe per compromettere i

principi cardine del federalismo fiscale. Tuttavia, diversamente da quanto sostenuto dalla Regione Campania, questo specifico effetto non è ascrivibile alla norma impugnata. Infatti, in base al quinto periodo dell'impugnato comma 527, qualora il versamento dell'importo dovuto dalla regione "non sia effettuato entro il termine previsto", ossia il 30 giugno di ciascuno degli anni dal 2025 al 2028, "il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione". Secondo il meccanismo approntato, in sostanza, la compressione della spesa regionale conseguente all'adempimento spontaneo all'obbligo di versamento del contributo è alternativa ed equivalente a quella derivante dalla decurtazione dei trasferimenti statali al bilancio regionale per l'ipotesi del mancato versamento. Il meccanismo incide quindi sui trasferimenti statali e non sui gettiti dei tributi regionali. Rileva, a tale proposito, soprattutto la mancata attuazione della previsione di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 68 del 2011, che in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 8, comma 1, lettera f), della legge n. 42 del 2009, ha disposto la soppressione e la contemporanea fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario: la operatività di tale processo, inizialmente fissata dal 2013, è stata, infatti, rinviata di anno in anno e da ultimo posticipata al 2027 o al 2026 secondo il cronoprogramma del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che prevede il completamento del federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009 come contenuto della Riforma 1.14 (Riforma del quadro fiscale subnazionale), Missione 1, Componente 1. L'ammontare dei trasferimenti che lo Stato continua ad erogare alle regioni, alimentando quindi una finanza derivata ormai difficilmente compatibile con l'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. – per cui questa Corte non può che sollecitare il legislatore statale all'attuazione della norma citata –, è pari a circa 10 miliardi di euro, secondo le recenti stime dell'Ufficio parlamentare di bilancio (documento depositato alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, in occasione della audizione del 29 maggio 2024). Solo per il trasporto pubblico locale, che rappresenta una voce cospicua di tali trasferimenti, nell'anno 2022 sono stati erogati alle regioni circa 5 miliardi di euro e di questi la quota a favore della Regione Campania è stata pari a 541 milioni di euro. Posto quindi che, come risulta dal riparto contenuto nell'Allegato VI-bis, di cui all'art. 19, comma 1, lettera c), del d.l. n. 113 del 2024, come convertito, il concorso richiesto alla Regione ricorrente è pari a 32.146.518,41 euro, si deve escludere che si sia realizzata la prospettata sottrazione di risorse propriamente regionali, nel senso prima descritto, da parte dello Stato, e quindi la violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 119 Cost.».

SENTENZA N. 201

L'estensione all'elettrosensibilità della previsione delle prestazioni di diagnosi e terapia della fibromialgia da parte di ambulatori dedicati, anche multidisciplinari (norme della Regione Calabria) – Illegittimità costituzionale parziale, non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni, richiamo alle istituzioni regionali e auspicio rivolto al legislatore statale

La sentenza n. 201 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale, per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., dell'art. 1, commi 1 (limitatamente alle parole "e della elettrosensibilità") e 2 (nella parte in cui utilizza l'espressione "alle patologie" anziché "alla patologia", nonché l'espressione "delle malattie" anziché "della malattia"), della legge della Regione Calabria n. 8 del 2024. Tali disposizioni promuovono l'istituzione di ambulatori dedicati all'attività gratuita di *screening* nonché di ambulatori multidisciplinari, a livello sia

