

CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

**Dialogo con il legislatore: moniti, auspici e richiami nella
giurisprudenza costituzionale dell'anno 2019**

Aprile 2020

**Dialogo con il legislatore: moniti, auspici e richiami nella
giurisprudenza costituzionale dell'anno 2019**

A cura di Riccardo Nevola
Con la collaborazione di Claudia Giulia

INDICE

SENTENZA N. 6	7
<i>Il doveroso riconoscimento di risorse adeguate nelle more del compimento della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica (Regione Sardegna) – Illegittimità costituzionale in parte qua e rimprovero al legislatore.....</i>	7
ORDINANZA N. 17	7
<i>La necessità di rispettare, non solo nominalmente ma anche nel suo significato sostanziale, il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi in generale e della legge di bilancio in particolare – Inammissibilità del conflitto tra poteri dello Stato e monito al Governo e al Parlamento.....</i>	7
SENTENZA N. 18	10
<i>Il divieto di destinare alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo dell'ente locale in predissesto – Illegittimità costituzionale e monito al legislatore.....</i>	10
SENTENZA N. 20	12
<i>La pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro stretti congiunti – Illegittimità costituzionale in parte qua, inammissibilità, non fondatezza delle questioni e rinvio al necessario intervento del legislatore.....</i>	12
SENTENZA N. 30	15
<i>La disciplina dell'indennità di disoccupazione dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato – Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni e invito al legislatore.....</i>	15
SENTENZA N. 33	16
<i>L'obbligo per i Comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali in forma associata – Illegittimità costituzionale in parte qua, illegittimità costituzionale, inammissibilità, non fondatezza delle questioni e monito al legislatore.....</i>	16
SENTENZA N. 40	19
<i>La pena minima edittale per i fatti non lievi costitutivi dei reati connessi al traffico di droghe "pesanti" – Illegittimità costituzionale in parte qua e invito al legislatore.....</i>	19
SENTENZA N. 45	21
<i>La tutela dell'affidamento del segnalante e la tutela del terzo nella disciplina della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) – Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni e invito al legislatore.....</i>	21

SENTENZA N. 51	22
<i>La procedura di discarico per inesigibilità delle quote affidate per la riscossione – Inammissibilità delle questioni e invito al legislatore.....</i>	
	22
SENTENZA N. 98	24
<i>La limitazione del risarcimento del danno alle cose cagionato da veicolo o natante non identificato all'ipotesi di contestuale sussistenza di danno grave alla persona – Non fondatezza delle questioni e auspicio rivolto al legislatore.</i>	
	24
SENTENZA N. 99	25
<i>La detenzione domiciliare “umanitaria” o “in deroga” per i condannati affetti da grave infermità psichica sopravvenuta – Illegittimità costituzionale in parte qua e richiamo al legislatore.....</i>	
	25
SENTENZA N. 105	27
<i>L'incompatibilità dell'avanzo di amministrazione con un piano di riequilibrio finanziario pluriennale – Inammissibilità delle questioni e richiamo al legislatore.....</i>	
	27
SENTENZA N. 109	28
<i>Il divieto generalizzato di rilascio del porto d'armi ai condannati a pena detentiva per furto – Inammissibilità e non fondatezza delle questioni e rinvio a eventuali nuove opzioni legislative.</i>	
	28
SENTENZA N. 132	29
<i>L'obbligo per il giudice del dibattimento di ripetere l'assunzione della prova dichiarativa in caso di mutata composizione del collegio giudicante nel processo penale, salvo che le parti acconsentano alla lettura delle dichiarazioni testimoniali rese innanzi al precedente collegio – Inammissibilità delle questioni e monito per l'adozione di rimedi strutturali.....</i>	
	29
SENTENZA N. 159	31
<i>Il pagamento differito e rateale dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici nelle ipotesi diverse dalla cessazione per raggiungimento dei limiti di età o servizio o dell'anzianità massima – Inammissibilità e non fondatezza delle questioni e invito al Parlamento a ridefinire con urgenza la disciplina.</i>	
	31
SENTENZA N. 189	33
<i>La riferibilità del reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o scioglimento del matrimonio alle condotte del genitore nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio – Inammissibilità e non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni e invito al Parlamento a esplicitare l'ambito di applicazione della norma.</i>	
	33

SENTENZA N. 206	34
<i>I contributi all'editoria: il limite dello stanziamento di bilancio e il riparto proporzionale tra gli aventi diritto, in caso di insufficienza – Inammissibilità e non fondatezza delle questioni e segnalazione al legislatore.....</i>	
	34
SENTENZA N. 216	36
<i>Il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della pena nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione – Non fondatezza delle questioni e segnalazione al legislatore.</i>	
	36
SENTENZA N. 242	37
<i>Aiuto al suicidio e punibilità della condotta di chi agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche reputate intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli – Illegittimità costituzionale in parte qua e invito al legislatore a disciplinare compiutamente la materia.....</i>	
	37
SENTENZA N. 279	41
<i>L'avvio del procedimento di conversione della pena pecuniaria decorsi ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione, anche se non risulta esperita alcuna attività esecutiva – Non fondatezza delle questioni e monito al legislatore.....</i>	
	41

SENTENZA N. 6

Il doveroso riconoscimento di risorse adeguate nelle more del compimento della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica (Regione Sardegna) – Illegittimità costituzionale *in parte qua* e rimprovero al legislatore.

La sentenza n. 6 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 5, 116 Cost., 7 e 8 dello statuto speciale sardo, dell'art. 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica, non riconosceva alla Regione Sardegna adeguate risorse, determinate in base ai criteri indicati in motivazione. La disposizione stabiliva che nel 2019, nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra Stato e Regione in conformità alle sentenze costituzionali nn. 77 del 2015 e 154 del 2017, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità, fosse riconosciuto alla Sardegna un contributo pari a 15 milioni di euro. La norma censurata ha leso le competenze della Regione poiché ha sottratto alla sua programmazione triennale una cospicua quantità di risorse ben superiore alla predetta somma, riferita al solo esercizio 2019. In ragione della necessaria proporzione tra risorse e funzioni, le rilevanti modifiche alla parte finanziaria dello statuto speciale operate dalla legge n. 296 del 2006, la mancata attuazione dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, la lunga crisi finanziaria che ha colpito l'economia nazionale (e, fra le emergenze con più alta intensità, proprio quella della Regione Sardegna), lo stillicidio di norme che, a vario titolo (contributi, accantonamenti, riserve), hanno inciso sulle entrate regionali sono tutti elementi che dovevano essere adeguatamente ponderati nel complesso dell'economia del bilancio regionale, per verificare se il coacervo delle molteplici statuizioni legislative consentisse, di anno in anno, un adeguato finanziamento delle funzioni. La Corte ha sottolineato come sia rimasta ancora inattuata la sentenza n. 77 del 2015 che ha prospettato un'esegesi costituzionalmente orientata della pertinente normativa statale, assolutamente incompatibile con il consolidamento negli esercizi successivi di accantonamenti non ancora restituiti.

ESTRATTO

«4.1.3.– Per quel che riguarda, infine, la restituzione degli accantonamenti in conformità alle statuizioni della sentenza n. 77 del 2015, è biasimevole che detta sentenza non sia stata a oggi attuata. Tale pronuncia aveva fornito una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, interpretazione assolutamente incompatibile con il consolidamento negli esercizi successivi di tali accantonamenti».

ORDINANZA N. 17

La necessità di rispettare, non solo nominalmente ma anche nel suo significato sostanziale, il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi in generale e

della legge di bilancio in particolare – Inammissibilità del conflitto tra poteri dello Stato e monito al Governo e al Parlamento.

L'ordinanza n. 17 ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto da numerosi senatori di opposizione nei confronti del Governo, del Presidente della Commissione Bilancio del Senato, del Presidente e dell'Assemblea del Senato in relazione alle modalità di approvazione della legge di bilancio per il 2019 a seguito di voto di fiducia su maxi-emendamento governativo. La Corte ha riconosciuto, sotto il profilo soggettivo, la legittimazione attiva dei singoli parlamentari in quanto titolari, secondo il disegno costituzionale, di un complesso di attribuzioni inerenti al diritto di parola, di proposta e di voto, spettanti al singolo rappresentante della Nazione individualmente considerato, da esercitare in modo autonomo e indipendente, non rimuovibili né modificabili a iniziativa di altro organo parlamentare. Nel contempo, il necessario rispetto dell'autonomia delle Camere impone una limitazione allo stesso intervento del Giudice costituzionale, circoscritto alle ipotesi di sostanziale negazione o evidente menomazione delle prerogative costituzionali dei parlamentari. Benché le disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo esigano un rispetto non solo formale ma anche sostanziale, tanto più quando sia in discussione la legge di approvazione del bilancio, nella specie, non sono state ravvisate violazioni manifeste delle prerogative dei parlamentari. L'indubbia compressione dei tempi dell'esame parlamentare è stata, da un lato, determinata dalla lunga interlocuzione con le istituzioni dell'Unione europea che ha comportato un'ampia modificazione del disegno di legge iniziale, e, dall'altro, agevolata da nuove regole procedurali volte a rafforzare le garanzie di copertura finanziaria delle leggi. Tuttavia, in altre situazioni, una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare ad esiti differenti.

ESTRATTO

«4.1.– Occorre premettere che forzature procedurali denunciate dai ricorrenti inducono questa Corte a richiamare l'attenzione sulla necessità che il ruolo riservato dalla Costituzione al Parlamento nel procedimento di formazione delle leggi sia non solo osservato nominalmente, ma rispettato nel suo significato sostanziale. L'art. 70 affida la funzione legislativa alle due Camere e il successivo art. 72 Cost. articola l'esame di ogni progetto di legge in una fase da svolgersi in commissione e in una che coinvolge l'intera assemblea ed esige che la votazione si svolga dapprima articolo per articolo e poi sul testo finale. Tali principi sono volti a consentire a tutte le forze politiche, sia di maggioranza sia di minoranza, e ai singoli parlamentari che le compongono, di collaborare *cognita causa* alla formazione del testo, specie nella fase in commissione, attraverso la discussione, la proposta di testi alternativi e di emendamenti. Gli snodi procedurali tracciati dall'art. 72 Cost. scandiscono alcuni momenti essenziali dell'*iter legis* che la Costituzione stessa esige che siano sempre rispettati a tutela del Parlamento inteso come luogo di confronto e di discussione tra le diverse forze politiche, oltre che di votazione dei singoli atti legislativi, e a garanzia dell'ordinamento nel suo insieme, che si regge sul presupposto che vi sia un'ampia possibilità di contribuire, per tutti i rappresentanti, alla formazione della volontà legislativa. Ciò vale in particolare in riferimento all'approvazione della legge di bilancio annuale, in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione

dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare. (...) 4.2.– Non v'è dubbio che le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare; tuttavia il ricorso trascura alcuni elementi procedurali e di contesto, i quali, se fossero stati debitamente tenuti in considerazione, avrebbero offerto un quadro più complesso e sfumato rispetto a quanto rappresentato dai senatori ricorrenti e all'interno del quale le violazioni lamentate non appaiono di evidenza tale da superare il vaglio di ammissibilità del conflitto. 4.3.– Le forzature procedurali censurate derivano essenzialmente, nella prospettazione dei ricorrenti, dalla "estremizzazione" della prassi dei maxi-emendamenti approvati attraverso il voto della questione di fiducia, che avrebbe limitato i tempi a disposizione per la discussione al punto da vanificare l'esame in Commissione e da pregiudicare la stessa possibilità per i parlamentari di conoscere il testo ed esprimere un voto consapevole. Questa Corte ha già avuto occasione di segnalare gli effetti problematici dell'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo, osservando che in tal modo, per effetto del "voto bloccato" che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, sono precluse una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina e impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo (sentenza n. 32 del 2014). Tuttavia, occorre anche considerare che tale prassi si è consolidata nel tempo e che se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l'approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità. Tale prassi aveva trovato, per quanto riguarda le leggi di natura finanziaria, qualche forma di compensazione nel coinvolgimento della Commissione Bilancio nella definizione del testo su cui il Governo poneva la fiducia, tenendo conto delle proposte emendative in quella sede discusse e approvate. Una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità. Ciò non può giustificare, però, qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche *contra Constitutionem*. Anzi, occorre arginare gli usi che conducono a un progressivo scostamento dai principi costituzionali, per prevenire una graduale ma inesorabile violazione delle forme dell'esercizio del potere legislativo, il cui rispetto appare essenziale affinché la legge parlamentare non smarrisca il ruolo di momento di conciliazione, in forma pubblica e democratica, dei diversi principi e interessi in gioco. Nondimeno, la prassi fin qui consolidatasi non può essere ignorata in sede di deliberazione sull'ammissibilità del presente conflitto, ove si deve valutare se le lesioni lamentate dai ricorrenti raggiungano quella soglia di evidenza che giustifica l'intervento della Corte per arginare l'abuso da parte delle maggioranze a tutela delle attribuzioni costituzionali del singolo parlamentare. (...) 4.5.– In conclusione, questa Corte non può fare a meno di rilevare che le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato per il 2019 hanno aggravato gli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia; ma neppure può trascurare il fatto che i lavori sono avvenuti sotto la pressione del tempo dovuta alla lunga interlocuzione con le istituzioni europee, in applicazione di norme previste dal regolamento del Senato e senza che fosse stata del tutto preclusa una effettiva discussione nelle fasi precedenti su testi confluiti almeno in parte nella versione finale. In tali circostanze, non emerge un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale. Ciò rende inammissibile il presente conflitto di attribuzione. Nondimeno, in altre situazioni una

simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti».

SENTENZA N. 18

Il divieto di destinare alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo dell'ente locale in predissesto – Illegittimità costituzionale e monito al legislatore.

La sentenza n. 18 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., dell'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015 (sostituito dalla legge n. 232 del 2016) che, nel disciplinare la riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali in predissesto e la restituzione delle anticipazioni di liquidità a essi erogate, consentiva all'ente locale – che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non avesse effettuato il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi – di modificare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui e ripianando la stessa nell'arco di trenta anni. Il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata. La norma censurata si discostava radicalmente dagli indicati parametri, consentendo di destinare, per un trentennio, in ciascun esercizio compreso nel periodo, alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo. L'ordinamento finanziario-contabile stabilisce che al deficit si deve porre rimedio subito per evitare che eventuali squilibri strutturali finiscano per sommarsi nel tempo producendo l'inevitabile dissesto; e che la sua rimozione non può comunque superare il tempo della programmazione triennale e quello della scadenza del mandato elettorale, affinché gli amministratori possano presentarsi in modo trasparente al giudizio dell'elettorato al termine del loro mandato, senza lasciare eredità finanziariamente onerose e indefinite ai loro successori e ai futuri amministrati. La lunghissima dilazione temporale confliggeva con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri sarebbero venute a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro. Simile scenario minava alla radice la certezza del diritto e la veridicità dei conti nonché il principio di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione. Infine, la norma eludeva il principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica in quanto nessuno degli amministratori eletti o eligendi sarebbe stato nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse, con conseguente compromissione del canone di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo. La giurisprudenza costituzionale ha già ammonito circa l'impraticabilità di soluzioni che trasformino il rientro dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio del bilancio: ferma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere criteri e modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria, rimane intatta la problematicità di soluzioni normative che prescrivano il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e

differenziati. La procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose eredità. La scelta tra le diverse soluzioni adottabili per assicurare tale discontinuità spetta al legislatore.

ESTRATTO

«6.– L’incremento del deficit strutturale e dell’indebitamento per la spesa corrente ha già indotto questa Corte a formulare chiari ammonimenti circa l’impraticabilità di soluzioni che trasformino il rientro dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell’equilibrio del bilancio: “[f]erma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016)” (sentenza n. 6 del 2017). La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale. Quanto al primo, è stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell’impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sentenza n. 10 del 2015). Ciò senza contare che il succedersi di norme che diluiscono nel tempo obbligazioni passive e risanamento sospingono inevitabilmente le scelte degli amministratori verso politiche di “corto respiro”, del tutto subordinate alle contingenti disponibilità di cassa. L’equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. È evidente che, nel caso della norma in esame, l’indebitamento e il deficit strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente. E, d’altronde, la regola aurea contenuta nell’art. 119, sesto comma, Cost. dimostra come l’indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate. Di fronte all’impossibilità di risanare strutturalmente l’ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose “eredità”. Diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore. Tuttavia, il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, oltre che entrare in contrasto con i precetti finanziari della Costituzione, disincentiva il buon andamento dei servizi e non incoraggia le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a un’oculata e proficua spendita delle risorse della collettività».

SENTENZA N. 20

La pubblicazione di dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti pubblici e dei loro stretti congiunti – Illegittimità costituzionale *in parte qua*, inammissibilità, non fondatezza delle questioni e rinvio al necessario intervento del legislatore.

La sentenza n. 20 ha giudicato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 14, comma 1-bis, del d.lgs. n. 33 del 2013 (introdotto dal d.lgs. n. 97 del 2016) nella parte in cui prevedeva che le pubbliche amministrazioni pubblicassero i dati di cui al precedente comma 1, lett. f) – dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche e dichiarazione concernente diritti reali su beni immobili e mobili registrati, azioni e quote di partecipazione in società, anche in relazione al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado che vi acconsentano, dando in ogni caso evidenza al mancato consenso – anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli attribuiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali contemplati dall'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 (Segretario generale di ministeri, direttori di strutture articolate in uffici dirigenziali generali e titolari di funzioni dirigenziali di livello generale). La novella del 2016 ha esteso alla totalità della dirigenza amministrativa i più pregnanti doveri di trasparenza originariamente riferiti ai soli titolari di incarichi di natura politica, in particolare prescrivendo la generalizzata pubblicazione di dichiarazioni e attestazioni contenenti dati reddituali e patrimoniali, propri e dei più stretti congiunti, ulteriori rispetto alle retribuzioni e ai compensi connessi alla prestazione dirigenziale. L'onere di pubblicazione è risultato sproporzionato rispetto alla finalità di contrasto alla corruzione nell'ambito della pubblica amministrazione: la norma imponeva la pubblicazione di una massa notevolissima di dati personali, tale da frustrare le esigenze di informazione veritiera e di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e da ostacolare la ricerca delle informazioni più significative a scopi anticorrittivi. Inoltre, il legislatore ha disatteso l'imperativo costituzionale di adottare la misura meno restrittiva dei diritti fondamentali in potenziale tensione, esistendo soluzioni alternative per bilanciare adeguatamente le contrapposte esigenze di riservatezza e trasparenza. La scelta della soluzione più idonea a bilanciare i diritti antagonisti non spetta alla Corte ma rientra nell'ampia discrezionalità del legislatore. Tuttavia, in attesa di una revisione complessiva della disciplina, è stata sanzionata la manifesta sproporzione del congegno normativo approntato rispetto al perseguimento di fini legittimi. La disposizione non operava alcuna distinzione nell'ampia categoria dei dirigenti amministrativi, vincolandoli tutti all'obbligo di pubblicazione dei dati a prescindere dallo specifico livello di potere decisionale o gestionale. Peraltro, una declaratoria d'illegittimità meramente ablativa avrebbe lasciato del tutto privi di considerazione principi costituzionali meritevoli di tutela. Sussistendo esigenze di trasparenza e pubblicità non irragionevolmente riferibili a soggetti con ruoli dirigenziali di particolare importanza, si è posta la necessità di identificare quei dirigenti cui applicare gli obblighi di pubblicità, senza che la compressione della tutela dei dati personali risultasse priva di adeguata giustificazione. Le molteplici possibilità di classificare i livelli e le funzioni dei dirigenti pubblici hanno impedito di operare una selezione secondo criteri costituzionalmente obbligati, essendo precluso alla Corte ridisegnare, tramite pronunce manipolative, il complessivo panorama, necessariamente diversificato, dei destinatari degli obblighi di trasparenza. Ciò spetta alla discrezionalità del legislatore, al quale il Giudice

costituzionale, nel rigoroso rispetto dei propri limiti d'intervento, non può sostituirsi. Nondimeno, occorre assicurare la salvaguardia di un nucleo minimo di tutela del diritto alla trasparenza amministrativa, in attesa di un indispensabile nuovo intervento del legislatore. Indicazioni normative provvisoriamente congruenti sono state rinvenute nell'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 165 del 2001 che individua due particolari categorie di incarichi dirigenziali: quelli di Segretario generale di ministeri e di direzione di strutture articolate in uffici dirigenziali generali e quelli di funzione dirigenziale di livello generale. L'attribuzione a tali dirigenti di compiti di elevatissimo rilievo ha reso non irragionevole il mantenimento in capo ad essi dei più incisivi obblighi di trasparenza. L'eliminazione dei profili di palese irragionevolezza e la provvisoria salvaguardia delle indispensabili esigenze di trasparenza e pubblicità chiamano ugualmente in causa la responsabilità del legislatore, cui compete, nell'ambito dell'urgente revisione della materia, sia prevedere eventualmente, per gli stessi titolari degli incarichi dirigenziali indicati dall'art. 19, commi 3 e 4, modalità meno pervasive di pubblicazione, sia soddisfare analoghe esigenze di trasparenza in relazione ad altre tipologie di incarico dirigenziale.

ESTRATTO

«5.3.2.– Anche sotto il secondo profilo, quello della necessaria scelta della misura meno restrittiva dei diritti fondamentali in potenziale tensione, la disposizione censurata non supera il test di proporzionalità. Esistono senz'altro soluzioni alternative a quella ora in esame, tante quanti sono i modelli e le tecniche immaginabili per bilanciare adeguatamente le contrapposte esigenze di riservatezza e trasparenza, entrambe degne di adeguata valorizzazione, ma nessuna delle due passibile di eccessiva compressione. Alcune di tali soluzioni – privilegiate, peraltro, in altri ordinamenti europei – sono state ricordate anche dal giudice rimettente: ad esempio, la predefinizione di soglie reddituali il cui superamento sia condizione necessaria per far scattare l'obbligo di pubblicazione; la diffusione di dati coperti dall'anonimato; la pubblicazione in forma nominativa di informazioni secondo scaglioni; il semplice deposito delle dichiarazioni personali presso l'autorità di controllo competente. (...) Non spetta a questa Corte indicare la soluzione più idonea a bilanciare i diritti antagonisti, rientrando la scelta dello strumento ritenuto più adeguato nella ampia discrezionalità del legislatore. Tuttavia, non si può non rilevare sin d'ora – e in attesa di una revisione complessiva della disciplina – che vi è una manifesta sproporzione del congegno normativo approntato rispetto al perseguimento dei fini legittimamente perseguiti, almeno ove applicato, senza alcuna differenziazione, alla totalità dei titolari d'incarichi dirigenziali. (...) 6.– Questa Corte non può esimersi, tuttavia, dal considerare che una declaratoria d'illegittimità costituzionale che si limiti all'ablazione, nella disposizione censurata, del riferimento ai dati indicati nell'art. 14, comma 1, lettera f), lascerebbe del tutto privi di considerazione principi costituzionali meritevoli di tutela. Sussistono esigenze di trasparenza e pubblicità che possono non irragionevolmente rivolgersi nei confronti di soggetti cui siano attribuiti ruoli dirigenziali di particolare importanza. Ha osservato l'Avvocatura generale dello Stato che “è proprio il fatto di essere permanentemente e stabilmente al servizio delle pubbliche amministrazioni, con funzioni gestionali apicali”, a costituire la giustificazione del regime aperto, di massima trasparenza, per i gestori della cosa pubblica. Sorge, dunque, l'esigenza di identificare quei titolari d'incarichi dirigenziali ai quali la disposizione possa essere applicata, senza che la compressione della tutela dei dati personali risulti priva di adeguata giustificazione, in contrasto con il principio di

proporzionalità. È evidente, a questo proposito, che le molteplici possibilità di classificare i livelli e le funzioni, all'interno della categoria dei dirigenti pubblici, anche in relazione alla diversa natura delle amministrazioni di appartenenza, impediscono di operare una selezione secondo criteri costituzionalmente obbligati. Non potrebbe essere questa Corte, infatti, a ridisegnare, tramite pronunce manipolative, il complessivo panorama, necessariamente diversificato, dei destinatari degli obblighi di trasparenza e delle modalità con le quali tali obblighi debbano essere attuati. Ciò spetta alla discrezionalità del legislatore, al quale il giudice costituzionale, nel rigoroso rispetto dei propri limiti d'intervento, non può sostituirsi. Nondimeno, occorre assicurare, allo stato, la salvaguardia di un nucleo minimo di tutela del diritto alla trasparenza amministrativa in relazione ai dati personali indicati dalla disposizione censurata, in attesa di un indispensabile e complessivo nuovo intervento del legislatore. Da questo punto di vista, l'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nell'elencare gli incarichi di funzioni dirigenziali, ai commi 3 e 4 contiene indicazioni normative che risultano provvisoriamente congruenti ai fini appena indicati. Tali commi individuano due particolari categorie di incarichi dirigenziali, quelli di Segretario generale di ministeri e di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali (comma 3) e quelli di funzione dirigenziale di livello generale (comma 4). Le competenze spettanti ai soggetti che ne sono titolari, come elencate al precedente art. 16 del d.lgs. n. 165 del 2001, rendono manifesto lo svolgimento, da parte loro, di attività di collegamento con gli organi di decisione politica, con i quali il legislatore presuppone l'esistenza di un rapporto fiduciario, tanto da disporre che i suddetti incarichi siano conferiti su proposta del ministro competente. L'attribuzione a tali dirigenti di compiti – propositivi, organizzativi, di gestione (di risorse umane e strumentali) e di spesa – di elevatissimo rilievo rende non irragionevole, allo stato, il mantenimento in capo ad essi proprio degli obblighi di trasparenza di cui si discute. Come si è detto, l'intervento di questa Corte non può che limitarsi all'eliminazione, dalla disposizione censurata, dei profili di più evidente irragionevolezza, salvaguardando provvisoriamente le esigenze di trasparenza e pubblicità che appaiano, *prima facie*, indispensabili. Appartiene alla responsabilità del legislatore, nell'ambito dell'urgente revisione complessiva della materia, sia prevedere eventualmente, per gli stessi titolari degli incarichi dirigenziali indicati dall'art. 19, commi 3 e 4, modalità meno pervasive di pubblicazione, rispetto a quelle attualmente contemplate dal d.lgs. n. 33 del 2013, sia soddisfare analoghe esigenze di trasparenza in relazione ad altre tipologie di incarico dirigenziale, in relazione a tutte le pubbliche amministrazioni, anche non statali. In definitiva, l'art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 33 del 2013, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo, anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 165 del 2001».