ospedaliero che territoriale, per il trattamento e la gestione degli esiti di fibromialgia ed elettrosensibilità. La sottoposizione della Regione al piano di rientro dal disavanzo sanitario ha imposto di verificare se le dette prestazioni siano riconducibili al *genus* delle prestazioni extra-LEA e se la relativa erogazione determini un incremento della spesa sanitaria. L'accertamento – non potendo risolversi nella mera constatazione della mancata menzione delle prestazioni nell'elenco di quelle garantite dal Servizio sanitario nazionale (SSN) ai sensi del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, peraltro rimasto immutato – ha coinvolto l'effettiva portata delle disposizioni impugnate, anche alla luce dei lavori preparatori, e la pertinente normativa statale. L'obiettivo originario della proposta di legge regionale era il riconoscimento della rilevanza sociale della sola fibromialgia, quale patologia complessa e debilitante, che colpisce circa 1,5-2 milioni di italiani ed è contraddistinta da una sintomatologia diffusa a carattere doloroso, tale da provocare un'elevata disabilità. Anche a livello statale si sono registrate iniziative parlamentari volte a promuovere l'inserimento della sindrome fibromialgica fra i LEA – in considerazione della sua configurazione, sin dal 1992, come malattia del sistema muscolo-scheletrico e del tessuto connettivo da parte dell'OMS – e ad agevolare l'individuazione nel territorio nazionale di centri di ricerca nonché di strutture pubbliche idonee alla diagnosi e alla riabilitazione. Il legislatore calabrese ha previsto la realizzazione di interventi senza oneri a carico del bilancio regionale, prevedendo l'impiego delle risorse di un fondo specificamente finalizzato allo studio, alla diagnosi e alla cura della fibromialgia, istituito dal legislatore statale con l'art. 1, comma 972, della legge n. 234 del 2021. Con decreto del Ministro della salute 8 luglio 2022, il fondo è stato ripartito fra tutte le Regioni, compresa la Calabria, sulla base della quota di accesso definita in sede di riparto del fabbisogno sanitario nazionale standard per il 2021, con un chiaro vincolo di destinazione. In questo quadro, è emersa la stretta connessione fra le disposizioni statali inerenti al predetto fondo e le disposizioni regionali, là dove promuovono l'istituzione, sul territorio calabrese, di ambulatori anche multidisciplinari per la diagnosi e la cura della fibromialgia. Queste ultime, in quanto attuative delle prime, devono, però, operare nei limiti delle risorse assegnate alla Regione nonché delle finalità indicate dal legislatore statale. Pertanto, le disposizioni impugnate, nelle parti concernenti la fibromialgia, non incorrono nel divieto di spese non obbligatorie, di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, in quanto – in attesa dell'inserimento di tale sindrome fra le patologie la cui diagnosi e cura è a carico del SSN – provvedono alla realizzazione di prestazioni comunque previste e finanziate dallo Stato, grazie al fondo istituito nel 2021. In tale prospettiva, le prestazioni in discorso, pur riconducibili al *genus* delle prestazioni extra-LEA, ne costituiscono una *species* particolare: in quanto finanziate direttamente dallo Stato, infatti, non generano alcun incremento di spesa a carico del bilancio regionale, idoneo a pregiudicare la copertura delle spese per i LEA. I richiamati argomenti, mentre inducono a respingere le censure promosse dal ricorrente nei confronti dei denunciati commi 1 e 2, là dove dispongono che la Regione promuove l'istituzione di ambulatori anche multidisciplinari per la diagnosi e la terapia della fibromialgia, non consentono, viceversa, l'estensione della previsione di tali prestazioni per l'elettrosensibilità. Tale estensione – frutto di un emendamento presentato in commissione e poi approvato in consiglio – fuoriesce dal raggio di operatività della normativa statale inerente al fondo per la fibromialgia, attenendo a una sindrome, l'elettrosensibilità, diversa dalla prima, peraltro finora neppure riconosciuta quale patologia in senso tecnico dagli organismi internazionali e interni di ricerca medica. La previsione delle prestazioni di diagnosi e cura inerenti a tale sindrome, in quanto non comprese fra quelle la cui erogazione è stata prevista e finanziata dal legislatore statale attraverso il fondo ex art. 1, comma 972, della legge n. 234 del 2021, né inserite fra le prestazioni essenziali di cui al d.P.C.m. 12 gennaio 2017, genera un incremento della spesa sanitaria regionale inerente a prestazioni non essenziali, incompatibile con il divieto di spese non obbligatorie. Le questioni sono state così accolte nella sola parte in cui le disposizioni regionali prevedono che la Calabria promuova l'istituzione di ambulatori anche