SENTENZA N. 30

La disciplina dell'indennità di disoccupazione dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato – Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni e invito al legislatore.

La sentenza n. 30 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3 e 38 Cost., degli artt. 32, primo comma, lett. a), della legge n. 264 del 1949 e 1, comma 55, della legge n. 247 del 2007 in tema di assicurazione contro la disoccupazione involontaria dei lavoratori agricoli. La prima disposizione stabilisce, per i lavoratori agricoli a tempo indeterminato, che la durata della corresponsione dell'indennità di disoccupazione è pari alla differenza tra il numero di 270 (parametro annuo di riferimento) e il numero di giorni di effettiva occupazione nell'anno, sino a un massimo di 180 giornate. La seconda prevede, per gli operai agricoli a tempo determinato, che l'indennità è corrisposta per il numero di giornate di iscrizione negli elenchi nominativi, entro il limite di 365 giorni e senza il massimale delle 180 giornate annue. Al fine di scongiurare il rischio della mancanza di tutela per i lavoratori agricoli a tempo indeterminato licenziati dopo avere lavorato per 270 o più giornate, la Corte ha offerto un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina, che riconosce a detti lavoratori il diritto a ottenere l'indennità di disoccupazione per l'anno successivo a quello del licenziamento, nel corso del quale rimangono, anche per l'intera durata, disoccupati. Infatti, il requisito contributivo dell'aver conseguito nell'anno per il quale è richiesta l'indennità e nell'anno precedente un accredito complessivo di almeno 102 contributi giornalieri deve essere inteso nel senso che tali contributi possono essere accreditati al lavoratore anche in uno solo dei due anni in considerazione. La diversità della disciplina riguardante i lavoratori agricoli a tempo indeterminato rispetto a quelle previste per i lavoratori a tempo indeterminato degli altri settori produttivi e per i lavoratori agricoli a tempo determinato non è stata ritenuta lesiva del principio di uguaglianza, ben potendo, nei limiti della razionalità, il legislatore regolare variamente la tutela contro la disoccupazione, al fine di adeguarla alla natura delle attività. Rispetto alla normativa prevista per la generalità degli altri lavoratori a tempo indeterminato, la diversità di disciplina in un settore comunque peculiare si giustifica perché anche il lavoro subordinato agricolo a tempo indeterminato non può non dirsi condizionato dalla stagionalità e dagli agenti atmosferici e naturali. Peraltro, alla luce delle trasformazioni nel frattempo intervenute nell'organizzazione delle imprese agricole, il legislatore dovrà valutare se dettare una nuova disciplina dei trattamenti di disoccupazione. Infine, quanto alla differenziazione della tutela contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato e determinato, si è rilevato che tali rapporti di lavoro si diversificano perché l'estinzione del primo si ha soltanto al verificarsi di circostanze non previste al momento della conclusione del contratto, mentre il secondo nasce limitato nel tempo e si estingue alla data, già conosciuta dalle parti, che ne definisce il termine di durata.

ESTRATTO

«5.2.1.– Una giustificazione è ravvisabile, anzitutto, con riguardo alla previsione di una disciplina della disoccupazione dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato diversa e speciale rispetto a quella prevista per la generalità degli altri lavoratori a tempo indeterminato. In proposito, si deve anzitutto osservare che anche il lavoro subordinato agricolo a tempo indeterminato non può non dirsi condizionato – almeno in alcuni casi e in una qualche misura – dalla stagionalità (sentenze n. 53 del 2017, n. 192 del 2005, n. 497 del 1988, n. 213 del 1986) e dagli agenti atmosferici e

naturali in genere, elementi questi suscettibili di incidere sui ritmi produttivi e sull'attività lavorativa. Lo speciale trattamento dei lavoratori agricoli in genere, inclusi quelli a tempo indeterminato, trova una "valida e sostanziale ragione" giustificativa nelle peculiarità del settore produttivo dell'agricoltura rispetto a quelli dell'industria e del terziario, con riguardo sia ai ritmi e alle regole della produzione (che sono legati alla capacità biologica delle piante e degli animali di crescere, riprodursi e produrre, a loro volta, nell'ambiente), sia alla particolarità del mercato dei prodotti agricoli, sia, infine, allo stesso carattere primario del settore. Tali peculiarità – suscettibili di incidere sul mercato del lavoro agricolo – giustificano, anche sul piano delle valutazioni di politica economica generale del legislatore (sentenza n. 497 del 1988), la previsione di un regime previdenziale contro la disoccupazione differenziato per il settore agricolo (quanto alla contribuzione, nonché quanto ai requisiti, al contenuto, all'entità, alla durata, alle modalità e ai tempi di erogazione del trattamento). Da ciò si ricava l'impossibilità di instaurare un'utile comparazione, ai fini dell'art. 3 Cost., tra i due regimi che il rimettente pone a confronto. Alla luce delle trasformazioni nel frattempo intervenute nell'organizzazione delle imprese agricole, il legislatore dovrà valutare se dettare una nuova disciplina dei trattamenti di disoccupazione dei lavoratori agricoli».

SENTENZA N. 33

L'obbligo per i Comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali in forma associata – Illegittimità costituzionale *in parte qua*, illegittimità costituzionale, inammissibilità, non fondatezza delle questioni e monito al legislatore.

La sentenza n. 33 ha scrutinato, in particolare, l'art. 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010 (modificato dal d.l. n. 95 del 2012), il quale prevede, tra l'altro, l'obbligo, per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o 3.000 se montani), di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di Comuni o convenzione; il divieto di svolgere le predette funzioni singolarmente o mediante più forme associative; l'individuazione, ad opera delle Regioni nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., della dimensione territoriale ottimale per l'esercizio associato; e la definizione del limite demografico minimo che le forme associate devono raggiungere. A un primo gruppo di questioni, sollevate in riferimento agli artt. 3, 5, 95, 97, 114, 117, primo comma, 118 Cost. e 3 della Carta europea dell'autonomia locale, è stato riservato un esito di non fondatezza. La censurata disciplina – che lascia comunque all'autonomia degli enti locali interessati l'alternativa tra due istituti (convenzione e unione) – è espressione della potestà statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e persegue la finalità di porre rimedio ai problemi strutturali di efficienza dei piccoli Comuni. Tuttavia, gli interventi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica che incidono sull'autonomia degli enti territoriali devono svolgersi secondo i canoni di proporzionalità e ragionevolezza dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato. Per questo, il denunciato comma 28 è stato giudicato illegittimo, per violazione dei principi di autonomia, buon andamento, differenziazione e adeguatezza (artt. 3, 5, 97 e 118 Cost.), nella parte in cui non prevedeva la

possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che, a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento. La previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali scontava un'eccessiva rigidità, tale da non consentire di considerare tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina. Nei casi di divergenza tra ingegneria legislativa e geografia funzionale, la limitazione dell'autonomia comunale non era in grado di raggiungere l'obiettivo prescelto dal legislatore, che finiva per imporre un sacrificio non necessario e come tale inidoneo a superare il test di proporzionalità. La pronuncia ha valorizzato l'esonero dall'obbligo di esercizio associato e la necessaria interlocuzione con gli enti locali in modo da evitare che la rigidità della disciplina potesse condurre, irragionevolmente, a effetti contrari alle finalità che la giustificano. Spetterà, da un lato, ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione, e, dall'altro, al legislatore provvedere a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che richiedono apposita regolamentazione. La riferita conclusione ha altresì indotto a richiamare l'attenzione sui gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, in cui le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge (n. 95 del 2012) che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali. Il problema della dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile, dell'autonomia comunale non è stato mai risolto ex professo dal legislatore statale, come avrebbe richiesto l'impianto costituzionale risultante dalla riforma del Titolo V. Al contrario, persistono taluni risalenti limiti dell'ordinamento base delle autonomie locali: le stesse funzioni fondamentali, nonostante i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà, risultano assegnate al più piccolo Comune italiano come alle più grandi città, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi. Significativi interventi strutturali in risposta al problema della polverizzazione dei Comuni sono stati realizzati in altri ordinamenti, attuando la differenziazione non solo sul piano organizzativo ma anche su quello funzionale.

ESTRATTO

«7.5.– (...) Il menzionato comma 28 è pertanto illegittimo nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento. Si tratta di un'attenzione a particolari situazioni differenziate che già ha trovato nella normativa censurata una parziale, ma non sufficiente, considerazione, che si rinviene laddove la stessa riconosce due casi meritevoli di totale esonero dall'obbligo – le isole monocomune e il Comune di Campione d'Italia – in base a una *ratio*

univocamente ricollegabile alla inesigibilità dell'obbligo per le peculiari connotazioni anche geografiche di tali enti locali. Inoltre, lo stesso meccanismo disciplinato al comma 31-*bis* del citato art. 14, prevede, come ricordato, ove l'ente abbia valutato di optare per l'attuazione dell'obbligo associativo mediante convenzione, una successiva verifica della sua effettiva efficacia, mediante una fase di interlocuzione procedimentale dell'ente locale con il Ministero dell'interno; solo all'esito negativo di tale interlocuzione, cioè allorquando il Comune non ha comprovato il conseguimento di "significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione", scatta l'obbligo della unione. Tali esoneri dall'obbligo e la necessaria interlocuzione con gli enti locali, già prefigurati dalla normativa impugnata, sono quindi da estendere come qui indicato, in modo da evitare che la rigidità della disciplina possa condurre, irragionevolmente, a effetti contrari alle finalità che la giustificano. Peraltro, va precisato che la portata della decisione non coinvolge tutte quelle diverse situazioni in cui le normative impongono obblighi di gestione associata di funzioni e/o servizi alla generalità dei Comuni, e quindi sono riferibili a tutti gli enti locali appartenenti a un determinato ambito territoriale, senza che si distingua tra Comuni obbligati e non. Spetterà, da un lato, ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione, e, dall'altro, al legislatore provvedere a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che richiedono apposita regolamentazione (sentenze n. 88 del 2018 e n. 113 del 2011).

7.6.– Tale conclusione induce peraltro a richiamare l'attenzione sui gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali. Un aspetto essenziale dell'autonomia municipale è quindi risultato relegato a mero effetto riflesso di altri obiettivi: infatti, nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), l'individuazione (provvisoria) delle funzioni fondamentali (art. 21, comma 3) è stata meramente funzionale a permettere la disciplina del cosiddetto federalismo fiscale; nel d.l. n. 78 del 2010 (in via ancora provvisoria), e nel d.l. n. 95 del 2012 (in via non più provvisoria), essa è stata strumentale a vincolare, per motivi di *spending review*, i piccoli Comuni all'esercizio associato delle funzioni stesse. A seguito dell'infelice esito dei vari tentativi, pur esperiti nell'ultimo quindicennio, di approvazione della cosiddetta Carta delle autonomie locali, il problema della dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile, dell'autonomia comunale non è, quindi, stato mai stato risolto *ex professo* dal legislatore statale, come invece avrebbe richiesto l'impianto costituzionale risultante dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Una "fisiologica dialettica", improntata a una "doverosa cooperazione" (sentenza n. 169 del 2017), da parte del sistema degli attori istituzionali, nelle varie sedi direttamente o indirettamente coinvolti, dovrebbe invece assicurare il raggiungimento del pur difficile obiettivo di una equilibrata, stabile e organica definizione dell'assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all'autonomia locale. Sarebbe questo, peraltro, l'ambito naturale dove anche considerare i limiti – da tempo rilevati – dell'ordinamento base dell'autonomia locale, per cui le stesse funzioni fondamentali – nonostante i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà di cui all'art. 118, Cost. – risultano assegnate al più piccolo Comune italiano, con una popolazione di poche decine di abitanti, come alle più grandi città del nostro ordinamento, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi, che non è certo il medesimo tra chi risiede nei primi e chi nei secondi. Non appare inutile, al riguardo, ricordare che riusciti

interventi strutturali in risposta al problema della polverizzazione dei Comuni sono stati realizzati in altri ordinamenti, spesso attuando la differenziazione non solo sul piano organizzativo ma anche su quello funzionale. Ciò è avvenuto, ad esempio, in quello francese, dove il problema è stato risolto sia con la promozione di innovative modalità di associazione intercomunale, sia attraverso formule di accompagnamento alle fusioni; in forme diverse, ma sempre con interventi di tipo organico, risposte sono state fornite anche in Germania, nel Regno Unito e in molti altri Stati europei (basti ricordare Svezia, Danimarca, Belgio, Olanda)».