multidisciplinari per la diagnosi e la terapia dell'elettrosensibilità. La Corte ha altresì sollecitato la Regione ad attuare al più presto le misure finalizzate alla diagnosi e cura della fibromialgia, in linea con quanto previsto dal legislatore statale, impiegando le risorse a ciò destinate e ad oggi non ancora utilizzate. D'altro canto, ha auspicato che, a livello statale, si giunga in tempi rapidi, secondo le procedure e le modalità previste e in linea con le indicazioni del progresso scientifico e medico, all'aggiornamento dei LEA, la cui individuazione è ferma al d.P.C.m. 12 gennaio 2017. Tale aggiornamento è ormai divenuto indifferibile, in considerazione della riconosciuta primazia della tutela sanitaria, nonché della necessità di evitare che i cittadini residenti in Regioni sottoposte a piano di rientro siano posti nella condizione di non poter usufruire di prestazioni – che, peraltro, ove finalizzate all'attività di prevenzione, sono, per loro natura, in grado di produrre, nel medio-lungo periodo, risparmi di spesa addirittura superiori all'immediato contenimento dei costi – rivelatesi essenziali alla luce di sopravvenute evidenze scientifiche.

ESTRATTO

«2.2.– Tanto premesso e considerato che la Regione Calabria è sottoposta al piano di rientro dal disavanzo sanitario, sulla base di un accordo originariamente siglato il 17 dicembre 2009 e ora proseguito per effetto del citato programma operativo di consolidamento e sviluppo 2022-2025, occorre verificare se, nella specie, le prestazioni previste dalle disposizioni regionali impugnate siano riconducibili al genus delle prestazioni extra-LEA e, soprattutto, se l'erogazione di tali prestazioni determini un incremento della spesa sanitaria regionale. 2.2.1.– Tale accertamento, tuttavia, non può risolversi nella mera constatazione della mancata menzione delle prestazioni indicate nelle disposizioni regionali impugnate – screening e trattamento di fibromialgia ed elettrosensibilità presso ambulatori dedicati, anche multidisciplinari – nell'elenco di quelle garantite dal SSN ai sensi del d.P.C.m. 12 gennaio 2017. Elenco, peraltro, rimasto da allora immutato, nonostante le previsioni dell'art. 1, commi da 556 a 558, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”, affidino a un'apposita “Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale” (comma 556) il compito di formulare annualmente una proposta di aggiornamento dei medesimi LEA” (comma 558), “al fine di garantire l'efficacia e l'appropriatezza clinica e organizzativa delle prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale nell'ambito dei LEA, anche in relazione all'evoluzione scientifica e tecnologica” (comma 556). Per svolgere l'accertamento in modo compiuto, occorre, infatti, valutare l'effettiva portata normativa delle disposizioni regionali impugnate, anche alla luce dei lavori preparatori, tenendo conto sia della loro formulazione testuale, sia della loro collocazione sistematica nel quadro dell'intera legge reg. Calabria n. 8 del 2024, nonché, in via ulteriore, della loro connessione con la normativa statale in materia. 2.2.2.– Dalla relazione illustrativa del testo originario della proposta di legge regionale – in seguito modificato in sede di dibattito consiliare – emerge chiaramente come obiettivo della stessa fosse, inizialmente, il riconoscimento della rilevanza sociale della sola fibromialgia, quale patologia complessa e debilitante, “che colpisce approssimativamente 1,5-2 milioni di italiani” ed è contraddistinta da una “sintomatologia diffusa plurisettoriale a carattere doloroso”, tale da provocare un “alto grado di disabilità” e da comportare, in assenza di un percorso diagnostico terapeutico assistenziale a livello regionale, rilevanti “costi diretti e indiretti correlati alla gestione del dolore” a carico anche del Servizio sanitario regionale, per farmaci, visite mediche e indagini diagnostiche. Da qui, la rilevata necessità di tracciare l'incidenza a livello regionale della citata patologia mediante l'istituzione di un apposito registro; nonché di incrementare la sensibilizzazione nei confronti della stessa con l'istituzione di una giornata regionale per la