SENTENZA N. 40

La pena minima edittale per i fatti non lievi costitutivi dei reati connessi al traffico di droghe “pesanti” – Illegittimità costituzionale *in parte qua* e invito al legislatore.

La sentenza n. 40 ha dichiarato illegittimo, per violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza e rieducazione della pena (artt. 3 e 27 Cost.), l’art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, nella parte in cui prevedeva, con riferimento ai fatti non lievi costitutivi dei reati connessi al traffico di droghe “pesanti”, la pena minima edittale della reclusione nella misura di otto anziché di sei anni. La sentenza n. 179 del 2017 – pur escludendo la necessità, dal punto di vista costituzionale, che a continuità dell’offesa debba corrispondere una continuità di risposta sanzionatoria poiché possono sussistere spazi di discrezionalità discontinua nel trattamento sanzionatorio – aveva già evidenziato, con riguardo alle droghe “pesanti”, che la divaricazione di ben quattro anni creatasi tra il minimo edittale di pena previsto per i fatti non lievi e il massimo edittale della pena comminata per i fatti lievi ha raggiunto un’ampiezza tale da determinare un’anomalia sanzionatoria. La Corte non ha ritenuto ulteriormente differibile il proprio intervento (relativo a una questione attinente a diritti fondamentali che non tollerano ulteriori compromissioni), essendo rimasto inascoltato il pressante invito al legislatore affinché procedesse rapidamente a soddisfare il principio di necessaria proporzionalità del trattamento sanzionatorio, risanando la frattura che separa le pene previste per i fatti lievi e per i fatti non lievi. Del resto, molti casi si collocano in una zona grigia, al confine fra le due fattispecie di reato: ciò rendeva non giustificabile l’ulteriore permanenza di un così vasto iato sanzionatorio, evidentemente sproporzionato e tale da dar luogo a sperequazioni punitive, in eccesso o in difetto, oltre che a irragionevoli difformità applicative in un numero rilevante di condotte. La misura di sei anni della pena individuata dal rimettente, benché non costituzionalmente obbligata, non è stata reputata arbitraria poiché ricavata da previsioni già rinvenibili nello specifico settore dei reati in materia di stupefacenti. Detta misura sanzionatoria resta comunque soggetta a un diverso apprezzamento da parte del legislatore nel rispetto del principio di proporzionalità.

ESTRATTO

«4.3.– D’altra parte, l’intervento di questa Corte non è ulteriormente differibile, posto che è rimasto inascoltato il pressante invito rivolto al legislatore affinché procedesse “rapidamente a

soddisfare il principio di necessaria proporzionalità del trattamento sanzionatorio, risanando la frattura che separa le pene previste per i fatti lievi e per i fatti non lievi dai commi 5 e 1 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990", anche in considerazione "dell'elevato numero dei giudizi, pendenti e definiti, aventi ad oggetto reati in materia di stupefacenti" (sentenza n. 179 del 2017). Da ultimo, ma non per importanza, deve aggiungersi che la questione in esame attiene a diritti fondamentali, che non tollerano ulteriori compromissioni, ragion per cui reiterate sono state le richieste di intervento rivolte a questa Corte dai giudici di merito e di legittimità. (...) 5.3.– Alla stregua delle considerazioni che precedono, non può essere ulteriormente differito l'intervento di questa Corte, chiamata a porre rimedio alla violazione dei principi costituzionali evocati, con conseguente accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 nei termini in cui sono prospettate dal giudice rimettente, il quale chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale di tale disposizione, nella parte in cui prevede un minimo edittale di otto anni, anziché di sei anni di reclusione. La misura della pena individuata dal rimettente, benché non costituzionalmente obbligata, non è tuttavia arbitraria: essa si ricava da previsioni già rinvenibili nell'ordinamento, specificamente nel settore della disciplina sanzionatoria dei reati in materia di stupefacenti, e si colloca in tale ambito in modo coerente alla logica perseguita dal legislatore. Il giudice rimettente, infatti, trae l'indicazione della misura della pena minima per i fatti non lievi anzitutto dalla previsione introdotta con l'art. 4-*bis* del d.l. n. 272 del 2005 per i medesimi fatti, che ancora conserva viva traccia applicativa nell'ordinamento in considerazione degli effetti non retroattivi della sentenza n. 32 del 2014. Inoltre, sei anni è altresì la pena massima – a cui pure fa riferimento l'ordinanza di rimessione – prevista dal vigente comma 4 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 per i fatti di non lieve entità aventi ad oggetto le sostanze di cui alle tabelle II e IV previste dal richiamato art. 14 del d.P.R. n. 309 del 1990. Sempre in sei anni il legislatore aveva altresì individuato la pena massima per i fatti di lieve entità concernenti le droghe "pesanti", vigente il testo originario del d.P.R. n. 309 del 1990, misura mantenuta come limite massimo della pena per i fatti lievi anche dal successivo d.l. n. 272 del 2005 che pure ha eliminato dal comma 5 la distinzione tra droghe "pesanti" e droghe "leggere". In una parola, la pena di sei anni è stata ripetutamente indicata dal legislatore come misura adeguata ai fatti "di confine", che nell'articolato e complesso 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. In tale contesto, è appropriata la richiesta di ridurre a sei anni di reclusione la pena minima per i fatti di non lieve entità di cui al comma 1 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, al fine di porre rimedio ai vizi di illegittimità costituzionale denunciati. Il giudice rimettente ha infatti individuato – secondo i criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale più recente – una previsione sanzionatoria già rinvenibile nell'ordinamento che, trasposta all'interno della norma censurata, si situa coerentemente lungo la dorsale sanzionatoria prevista dai vari commi dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e rispetta la logica della disciplina voluta dal legislatore (sentenza n. 233 del 2018). È appena il caso di osservare che la misura sanzionatoria indicata, non costituendo una opzione costituzionalmente obbligata, resta soggetta a un diverso apprezzamento da parte del legislatore sempre nel rispetto del principio di proporzionalità (sentenza n. 222 del 2018)».

SENTENZA N. 45

La tutela dell'affidamento del segnalante e la tutela del terzo nella disciplina della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) – Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni e invito al legislatore.

La sentenza n. 45 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241 del 1990, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 11, 97, 117, commi primo e secondo, lett. m), Cost., 1 del Protocollo addizionale alla CEDU e 6, par. 3, TUE, nella parte in cui non prevede un termine finale per la sollecitazione, da parte del terzo, dei poteri di verifica sulla segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA). Il denunciato art. 19 prevede che all'immediata intrapresa dell'attività oggetto di segnalazione si accompagnino successivi poteri di controllo dell'amministrazione. In particolare, il comma 3 attribuisce alla PA un triplice ordine di poteri (inibitori, repressivi e conformativi), esercitabili entro il termine ordinario di sessanta giorni dalla presentazione della SCIA; il comma 4 prevede che, decorso tale termine, quei poteri sono ancora esercitabili in presenza delle condizioni poste dal seguente art. 21-novies, il quale disciplina l'annullamento in autotutela degli atti illegittimi, stabilendo che il potere debba essere esercitato entro il termine massimo di diciotto mesi. Il comma 6-bis applica questa disciplina anche alla SCIA edilizia, riducendo il termine di cui al comma 3 da sessanta a trenta giorni e statuendo la salvezza delle disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal d.P.R. n. 380 del 2001 e dalle leggi regionali. Ai descritti poteri e ai relativi termini la Corte ha ritenuto che faccia riferimento il comma denunciato, introdotto dal d.l. n. 138 del 2011 con la finalità di escludere l'esistenza di atti amministrativi impugnabili (il silenzio-diniego) e di limitare le possibilità di tutela del terzo all'azione contro il silenzio, inteso come inadempimento. Pertanto, le verifiche cui è chiamata l'amministrazione dal comma 6-ter sono quelle già puntualmente disciplinate dall'art. 19. Decorsi i termini ivi contemplati, la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'amministrazione, ormai priva di poteri, e anche del terzo, titolare di un interesse legittimo pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo. Peraltro, il problema, indubbiamente esistente, di un eventuale vulnus alla situazione giuridica del terzo trascende la norma impugnata e deve essere affrontato in una prospettiva più ampia e sistemica che tenga conto dell'insieme degli strumenti di tutela. Il terzo potrà attivare i poteri di verifica dell'amministrazione in caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni; sollecitare i poteri di vigilanza e repressivi di settore; agire in sede risarcitoria nei confronti della PA in caso di mancato esercizio del doveroso potere di verifica. Inoltre, di fronte ad un'attività che si assuma illecita, valgono le ordinarie regole di tutela civilistica del risarcimento del danno. Tutto ciò, comunque, non esclude l'opportunità di un intervento legislativo volto, da una parte, a rendere possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell'attività segnalata e, dall'altra, a impedire il decorso dei termini in presenza di una sua sollecitazione.

ESTRATTO

«9.– Le verifiche cui è chiamata l'amministrazione ai sensi del comma 6-ter sono dunque quelle già puntualmente disciplinate dall'art. 19, da esercitarsi entro i sessanta o trenta giorni dalla presentazione della SCIA (commi 3 e 6-bis), e poi entro i successivi diciotto mesi (comma 4, che

rinvia all'art. 21-*novies*). Decorsi questi termini, la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo. Questi, infatti, è titolare di un interesse legittimo pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo, e quindi, venuta meno la possibilità di dialogo con il corrispondente potere, anche l'interesse si estingue. 10.– Questa conclusione, che, oltre che piana, è necessitata, non può essere messa in discussione dal timore del rimettente che ne derivi un *vulnus* alla situazione giuridica soggettiva del terzo. 10.1.– Il problema indubbiamente esiste, ma trascende la norma impugnata. Esso va affrontato in una prospettiva più ampia e sistemica che tenga conto dell'insieme degli strumenti apprestati a tutela della situazione giuridica del terzo. In particolare, nella prospettiva dell'interesse legittimo, il terzo potrà attivare, oltre agli strumenti di tutela già richiamati, i poteri di verifica dell'amministrazione in caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni, ai sensi dell'art. 21, comma 1, della legge n. 241 del 1990 (in questo caso “non è ammessa la conformazione dell'attività e dei suoi effetti a legge”); potrà sollecitare i poteri di vigilanza e repressivi di settore, spettanti all'amministrazione, ai sensi dell'art. 21, comma 2-*bis*, della legge n. 241 del 1990, come, ad esempio, quelli in materia di edilizia, regolati dagli artt. 27 e seguenti del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia. (Testo A)”, ed espressamente richiamati anche dall'art. 19, comma 6-*bis*. Esso avrà inoltre la possibilità di agire in sede risarcitoria nei confronti della PA in caso di mancato esercizio del doveroso potere di verifica (l'art. 21, comma 2-*ter*, della legge n. 241 del 1990 fa espressamente salva la connessa responsabilità del dipendente che non abbia agito tempestivamente, ove la segnalazione certificata non fosse conforme alle norme vigenti). Al di là delle modalità di tutela dell'interesse legittimo, poi, rimane il fatto giuridico di un'attività che si assuma illecita, nei confronti della quale valgono le ordinarie regole di tutela civilistica del risarcimento del danno, eventualmente in forma specifica. Tutto ciò, peraltro, non esclude l'opportunità di un intervento normativo sull'art. 19, quantomeno ai fini, da una parte, di rendere possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell'attività segnalata e, dall'altra, di impedire il decorso dei relativi termini in presenza di una sua sollecitazione, in modo da sottrarlo al rischio del ritardo nell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione e al conseguente effetto estintivo di tale potere».

SENTENZA N. 51

La procedura di discarico per inesigibilità delle quote affidate per la riscossione – Inammissibilità delle questioni e invito al legislatore.