lotta alla fibromialgia; e, ancora, di agevolare la diagnosi precoce e la definizione di un percorso assistenziale specifico, sviluppando “una rete clinico-assistenziale regionale strutturata in livelli di assistenza basati su diversi gradi di competenza, operante a livello ospedaliero e territoriale”, al fine di garantire “l’applicazione delle linee guida, la standardizzazione delle attività, la multidisciplinarietà dell’intervento, la continuità della cura, la formazione e l’addestramento continuo degli operatori (...)”. Nel dibattito consiliare, riportato nei lavori preparatori (XII legislatura regionale, Consiglio regionale, seduta del 12 marzo 2024, resoconto n. 38), si è rilevato come tali obiettivi coincidano con quelli oggetto di svariate e recenti iniziative parlamentari (in particolare, ben sei mozioni, approvate all’unanimità, poco prima dell’adozione della legge regionale, dalla Camera dei deputati, che si affiancano ai numerosi progetti di legge già pendenti in materia): iniziative tutte volte a promuovere l’inserimento della sindrome fibromialgica fra i LEA – anche in considerazione della configurazione, sin dal 1992, della stessa come malattia del sistema muscolo-scheletrico e del tessuto connettivo da parte dell’Organizzazione mondiale della sanità (OMS) – e ad agevolare l’individuazione nel territorio nazionale di centri di ricerca per lo studio di tale sindrome, nonché di strutture sanitarie pubbliche idonee alla diagnosi e alla riabilitazione. L’iniziativa legislativa della Regione Calabria si colloca, pertanto, in tale contesto e mira, “in attesa del riconoscimento della fibromialgia e della elettrosensibilità a livello nazionale”, a offrire “un servizio di supporto”, promuovendo l’istituzione di ambulatori dedicati all’attività gratuita di screening”; nonché di “ambulatori multidisciplinari dedicati unicamente alla patologie in cui è prevista la collaborazione di figure specialistiche, per il trattamento e la gestione degli esiti delle malattie” (come previsto nell’impugnato art. 1, commi 1 e 2, nel testo in seguito emendato, in sede di dibattito consiliare, proprio in considerazione dell’impossibilità per la Regione, sottoposta a piano di rientro dal disavanzo sanitario, di impegnarsi autonomamente a istituire tali ambulatori, anziché limitarsi a promuoverne l’istituzione); nonché “di un Centro di coordinamento regionale con il fine di creare una rete di ambulatori (...) e un percorso diagnostico-terapeutico assistenziale (PDTA)”, anche per “garantire standardizzazione ed equità d’accesso alle prestazioni, con il coinvolgimento di figure specialistiche, distribuite su tutto il territorio regionale” (come previsto dall’art. 2, peraltro non impugnato). La realizzazione di tali interventi, che la medesima legge reg. Calabria n. 8 del 2024 prevede senza “oneri di spesa a carico del bilancio regionale” (art. 6), è correlata – come emerge in maniera esplicita dai già richiamati lavori preparatori – all’impiego delle risorse di un fondo specificamente “finalizzato allo studio, alla diagnosi e alla cura della fibromialgia”, istituito dal legislatore statale con l’art. 1, comma 972, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024). Con decreto del Ministro della salute 8 luglio 2022 (Riparto del contributo di 5 milioni di euro, ex articolo 1, comma 972, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, finalizzato allo studio, alla diagnosi e alla cura della fibromialgia), tale fondo è stato poi ripartito fra tutte le regioni, compresa la Calabria, sulla base della quota di accesso definita in sede di riparto del fabbisogno sanitario nazionale standard per l’anno 2021, con un chiaro vincolo di destinazione e cioè “al fine di sensibilizzare le strutture sanitarie nell’organizzazione di percorsi terapeutici e riabilitativi di cura e diagnosi per le persone affette da fibromialgia, anche mediante interventi formativi specifici, nonché nell’attività di studio della stessa (...)” (art. 1). In particolare, l’art. 1, comma 2, del citato decreto ministeriale pone in capo alle regioni beneficiarie delle risorse del fondo il compito di individuare “sul proprio territorio uno o più centri specializzati, idonei alla diagnosi e alla cura della fibromialgia e in grado di assicurare una presa in carico multidisciplinare al fine di assicurare ai pazienti tutte le cure”. 2.3.– Nel quadro normativo così ricostruito, risulta, pertanto, innegabile la stretta connessione fra le disposizioni statali inerenti al predetto fondo per la fibromialgia e le disposizioni regionali impugnate, là dove le medesime promuovono