La sentenza n. 51 ha dichiarato inammissibili, per erroneità del presupposto interpretativo e difetto di rilevanza, le questioni di costituzionalità dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della legge n. 190 del 2014, impugnato, in riferimento a plurimi parametri, in quanto – non limitandosi a prorogare il termine per la presentazione o integrazione delle comunicazioni di inesigibilità dei crediti affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 – prevede anche l'impossibilità, per l'ente creditore, di esercitare il controllo sulle quote

iscritte a ruolo fino alla scadenza dei termini in parola e, in ogni caso, il divieto di sottoporre a controllo le quote di valore inferiore o pari a 300 euro. Invero, la disciplina censurata riguarda gli agenti della riscossione e non anche le società (come quella che è parte nei giudizi a quibus) cessionarie del ramo di azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali. A seguito della soppressione del sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione, la denominazione di agenti della riscossione comprende Riscossione S.p.a. e le società da essa partecipate; da tale nozione esulano i vecchi concessionari nazionali e le società “scorporate”, cioè le società private beneficiarie del ramo di azienda relativo alle attività concernenti i tributi e altre entrate locali, ceduto dai concessionari nazionali. La legge n. 190 del 2014 ha introdotto, per il controllo nel tempo delle quote dichiarate inesigibili, un nuovo meccanismo, definito “scalare inverso”, che, se da un lato è innovativo rispetto al sistema delle precedenti proroghe, dall’altro, è intrinsecamente finalizzato alla soluzione della specifica situazione determinata proprio dalla concatenazione delle proroghe e dall’accumularsi di una ingente quantità di arretrati e di un’imponente stratificazione delle partite creditorie da trattare. Una simile disciplina di straordinaria eccezionalità ha inteso rispondere a particolari ed eccezionali esigenze derivanti esclusivamente dall’istituzione di agenti pubblici della riscossione. Resta fermo che una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio mentre meccanismi comportanti una lunghissima dilazione temporale sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica. In tale prospettiva è stata sottolineata l’esigenza che per i crediti di minore dimensione il legislatore predisponga sistemi di riscossione più efficaci, proporzionati e tempestivi di quelli fin qui adottati.

ESTRATTO

«4.4.– In conclusione, le disposizioni censurate, data la loro *ratio* e la loro formulazione letterale (in quanto fanno espresso riferimento agli “agenti della riscossione” e riguardano solo i ruoli da questi assunti in carico), sono riferibili esclusivamente a determinate società di riscossione a partecipazione pubblica. Le stesse disposizioni non sono, quindi, applicabili a società come SOGET spa, società privata di riscossione, nata a seguito dello “scorporo” del ramo di azienda da parte di un concessionario nazionale della riscossione. I giudizi di impugnazione instaurati da SOGET spa avverso i provvedimenti con cui il Comune di Teramo ha rifiutato il discarico per inesigibilità sono pertanto regolati a norma dell’art. 3, comma 24, lettera b), del d.l. n. 203 del 2005, come convertito nella legge n. 248 del 2005 (riguardando “ruoli consegnati fino alla data del trasferimento” del ramo d’azienda effettuato dal concessionario nazionale), non dalla normativa censurata ma dalla disciplina ordinariamente prevista negli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999, salva, in quanto ancora applicabile *ratione temporis*, la deroga disposta dall’art. 59, commi 4-*quater* e 4-*quinquies*, del medesimo decreto. Ne consegue l’inammissibilità, per difetto di rilevanza, delle questioni prospettate, non dovendo i rimettenti fare applicazione, neppure indirettamente, delle norme censurate (*ex plurimis*, per casi simili, sentenze n. 22 del 2017, n. 257 del 2010 e n. 46 del 2010, ordinanze n. 259, n. 92 e n. 36 del 2016, e n. 23 del 2004), che impongono un lungo differimento temporale per l’esercizio del potere di controllo degli enti creditori sulle quote di cui i soggetti “pubblici” sono affidatari per la riscossione. Resta fermo che una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e

gestione del bilancio, inteso come “bene pubblico” funzionale “alla valorizzazione della democrazia rappresentativa” (sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017), mentre meccanismi comportanti una “lunghissima dilazione temporale” (sentenza n. 18 del 2019) sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica. In tale prospettiva deve essere sottolineata l’esigenza che per i crediti di minore dimensione il legislatore predisponga sistemi di riscossione più efficaci, proporzionati e tempestivi di quelli fin qui adottati».

SENTENZA N. 98

La limitazione del risarcimento del danno alle cose cagionato da veicolo o natante non identificato all’ipotesi di contestuale sussistenza di danno grave alla persona – Non fondatezza delle questioni e auspicio rivolto al legislatore.

La sentenza n. 98 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 24 Cost., dell’art. 283, comma 2, del d.lgs. n. 209 del 2005 che limita il risarcimento del danno alle cose cagionato da veicolo o natante non identificato (e posto a carico del Fondo di garanzia per le vittime della strada) all’ipotesi della contestuale sussistenza di danno grave alla persona, nell’accezione giurisprudenziale di danno conseguente a lesioni di non lieve entità e tali da avere determinato un’invalidità superiore al 9 per cento. Innanzitutto, il soggetto danneggiato non trova alcun ostacolo ad azionare la sua pretesa risarcitoria, fermo restando che non attiene alla garanzia costituzionale del diritto di difesa l’esistenza di presupposti sostanziali, più o meno restrittivi, per l’accoglimento della domanda. Inoltre, il dovere, imposto dal principio generale di solidarietà, di aiutare chi si trova in difficoltà può essere adempiuto dal legislatore secondo criteri di discrezionalità e sulla base della necessaria ragionevole ponderazione con altri interessi e beni di pari rilievo costituzionale; nella specie, la normativa ha recepito la garanzia risarcitoria per i danni alle cose negli stessi termini in cui era stata coniata dal diritto dell’Unione europea. La pertinente normativa sovranazionale ha posto una condizione formulata in termini generali (il concorrente danno alla persona deve essere grave) ma destinata a essere specificata dalla disciplina degli Stati membri, indicandone la ragione nell’esigenza di prevenire frodi al Fondo di garanzia, ritenute possibili in caso di danni non gravi alla persona. Sottesa alla norma nazionale è la medesima ratio, la quale giustifica il trattamento differenziato tra ipotesi di danno alle cose, contestuale a lesioni personali, secondo che queste abbiano cagionato, o no, un danno grave. Ad ogni modo, la Corte ha auspicato che il legislatore regolamenti, in termini più puntuali e non eccedenti l’esigenza di prevenire possibili frodi al Fondo di garanzia, il presupposto dei danni gravi alla persona, che segna il perimetro della risarcibilità del danno alle cose cagionato da veicolo o natante non identificato. Ciò al fine di meglio attuare la finalità solidaristica sottesa all’obbligo di conformità alla normativa europea.

ESTRATTO

«11.– C'è però da considerare, infine, che in epoca più recente il legislatore è intervenuto modificando la disposizione utilizzata dalla giurisprudenza per fissare la soglia del danno grave alla persona, quale presupposto per la risarcibilità anche del danno alle cose nella fattispecie in esame. Il vigente art. 139, come da ultimo sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), prevede che le lesioni di lieve entità, che non siano suscettibili di accertamento clinico strumentale obiettivo, ovvero visivo, con riferimento alle lesioni, quali le cicatrici, oggettivamente riscontrabili senza l'ausilio di strumentazioni, non possono dar luogo a risarcimento per danno biologico permanente. Quindi, attualmente, nell'art. 139 occorre distinguere tra lesioni micropermanenti di incerta accertabilità, il cui danno non patrimoniale non è risarcibile (come danno assicurato), e lesioni micropermanenti che invece sono ritenute – dal legislatore che ha novellato la disposizione – adeguatamente comprovate e quindi tali da escludere plausibilmente il rischio che siano simulate. Tale sviluppo normativo induce questa Corte ad auspicare che il legislatore regolamenti, in termini più puntuali e non eccedenti l'esigenza di prevenire possibili frodi al Fondo di garanzia, il presupposto dei “danni gravi alla persona”, che segna il perimetro della risarcibilità del danno alle cose cagionato da veicolo o natante non identificato; ciò al fine di meglio attuare la finalità solidaristica sottesa all'obbligo di conformità alla richiamata normativa europea».

SENTENZA N. 99

La detenzione domiciliare “umanitaria” o “in deroga” per i condannati affetti da grave infermità psichica sopravvenuta – Illegittimità costituzionale *in parte qua* e richiamo al legislatore.

La sentenza n. 99 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3, 27, terzo comma, 32 e 117, primo comma, Cost., dell'art. 47-ter, comma 1-ter, ord. pen., nella parte in cui non prevedeva che, nell'ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta, il tribunale di sorveglianza potesse applicare al condannato la detenzione domiciliare anche in deroga ai limiti contemplati dal precedente comma 1. Nonostante il cambiamento di paradigma culturale e scientifico nel trattamento della salute mentale, sintetizzabile nel passaggio dalla mera custodia alla terapia, e l'evoluzione normativa che ha determinato il superamento di istituti inidonei a garantire la salute mentale dei ricoverati (ospedali psichiatrici, civili e giudiziari, e case di cura e custodia), l'ordinamento non consentiva al detenuto affetto da grave infermità psichica sopravvenuta con un residuo di pena superiore ai quattro anni di accedere ad alcuna forma di esecuzione della pena alternativa alla detenzione in carcere. La tutela della salute mentale dei detenuti richiede interventi complessi e integrati, non limitati al potenziamento delle strutture sanitarie in carcere ma estesi alla previsione di percorsi terapeutici esterni, almeno per i casi di accertata incompatibilità con l'ambiente carcerario. Per questi casi gravi, l'ordinamento deve prevedere misure alternative alla detenzione carceraria, che il giudice possa disporre caso per caso, momento per momento, modulando il percorso penitenziario e tenendo conto della tutela della salute dei malati psichici come della pericolosità del condannato, di modo che non siano sacrificate le esigenze della sicurezza collettiva. La Corte ha dunque ritenuto lesiva degli evocati

parametri l'assenza di ogni alternativa al carcere, che impediva al giudice di disporre che la pena fosse eseguita fuori dagli istituti di detenzione, anche qualora, a seguito dei necessari accertamenti medici, fosse stata riscontrata una malattia mentale fonte di sofferenza talmente grave da dar luogo, nel cumulo con l'ordinaria afflittività del carcere, a un supplemento di pena contrario al senso di umanità. Già la sentenza n. 111 del 1996 aveva preso atto dell'insoddisfacente trattamento riservato all'infermità psichica grave sopravvenuta alla condanna, richiamando il legislatore a trovare un'equilibrata soluzione che garantisse ai condannati affetti da patologie psichiche la cura della salute mentale senza eludere il trattamento penale. A distanza di oltre venti anni, il richiamo è rimasto inascoltato. Nella consapevolezza che incombe sul legislatore il dovere di portare a termine nel modo migliore la già avviata riforma dell'ordinamento penitenziario nell'ambito della salute mentale, con la previsione di apposite strutture interne ed esterne al carcere, la pronuncia è intervenuta per ripristinare sin da subito un adeguato bilanciamento tra le esigenze della sicurezza della collettività e la necessità di garantire il diritto alla salute dei detenuti e di assicurare che nessun condannato, tanto più se malato, sia mai costretto a scontare la pena in condizioni contrarie al senso di umanità. La detenzione domiciliare "umanitaria" o "in deroga" si presta, allo stato attuale, a colmare le carenze dell'ordinamento; può essere modellata dal giudice in modo tale da salvaguardare il fondamentale diritto alla salute del detenuto, qualora esso sia incompatibile con la permanenza in carcere e, contemporaneamente, le esigenze di difesa della collettività che deve essere protetta dalla potenziale pericolosità di chi è affetto da alcuni tipi di patologia psichiatrica.

ESTRATTO

«4.– La mancanza di qualsiasi alternativa al carcere per i detenuti affetti da grave malattia psichica sopravvenuta viola i principi costituzionali invocati nell'ordinanza di rimessione. (...) 4.2.– Se è vero che la tutela della salute mentale dei detenuti richiede interventi complessi e integrati, che muovano anzitutto da un potenziamento delle strutture sanitarie in carcere, è vero altresì che occorre che l'ordinamento preveda anche percorsi terapeutici esterni, almeno per i casi di accertata incompatibilità con l'ambiente carcerario. Per questi casi gravi, l'ordinamento deve prevedere misure alternative alla detenzione carceraria, che il giudice possa disporre caso per caso, momento per momento, modulando il percorso penitenziario tenendo conto e della tutela della salute dei malati psichici e della pericolosità del condannato, di modo che non siano sacrificate le esigenze della sicurezza collettiva. Per le ragioni sopra esposte, questa Corte ritiene in contrasto con i principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, 32 e 117, primo comma, Cost. l'assenza di ogni alternativa al carcere, che impedisce al giudice di disporre che la pena sia eseguita fuori dagli istituti di detenzione, anche qualora, a seguito di tutti i necessari accertamenti medici, sia stata riscontrata una malattia mentale che provochi una sofferenza talmente grave che, cumulata con l'ordinaria afflittività del carcere, dia luogo a un supplemento di pena contrario al senso di umanità. 4.3.– Questa Corte, con una sentenza risalente, preso atto dell'insoddisfacente trattamento riservato all'infermità psichica grave, sopravvenuta alla condanna, ha richiamato il legislatore a "trovare una equilibrata soluzione" che garantisca ai condannati affetti da patologie psichiche "la cura della salute mentale – tutelata dall'art. 32 della Costituzione – senza che sia eluso il trattamento penale" (sentenza n. 111 del 1996). A distanza di tanti anni, tale richiamo è rimasto inascoltato. Pur consapevole che incombe sul legislatore il dovere di portare a termine nel modo migliore la già avviata riforma dell'ordinamento penitenziario nell'ambito della salute mentale, con la previsione di

apposite strutture interne ed esterne al carcere, questa Corte non può esimersi dall'intervenire per rimediare alla violazione dei principi costituzionali denunciata dal giudice rimettente, di modo che sia da subito ripristinato un adeguato bilanciamento tra le esigenze della sicurezza della collettività e la necessità di garantire il diritto alla salute dei detenuti (art. 32 Cost.) e di assicurare che nessun condannato sia mai costretto a scontare la pena in condizioni contrarie al senso di umanità (art. 27, terzo comma, Cost.), meno che mai un detenuto malato. Pertanto, deve essere accolta la questione di legittimità costituzionale prospettata dal giudice rimettente e dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit., nella parte in cui non consente che la detenzione domiciliare "umanitaria" sia disposta anche nelle ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta».

SENTENZA N. 105

L'incompatibilità dell'avanzo di amministrazione con un piano di riequilibrio finanziario pluriennale – Inammissibilità delle questioni e richiamo al legislatore.

La sentenza n. 105 ha dichiarato inammissibili, per insufficiente descrizione della fattispecie concreta e difettosa motivazione sulla rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento a plurimi parametri, dell'art. 5, comma 11-septies, del d.l. n. 244 del 2016, il quale subordina la proroga al 30 aprile 2017 del termine, a favore degli enti locali che abbiano avviato la procedura di riequilibrio, per deliberare un nuovo piano di riequilibrio finanziario pluriennale, ove il precedente non sia stato presentato nei termini perentori di legge, alla circostanza dell'avvenuto conseguimento di un miglioramento, inteso quale aumento dell'avanzo di amministrazione o diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell'ultimo rendiconto approvato. La Corte ha evidenziato l'aporia legislativa della norma censurata relativamente all'ipotesi dell'avanzo di amministrazione la cui preesistenza, come condizione di applicabilità della disposizione, è del tutto incompatibile con la preesistenza o l'avviamento del piano pluriennale di riequilibrio. Già in passato l'ambigua formulazione del concetto di avanzo di amministrazione ha indotto alcuni enti territoriali a introdurre disposizioni in materia di bilancio incostituzionali. Di qui la necessità di una chiarezza tassonomica del legislatore al fine di preservare l'armonia logica e matematica che caratterizza funzionalmente il perseguimento dell'equilibrio del bilancio.

ESTRATTO

«4.2.– Non sono inutili alcune considerazioni circa il carattere parzialmente eccentrico della norma impugnata, la quale condiziona la deroga al principio di decadenza, per decorso del termine, all'avvenuto "conseguimento di un miglioramento, inteso quale aumento dell'avanzo di amministrazione o diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell'ultimo rendiconto approvato dall'ente locale". Se la norma censurata non presenta aporie logiche per l'ipotesi della "diminuzione del disavanzo di amministrazione", altrettanto non può dirsi per quella dell'"aumento

dell'avanzo di amministrazione". Quest'ultima presuppone la preesistenza di un avanzo di amministrazione del tutto incompatibile con la preesistenza o l'avviamento del piano pluriennale di riequilibrio. A ben vedere non si tratta di una contraddizione in termini innocua perché già in passato (fattispecie di cui alla sentenza n. 274 del 2017 e fattispecie di cui alla sentenza n. 49 del 2018) l'ambigua formulazione normativa inerente al concetto di avanzo di amministrazione ha indotto alcuni enti territoriali a introdurre disposizioni in materia di bilancio costituzionalmente illegittime. In particolare, l'avanzo di amministrazione non può essere confuso con il saldo attivo di cassa e neppure con un risultato di esercizio annuale positivo. Mentre un miglioramento dei saldi di cassa o un risultato annuale positivo non sono affatto incompatibili con l'esistenza o la necessità di un piano pluriennale di riequilibrio finanziario, dal momento che detti miglioramenti ben possono essere idonei a compensare interamente lo squilibrio strutturale, analoga ipotetica relazione non è configurabile per l'avanzo di amministrazione. Quest'ultimo è tale solo se tiene conto – compensandoli completamente in modo definitivo – degli accantonamenti scaglionati nel tempo contemplati dal piano di riequilibrio. Di qui la necessità di una chiarezza tassonomica del legislatore poiché "l'assenza di un risultato univoco di amministrazione, l'incongruità degli elementi aggregati per il suo calcolo e l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari (...) non essendo utilmente scindibili gli elementi che ne compongono la struttura (...) pregiudicano irrimediabilmente l'armonia logica e matematica che caratterizza funzionalmente il perseguimento dell'equilibrio del bilancio" (sentenza n. 274 del 2017; in tal senso, sentenza n. 49 del 2018). In definitiva non può essere assolutamente configurata la compatibilità di un avanzo di amministrazione con un piano di riequilibrio finanziario pluriennale».

SENTENZA N. 109

Il divieto generalizzato di rilascio del porto d'armi ai condannati a pena detentiva per furto – Inammissibilità e non fondatezza delle questioni e rinvio a eventuali nuove opzioni legislative.

La sentenza n. 109 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, primo comma, lett. a), TULPS, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede un generalizzato divieto di rilasciare il porto d'armi ai condannati a pena detentiva per furto, senza consentire alcun apprezzamento discrezionale all'Autorità amministrativa competente. In ragione dell'inesistenza, nell'ordinamento italiano, di un diritto di portare armi, il legislatore possiede un ampio margine di discrezionalità nella regolamentazione dei presupposti per la concessione al privato della relativa licenza, nell'ambito di bilanciamenti che – entro il limite della non manifesta irragionevolezza – mirano a contemperare l'interesse dei soggetti che richiedono la licenza di porto d'armi per motivi giudicati leciti e il dovere costituzionale dello Stato di tutelare la sicurezza e l'incolumità pubblica. Non è manifestamente irragionevole una disciplina, particolarmente severa, che correla il divieto assoluto alla commissione di un delitto che comporta una diretta aggressione ai diritti altrui, pregiudica in maniera significativa la sicurezza pubblica e rivela una grave mancanza di rispetto delle regole basilari della convivenza civile. Resta naturalmente libero il legislatore, entro il limite della non manifesta irragionevolezza, di declinare diversamente il

bilanciamento tra i contrapposti interessi, ad esempio attraverso previsioni che attenuino la rigidità della preclusione, allorché sia intervenuta la riabilitazione del condannato.

ESTRATTO

«5.2. (...) Proprio in ragione dell'inesistenza, nell'ordinamento costituzionale italiano, di un diritto di portare armi, deve riconoscersi in linea di principio un ampio margine di discrezionalità in capo al legislatore nella regolamentazione dei presupposti in presenza dei quali può essere concessa al privato la relativa licenza, nell'ambito di bilanciamenti che – entro il limite della non manifesta irragionevolezza – mirino a contemperare l'interesse dei soggetti che richiedono la licenza di porto d'armi per motivi giudicati leciti dall'ordinamento e il dovere costituzionale di tutelare, da parte dello Stato, la sicurezza e l'incolumità pubblica (su tale dovere, *ex plurimis*, sentenze n. 115 del 1995, n. 218 del 1988, n. 4 del 1977, n. 31 del 1969 e n. 2 del 1956): beni, questi ultimi, che una diffusione incontrollata di armi presso i privati potrebbe porre in grave pericolo, e che pertanto il legislatore ben può decidere di tutelare anche attraverso la previsione di requisiti soggettivi di affidabilità particolarmente rigorosi per chi intenda chiedere la licenza di portare armi. Non può, di conseguenza, ritenersi manifestamente irragionevole una disciplina, pur particolarmente severa come quella ora all'esame, che sancisce un divieto assoluto di concessione della licenza di porto d'armi anche nei confronti di chi sia stato condannato per furto e abbia ottenuto la riabilitazione, dal momento che tale delitto comporta pur sempre una diretta aggressione ai diritti altrui, che pregiudica in maniera significativa la sicurezza pubblica e al tempo stesso rivela una grave mancanza di rispetto delle regole basilari della convivenza civile da parte del suo autore. Resta naturalmente libero il legislatore, entro il limite della non manifesta irragionevolezza, di declinare diversamente il bilanciamento tra i contrapposti interessi in gioco, ad esempio attraverso previsioni – come quella introdotta con il già citato d.lgs. n. 104 del 2018, della quale i ricorrenti nei giudizi *a quibus* potranno ora avvalersi reiterando le rispettive domande alle questure competenti – che attenuino la rigidità della preclusione, allorché sia intervenuta la riabilitazione del condannato».

SENTENZA N. 132

L'obbligo per il giudice del dibattimento di ripetere l'assunzione della prova dichiarativa in caso di mutata composizione del collegio giudicante nel processo penale, salvo che le parti acconsentano alla lettura delle dichiarazioni testimoniali rese innanzi al precedente collegio – Inammissibilità delle questioni e monito per l'adozione di rimedi strutturali.

La sentenza n. 132 ha dichiarato inammissibili, per formulazione del petitum in termini di irrisolta alternatività e impropria richiesta di avallo interpretativo, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 511, 525, comma 2, e 526, comma 1, cod. proc. pen., impugnati, in riferimento all'art. 111 Cost., in quanto, secondo il diritto vivente, impongono, a ogni mutamento della composizione del collegio giudicante, l'obbligo di rinnovare l'escussione dei testimoni, salvo che le parti consentano alla lettura delle deposizioni precedentemente rese in dibattimento. L'interpretazione della giurisprudenza di legittimità è stata ripetutamente fatta propria dalla giurisprudenza

costituzionale che ha, finora, sempre escluso l'illegittimità della disciplina sottoposta a scrutinio. Tuttavia, l'esperienza maturata in trent'anni di vita del vigente codice di procedura penale restituisce una realtà assai lontana dal modello ideale immaginato dal legislatore. I dibattimenti che si concludono nell'arco di un'unica udienza sono l'eccezione; mentre la regola è rappresentata da dibattimenti che si dipanano attraverso più udienze, spesso intervallate da rinvii di mesi o di anni. In una simile situazione, il principio di immediatezza della prova rischia di divenire un mero simulacro, sia che il giudice rimanga il medesimo sia, e ancor di più, se si verifici un mutamento dell'organo giudicante. La frequente dilatazione dei tempi processuali, aggravata dalla necessità di riacquisire le prove dichiarative, produce costi significativi in termini di ragionevole durata del processo e di efficiente amministrazione della giustizia penale; inoltre, rimane dubbia l'idoneità complessiva di tale meccanismo a garantire, in maniera effettiva e non solo declamatoria, i diritti fondamentali dell'imputato. La Corte ha così ritenuto doveroso sollecitare l'adozione di rimedi strutturali in grado di ovviare agli inconvenienti evidenziati, assicurando al contempo piena tutela al diritto di difesa dell'imputato. Ciò potrebbe avvenire non solo favorendo la concentrazione temporale dei dibattimenti, sì da assicurarne idealmente la conclusione in un'unica udienza o in udienze immediatamente consecutive; ma anche, ove ciò non sia possibile, attraverso la previsione legislativa di ragionevoli deroghe alla regola dell'identità tra giudice avanti al quale si forma la prova e giudice che decide.