l'istituzione, sul territorio calabrese, di ambulatori anche multidisciplinari dedicati alla diagnosi e alla cura della fibromialgia. Queste ultime, in quanto attuative delle prime, devono, però, operare nei limiti delle risorse statali assegnate alla Regione Calabria (che, nei lavori preparatori della legge regionale impugnata, risultano ancora intatte e quindi utilizzabili "per progetti coerenti con il decreto ministeriale di assegnazione"), nonché delle finalità indicate dal legislatore statale. Pertanto, le disposizioni impugate, nelle parti concernenti la fibromialgia, non incorrono nel divieto di spese non obbligatorie, di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, in quanto – in attesa dell'inserimento di tale sindrome fra le patologie la cui diagnosi e cura è a carico del Servizio sanitario nazionale, – provvedono alla realizzazione di prestazioni comunque previste e finanziate dallo Stato, grazie allo specifico fondo istituito nel 2021. In questa particolare prospettiva, le prestazioni in discorso, pur riconducibili al genus delle prestazioni extra-LEA, ne costituiscono una species particolare: in quanto finanziate direttamente dallo Stato, infatti, esse non generano alcun incremento di spesa a carico del bilancio regionale, idoneo a pregiudicare la copertura delle spese per i LEA. I richiamati argomenti, mentre inducono a respingere le censure di illegittimità costituzionale promosse dal ricorrente in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 81, terzo comma, Cost., nei confronti dei commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 8 del 2024, là dove dispongono che la Regione Calabria promuove l'istituzione di ambulatori anche multidisciplinari per la diagnosi e la terapia della fibromialgia, non consentono, viceversa, l'estensione della previsione di tali prestazioni per l'elettrosensibilità. Tale estensione – frutto di un emendamento presentato in commissione e poi approvato in consiglio – fuoriesce, infatti, dal raggio di operatività della normativa statale inerente al fondo per la fibromialgia, attenendo a una sindrome, l'elettrosensibilità, diversa dalla prima, peraltro finora neppure riconosciuta quale patologia in senso tecnico dagli organismi internazionali (OMS) e interni di ricerca medica. La previsione delle prestazioni di diagnosi e cura inerenti a tale sindrome, in quanto non comprese fra quelle la cui erogazione è stata prevista e finanziata dal legislatore statale attraverso il fondo di cui al citato art. 1, comma 972, della legge n. 234 del 2021, né inserite fra le prestazioni essenziali di cui al d.P.C.m. 12 gennaio 2017, genera, dunque, un incremento della spesa sanitaria regionale inerente a prestazioni non essenziali, incompatibile con il divieto di spese non obbligatorie.

2.4.– In conclusione, le questioni promosse nei confronti dei commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge impugnata sono fondate nella sola parte in cui le citate disposizioni regionali, come in precedenza intese, prevedono che la Regione Calabria promuova l'istituzione di ambulatori anche multidisciplinari per la diagnosi e la terapia dell'elettrosensibilità. (...) 2.5.– Alla luce della ricostruzione sin qui operata, questa Corte non può, tuttavia, esimersi anzitutto dal sollecitare la Regione Calabria a provvedere a dare al più presto attuazione alle misure finalizzate alla diagnosi e cura della fibromialgia, di cui alla legge reg. Calabria n. 8 del 2024, in linea con quanto previsto dal legislatore statale già con l'art. 1, comma 792, della legge n. 234 del 2021 e con il d.m. 8 luglio 2022, impiegando le risorse a ciò appositamente destinate e ad oggi non ancora utilizzate. D'altro canto, questa Corte non può non formulare l'auspicio che, a livello statale, si giunga in tempi rapidi, secondo le procedure e le modalità previste e in linea con le indicazioni del progresso scientifico e medico, all'aggiornamento dei LEA, la cui individuazione è ferma al d.P.C.m. 12 gennaio 2017. Tale aggiornamento è ormai divenuto indifferibile, in considerazione della più volte riconosciuta "primazia della tutela sanitaria" (sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020), nonché della necessità di evitare che i cittadini residenti in regioni sottoposte a piano di rientro siano posti nella condizione di non poter usufruire di prestazioni – che, peraltro, ove finalizzate all'attività di prevenzione, sono, per loro natura, in grado di produrre, nel medio-lungo periodo, risparmi di spesa addirittura superiori all'immediato contenimento dei costi – rivelatesi essenziali alla luce di sopravvenute evidenze scientifiche, a garanzia delle quali il medesimo piano è sottoscritto».