ESTRATTO

«3.– Questa Corte non può esimersi, peraltro, dal sottolineare le incongruità dell'attuale disciplina, così come interpretata dal diritto vivente. 3.1.– (...) L'esperienza maturata in trent'anni di vita del vigente codice di procedura penale restituisce, peraltro, una realtà assai lontana dal modello ideale immaginato dal legislatore. I dibattimenti che si concludono nell'arco di un'unica udienza sono l'eccezione; mentre la regola è rappresentata da dibattimenti che si dipanano attraverso più udienze, spesso intervallate da rinvii di mesi o di anni (...). In una simile situazione, il principio di immediatezza rischia di divenire un mero simulacro: anche se il giudice che decide resta il medesimo, il suo convincimento al momento della decisione finirà – in pratica – per fondarsi prevalentemente sulla lettura delle trascrizioni delle dichiarazioni rese in udienza, delle quali egli conserverà al più un pallido ricordo. D'altra parte, la dilatazione in un ampio arco temporale dei dibattimenti crea inevitabilmente il rischio che il giudice che ha iniziato il processo si trovi nell'impossibilità di condurlo a termine, o comunque che il collegio giudicante muti la propria composizione, per le ragioni più varie. Il che comporta, oggi, la necessità di rinnovare le prove dichiarative già assunte in precedenza, salvo che le parti consentano alla loro lettura. Frequente è, d'altra parte, l'eventualità che la nuova escussione si risolva nella mera conferma delle dichiarazioni rese tempo addietro dal testimone, il quale avrà d'altra parte una memoria ormai assai meno vivida dei fatti sui quali, allora, aveva depresso: senza, dunque, che il nuovo giudice possa trarre dal contatto diretto con il testimone alcun beneficio addizionale, in termini di formazione del proprio convincimento, rispetto a quanto già emerge dalle trascrizioni delle sue precedenti dichiarazioni, comunque acquisibili al fascicolo dibattimentale ai sensi dell'art. 511, comma 2, cod. proc. pen. una volta che il testimone venga risentito. La dilatazione dei tempi processuali che deriva dalla necessità di riconvocare i testimoni – dilatazione che può assumere dimensioni imponenti in dibattimenti complessi (...) – produce costi significativi, in termini tanto di ragionevole durata del

processo, quanto di efficiente amministrazione della giustizia penale; e ciò anche in considerazione della possibilità che, proprio per effetto delle dilatazioni temporali in parola, il reato si prescriva prima della sentenza definitiva. Il tutto a fronte di una assai dubbia idoneità complessiva di tale meccanismo a garantire, in maniera effettiva e non solo declamatoria, i diritti fondamentali dell'imputato, e in particolare quello a una decisione giudiziale corretta sull'imputazione che lo riguarda. 3.2.– In un simile contesto fattuale – con il quale non può non fare i conti ogni discorso sulla tutela dei diritti fondamentali – questa Corte ritiene doveroso sollecitare l'adozione di rimedi strutturali in grado di ovviare agli inconvenienti evidenziati, assicurando al contempo piena tutela al diritto di difesa dell'imputato. Il che potrebbe avvenire non solo favorendo la concentrazione temporale dei dibattimenti, sì da assicurarne idealmente la conclusione in un'unica udienza o in udienze immediatamente consecutive, come avviene di regola in molti ordinamenti stranieri; ma anche, ove ciò non sia possibile, attraverso la previsione legislativa di ragionevoli deroghe alla regola dell'identità tra giudice avanti al quale si forma la prova e giudice che decide. (...) Resta, dunque, aperta per il legislatore la possibilità di introdurre ragionevoli eccezioni al principio dell'identità tra giudice avanti al quale è assunta la prova e giudice che decide, in funzione dell'esigenza, costituzionalmente rilevante, di salvaguardare l'efficienza dell'amministrazione della giustizia penale, in presenza di meccanismi "compensativi" funzionali all'altrettanto essenziale obiettivo della correttezza della decisione – come, ad esempio, la videoregistrazione delle prove dichiarative, quanto meno nei dibattimenti più articolati –, e ferma restando la possibilità (già oggi implicitamente riconosciuta dall'art. 507 cod. proc. pen.: *ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 18 settembre 1997, n. 10015) per il giudice di disporre, su istanza di parte o d'ufficio, la riconvocazione del testimone avanti a sé per la richiesta di ulteriori chiarimenti o l'indicazione di nuovi temi di prova, ai sensi dell'art. 506 cod. proc. pen.».

SENTENZA N. 159

Il pagamento differito e rateale dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici nelle ipotesi diverse dalla cessazione per raggiungimento dei limiti di età o servizio o dell'anzianità massima – Inammissibilità e non fondatezza delle questioni e invito al Parlamento a ridefinire con urgenza la disciplina.

La sentenza n. 159 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 e 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, impugnati, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., nella parte in cui prevedono, rispettivamente, la liquidazione dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici ad opera dell'ente erogatore, decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro, e il pagamento rateale delle indennità nelle ipotesi diverse dalla cessazione per raggiungimento dei limiti di età o servizio stabiliti dagli ordinamenti di appartenenza e per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima fissata dalle norme applicabili nell'amministrazione. Posta la non compiuta assimilabilità del lavoro pubblico al lavoro privato, essendo il primo un aggregato rilevante della spesa corrente, la Corte non ha ritenuto violati i principi di ragionevolezza e proporzionalità. Il legislatore ha inteso scoraggiare le cessazioni del rapporto di lavoro in un momento antecedente al

raggiungimento dei limiti di età o di servizio. Nel contesto di una grave emergenza economica e finanziaria, la misura restrittiva si correla alla particolarità di un rapporto che, per ragioni disparate, in prevalenza riconducibili a una scelta volontaria dell'interessato, cessa anche con apprezzabile anticipo rispetto al raggiungimento dei limiti di età o servizio. La disciplina è graduata in funzione di tale elemento distintivo sul presupposto che, proprio con il raggiungimento dei limiti indicati, si manifestino in maniera più pressante i bisogni che le indennità di fine servizio mirano a soddisfare e che impongono tempi di erogazione più spediti. Anche l'ulteriore sacrificio del pagamento rateale discende dalla cessazione anticipata dal servizio e in ciò rinviene la sua ragione giustificatrice. Il meccanismo prevede, inoltre, una graduale progressione delle dilazioni, via via più ampie con l'incremento delle indennità, in modo da favorire i beneficiari dei trattamenti più modesti. Sono, invece, rimaste impregiudicate le questioni concernenti il pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto nelle ipotesi di raggiungimento dei limiti di età o servizio e di collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima. La Corte si è soffermata sulla funzione previdenziale cui assolvono le indennità di fine rapporto, legate a una particolare e più vulnerabile stagione dell'esistenza umana, e che rischia di essere vanificata da una liquidazione in tempi irragionevolmente protratti. Per questo, ha espresso un monito di carattere generale, non riferito ai soli lavoratori del settore pubblico, segnalando al Parlamento l'urgenza di ridefinire, nell'ambito di un'organica revisione dell'intera materia, una disciplina non priva di aspetti problematici, la quale ha progressivamente dilatato i tempi di erogazione delle prestazioni e smarrito un orizzonte temporale preciso nonché l'iniziale connessione con il consolidamento dei conti pubblici.

ESTRATTO

«7.2.– Il carattere di retribuzione differita, comune a tali indennità, le attira nella sfera dell'art. 36 Cost., che prescrive, per ogni forma di trattamento retributivo, la proporzionalità alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e l'idoneità a garantire, in ogni caso, un'esistenza libera e dignitosa. La garanzia costituzionale della giusta retribuzione, proprio perché trascende la logica meramente sinallagmatica insita nei contratti a prestazioni corrispettive e investe gli stessi valori fondamentali dell'esistenza umana, si sostanzia non soltanto nella congruità dell'ammontare concretamente corrisposto, ma anche nella tempestività dell'erogazione (...). Anche per le indennità di fine rapporto, legate a una particolare e più vulnerabile stagione dell'esistenza umana, la garanzia costituzionale opera in tutta la pregnanza delle sue implicazioni. La funzione previdenziale di tali trattamenti, che sopperiscono alle molteplici necessità del lavoratore e della comunità di vita cui appartiene, rischia di essere vanificata da una liquidazione in tempi irragionevolmente protratti (...).

8.3.– La disciplina censurata, esaminata nel suo complesso e riferita alla cessazione anticipata del rapporto di lavoro, contempera, allo stato, in modo non irragionevole i diversi interessi di rilievo costituzionale, con particolare attenzione a situazioni meritevoli di essere più intensamente protette.

9.– Restano impregiudicate, in questa sede, le questioni di legittimità costituzionale della normativa che dispone il pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto anche nelle ipotesi di raggiungimento dei limiti di età e di servizio o di collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio. Nonostante l'estraneità di questo tema rispetto all'odierno scrutinio, questa Corte non può esimersi dal segnalare al Parlamento l'urgenza di ridefinire una disciplina non priva di aspetti problematici, nell'ambito di una organica revisione

dell'intera materia, peraltro indicata come indifferibile nel recente dibattito parlamentare. La disciplina che ha progressivamente dilatato i tempi di erogazione delle prestazioni dovute alla cessazione del rapporto di lavoro ha smarrito un orizzonte temporale definito e la iniziale connessione con il consolidamento dei conti pubblici che l'aveva giustificata. Con particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità di fine rapporto, conquistate "attraverso la prestazione dell'attività lavorativa e come frutto di essa" (sentenza n. 106 del 1996, punto 2.1. del Considerato in diritto), rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana (Considerato in diritto, punto 9)».

SENTENZA N. 189

La riferibilità del reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o scioglimento del matrimonio alle condotte del genitore nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio – Inammissibilità e non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni e invito al Parlamento a esplicitare l'ambito di applicazione della norma.

La sentenza n. 189 ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 570-bis cod. pen., 2, comma 1, lett. c), e 7, comma 1, lett. o), del d.lgs. n. 21 del 2018, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 30 e 76 Cost., in quanto avrebbero determinato la parziale abolitio criminis dell'omesso versamento dell'assegno periodico per il mantenimento, l'educazione e l'istruzione dei figli nati fuori dal matrimonio (condotta in precedenza ricompresa, secondo l'interpretazione prevalente della giurisprudenza di legittimità, nell'alveo applicativo dell'abrogato art. 3 della legge n. 54 del 2006). L'art. 570-bis cod. pen., inserito dal d.lgs. n. 21 del 2018, delinea il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o scioglimento del matrimonio, testualmente disponendo l'applicazione al coniuge delle pene contemplate dal precedente art. 570. Nonostante l'espressa indicazione del solo coniuge come soggetto attivo del reato, la più recente giurisprudenza di legittimità ha escluso la supposta abolitio criminis. Infatti, il rinvio operato dall'art. 4, comma 2, della legge n. 54 del 2006 («Le disposizioni della presente legge si applicano anche [...] ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati») al precedente abrogato art. 3 (che sanzionava penalmente l'omesso versamento del mantenimento dei figli in caso di separazione o scioglimento del matrimonio ed era ritenuto applicabile anche rispetto ai figli nati fuori dal matrimonio) deve intendersi come riferito al nuovo art. 570-bis cod. pen., che abbraccia così, oltre al fatto compiuto dal coniuge, anche quello compiuto dal genitore nei confronti del figlio nato fuori dal matrimonio. Tale soluzione si armonizza con il sistema normativo, univocamente orientato alla piena equiparazione tra figli legittimi e figli nati fuori dal matrimonio, e trova conforto nell'art. 8 del d.lgs. n. 21 del 2018, a tenore del quale i richiami alle disposizioni abrogate si intendono riferiti alle corrispondenti disposizioni del codice penale. Peraltro, la Corte ha sottolineato come la necessità, per il destinatario del precetto di cui all'art. 570-bis cod. pen., di ricostruirne il contenuto alla luce del combinato disposto di norme situate al di fuori del codice risulti distonica

rispetto allo scopo, dichiarato dal legislatore delegante, di garantire ai consociati una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni attraverso l'attuazione del principio della riserva di codice. Pertanto, si è auspicato che il legislatore intervenga direttamente sul testo dell'art. 570-bis, per esplicitarne l'applicabilità, già oggi riconosciuta dal diritto vivente, anche alla condotta omissiva del genitore che non adempia i propri obblighi economici nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio.

ESTRATTO

«10.3.– A giudizio di questa Corte, tale interpretazione – ormai stabilmente adottata dalla giurisprudenza di legittimità – trova fondamento nella legge, e in particolare nel combinato disposto di due norme (l'art. 4, comma 2, della legge n. 54 del 2006 e l'art. 8 del d.lgs. n. 21 del 2018) che a loro volta si integrano con la disposizione incriminatrice di cui all'art. 570-bis cod. pen., determinando l'estensione del relativo ambito applicativo. Essa consente dunque di superare, senza alcuna indebita estensione analogica della norma incriminatrice, i dubbi di costituzionalità prospettati, incentrati sulla supposta depenalizzazione delle condotte di violazione degli obblighi di natura economica nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio. 11.– Non può, peraltro, questa Corte esimersi dal rimarcare come la necessità, per il destinatario del precetto di cui all'art. 570-bis cod. pen., di ricostruirne il contenuto alla luce del combinato disposto di due ulteriori disposizioni situate al di fuori del codice penale – attraverso un'operazione ermeneutica ineccepibile, ma certo non di solare evidenza, come dimostrano le ben sette ordinanze di rimessione che avevano ritenuto impossibile pervenire *de lege lata* al risultato cui è infine giunta la Corte di cassazione – risulti in definitiva distonica rispetto allo scopo, dichiarato dal legislatore delegante, di garantire ai consociati “una migliore conoscenza dei precetti e delle sanzioni” attraverso la sia pur parziale attuazione del principio di “riserva di codice”. Tale considerazione dovrebbe auspicabilmente indurre il legislatore a intervenire direttamente sul testo dell'art. 570-bis cod. pen., per esplicitarne l'applicabilità – già oggi riconosciuta dal diritto vivente – anche alla condotta omissiva del genitore che non adempia i propri obblighi economici nei confronti dei figli nati fuori dal matrimonio, in omaggio all'obiettivo – rilevante *ex art. 25*, secondo comma, Cost. – di una più immediata riconoscibilità del precetto penale da parte dei suoi destinatari».

SENTENZA N. 206

I contributi all'editoria: il limite dello stanziamento di bilancio e il riparto proporzionale tra gli aventi diritto, in caso di insufficienza – Inammissibilità e non fondatezza delle questioni e segnalazione al legislatore.

La sentenza n. 206 ha, tra l'altro, dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 44, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, 2, comma 62, della legge n. 191 del 2009 e 2, comma 1, del d.l. n. 63 del 2012, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 21 e 97 Cost., in quanto – disciplinando l'erogazione dei contributi all'editoria nel limite dello stanziamento iscritto sul

pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri – affiderebbero l'ammontare del contributo alla discrezionalità del Governo, senza l'indicazione di criteri oggettivi, in contrasto con il principio di imparzialità e trasparenza della pubblica amministrazione. Le norme denunciate manifestano effettivamente una grave lacuna di fondo, derivante dalla loro mancata armonizzazione con le disposizioni che fissano i requisiti per accedere ai contributi e procedono alla loro quantificazione. Le imprese editrici, da un lato, sono destinatarie di norme che le vedono come titolari di diritti rispetto all'allocazione delle risorse; dall'altro, sono esposte al rischio di un parziale o addirittura totale taglio delle risorse stesse. Il sistema è dunque affetto da un'incoerenza interna, dovuta a scelte normative che prima creano aspettative e poi autorizzano a negarle. In un settore caratterizzato dalla presenza del fondamentale diritto all'informazione, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza e che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi. Il riscontro di una simile incoerenza non ha condotto però all'accoglimento delle questioni. Innanzitutto, è risultata non percorribile la strada della semplice cancellazione delle norme censurate che si tradurrebbe in un danno per i beneficiari dei contributi; inoltre, l'adozione di una disciplina che risponda ai canoni ricordati non impone una soluzione costituzionalmente obbligata e non può essere oggetto di intervento della Corte, restando affidata alla scelta del legislatore.

ESTRATTO

«10.– Un'ulteriore, centrale, gruppo di questioni sollevate dal giudice *a quo* attiene alla violazione del principio di ragionevolezza in combinazione con gli artt. 21 e 97 Cost., in quanto la determinazione dell'ammontare del contributo affidata alla discrezionalità del Governo, senza l'indicazione di criteri oggettivi, contrasterebbe con il principio di imparzialità e trasparenza della pubblica amministrazione, non garantendo l'attribuzione di contributi significativi e adeguati e rendendo così difficoltosa l'indipendenza e la pluralità dell'informazione. 11.– Le censure riguardano in sostanza il ruolo attribuito alla Presidenza del Consiglio dei ministri nello stabilire l'ammontare delle risorse per il sostegno all'editoria. (...) 12.– In effetti, nelle norme in esame si manifesta una grave lacuna di fondo, evidenziata, in particolare, dalla loro mancata armonizzazione con le disposizioni normative, anch'esse primarie, che fissano i requisiti per accedere ai contributi (nella specie quelli diretti per le imprese editrici ammesse), procedendo anche alla loro quantificazione. Infatti l'art. 3, comma 3, della legge n. 250 del 1990 riconosce "alle imprese editrici di periodici che risultino esercitate da cooperative, fondazioni o enti morali, ovvero da società la maggioranza del capitale sociale delle quali sia detenuta da cooperative, fondazioni o enti morali che non abbiano scopo di lucro" un contributo annuo stabilito in un *quantum* per ogni copia stampata, fino ad un determinato numero di copie, indipendentemente dal numero delle testate. L'art. 8 del decreto legislativo 15 maggio 2017, n. 70 (Ridefinizione della disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici, in attuazione dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge 26 ottobre 2016, n. 198), poi, anche se non regola la fattispecie del giudizio principale, stabilisce, tra l'altro, che il contributo comprende una quota di rimborso dei costi direttamente connessi alla produzione della testata e una quota per le copie vendute, e indica i criteri e le modalità in presenza dei quali sussiste il diritto a percepirlo da parte delle imprese editrici ammesse a fruire dello stesso, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettere a), b) e c), del medesimo decreto legislativo. Le imprese editrici, da un lato, sono destinatarie di norme che le vedono come titolari di

diritti rispetto all'allocazione delle risorse in questione; dall'altro, sono esposte al rischio di un parziale o addirittura totale taglio delle risorse stesse. Il sistema è dunque affetto da una incoerenza interna, dovuta a scelte normative che prima creano aspettative e poi autorizzano a negarle. È allora evidente che in un settore come quello in esame, caratterizzato dalla presenza di un diritto fondamentale, vi è l'esigenza che il quadro normativo sia ricondotto a trasparenza e chiarezza, e in particolare che l'attribuzione delle risorse risponda a criteri certi e obiettivi. 12.1.– Rileva tuttavia questa Corte che da ciò non può derivare l'accoglimento delle questioni. Anzitutto, è evidente che non è percorribile la strada della semplice cancellazione delle norme censurate: ciò si tradurrebbe in un danno per la stessa parte del giudizio *a quo*, che si vedrebbe del tutto negato il contributo, sia pure ridotto. Inoltre, l'adozione di una disciplina che risponda ai canoni ricordati, quanto all'esigenza di armonizzazione del sistema, non impone una soluzione costituzionalmente obbligata, e quindi non può essere oggetto di intervento di questa Corte, restando affidata alla scelta del legislatore. In particolare non può ritenersi che costituisca una soluzione implicita nell'ordinamento l'indicazione quantitativa, prevista, per l'anno 2010, dall'art. 2, comma 2, del d.l. n. 63 del 2012. Si tratta, infatti, di un limite massimo e non certo minimo, come pretende il rimettente per superare il problema del vuoto legislativo conseguente all'eventuale accoglimento della questione. 12.2.– In definitiva, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione agli artt. 3 (principio di ragionevolezza), 21 e 97 Cost. devono essere dichiarate inammissibili».

SENTENZA N. 216

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

La sentenza n. 216 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lett. a), cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce che la sospensione dell'esecuzione della pena non possa essere disposta nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione ex art. 624-bis, primo comma, cod. pen. Il censurato divieto di sospensione, diversamente dall'analoga previsione per il caso di condanna per furto con strappo, dichiarata illegittima con sentenza n. 125 del 2016, è stato ritenuto conforme all'art. 3 Cost. sulla base della medesima ratio posta a fondamento della precedente pronuncia. Infatti, il furto in abitazione può eventualmente trasmodare nel più grave delitto di rapina aggravata, in relazione al quale parimenti opera il divieto di sospensione, e non nel delitto di rapina semplice, per il quale, viceversa, non è esclusa la possibilità di sospensione. Tale differente trattamento non è stato ritenuto irragionevole, trovando la propria ratio nella discrezionale presunzione del legislatore relativa alla particolare gravità del fatto di chi si introduce in un'abitazione altrui per commettere il furto. Quanto alla dedotta violazione del principio della finalità rieducativa della pena, la valutazione operata dal legislatore sulla pericolosità individuale, pur costituendo una ragione sufficiente per negare in via generale il beneficio in questione, non esclude la valutazione individualizzata del condannato, che rimane comunque demandata al tribunale di sorveglianza in sede di esame dell'istanza di concessione dei

benefici presentata dal condannato dopo il passaggio in giudicato della sentenza. La Corte ha peraltro ritenuto necessario segnalare al legislatore l'incongruenza cui può dar luogo l'attuale difetto di coordinamento tra la disciplina processuale e quella sostanziale relativa ai presupposti per accedere alle misure alternative alla detenzione, in relazione alla situazione dei condannati nei cui confronti il codice di procedura penale non prevede la sospensione dell'ordine di carcerazione, e ai quali – tuttavia – la vigente disciplina sostanziale riconosce la possibilità di accedere a talune misure alternative sin dall'inizio dell'esecuzione della pena. Al riguardo, è stato evidenziato il rischio che la decisione del tribunale di sorveglianza intervenga dopo che il soggetto abbia ormai interamente o quasi scontato la propria pena.

ESTRATTO

«4.– Fermo tutto quanto precede, questa Corte ritiene comunque necessario segnalare al legislatore, per ogni sua opportuna valutazione, l'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: come, per l'appunto, i condannati per i reati elencati dall'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen., diversi da quelli di cui all'art. 4-bis ordin. penit. (per i quali l'accesso ai benefici penitenziari è invece subordinato a specifiche stringenti condizioni). Ciò, in particolare, in relazione al rischio – specialmente accentuato nel caso di pene detentive di breve durata, peraltro indicative di solito di una minore pericolosità sociale del condannato – che la decisione del tribunale di sorveglianza intervenga dopo che il soggetto abbia ormai interamente o quasi scontato la propria pena. Eventualità, quest'ultima, purtroppo non infrequente, stante il notorio sovraccarico di lavoro che affligge la magistratura di sorveglianza, nonché il tempo necessario per la predisposizione della relazione del servizio sociale in merito all'osservazione del condannato in carcere».

SENTENZA N. 242

Aiuto al suicidio e punibilità della condotta di chi agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche reputate intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli – Illegittimità costituzionale *in parte qua* e invito al legislatore a disciplinare compiutamente la materia.

La sentenza n. 242 ha dichiarato illegittimo l'art. 580 cod. pen., per violazione degli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., nella parte in cui non esclude la punibilità di chi agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche reputate intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e

consapevoli. La punibilità è esclusa se la condotta di agevolazione avviene con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017 e se tutte le condizioni sopra indicate e le modalità di esecuzione sono state verificate da una struttura sanitaria pubblica, previo parere del competente comitato etico, ovvero, quanto ai fatti commessi prima della pubblicazione della sentenza, se l'agevolazione è avvenuta con modalità equivalenti. La decisione è stata preceduta dall'ordinanza n. 207 del 2018, adottata nel medesimo giudizio, con la quale, ravvisando profili di incostituzionalità della norma scrutinata, la Corte (con tecnica processuale innovativa) aveva rinviato la trattazione delle questioni a una successiva udienza, al fine di consentire al Parlamento ogni opportuna riflessione e iniziativa in merito al compiuto bilanciamento tra i valori di primario rilievo coinvolti. Nella nuova udienza, tenutasi a distanza di undici mesi, si è preso atto che nel tempo intercorso non è sopravvenuta nessuna normativa e che numerosi progetti di legge non hanno avuto seguito. In assenza di qualsivoglia determinazione da parte del legislatore, il Collegio ha ritenuto di doversi pronunciare sul merito delle questioni per rimuovere il vulnus già riscontrato, non ritenendo ostativa la circostanza che la decisione di illegittimità faccia emergere ineludibili esigenze di disciplina, suscettibili di soluzioni differenziate. La necessità di garantire la legalità costituzionale, specie in ambiti come quello penale in cui viene particolarmente in gioco l'effettività della tutela dei diritti fondamentali, deve infatti prevalere sull'esigenza di lasciare spazio al legislatore nella regolazione della materia. Per evitare abusi in danno di persone in situazioni di vulnerabilità, la Corte ha tuttavia ritenuto doveroso scongiurare intollerabili vuoti di disciplina, pur variamente colmabili. Pertanto, non si è limitata alla declaratoria di incostituzionalità della norma censurata, ma ha ricavato dal sistema, e segnatamente dalla legge n. 219 del 2017, i criteri di riempimento di tale vuoto normativo, costituzionalmente necessari ancorché non a contenuto vincolato, fino all'auspicato intervento del Parlamento. In particolare, gli artt. 1 e 2 della legge delineano una procedura medicalizzata, estensibile all'ipotesi di suicidio assistito nelle particolari condizioni indicate nell'ordinanza n. 207 del 2018. Mediante la procedura in questione, infatti, è possibile accertare la capacità di autodeterminazione, il carattere libero e informato della scelta e il coinvolgimento dell'interessato in un percorso di cure palliative, il tutto nell'ambito della relazione di cura tra medico e paziente. In attesa delle determinazioni del legislatore, la verifica delle condizioni che rendono legittimo l'aiuto al suicidio deve restare affidata a strutture pubbliche del servizio sanitario nazionale. Inoltre, l'esigenza di tutela di situazioni di particolare vulnerabilità rende necessario l'intervento di un organo collegiale terzo, munito delle competenze adeguate, individuato nel comitato etico territorialmente competente. Peraltro, la declaratoria di incostituzionalità salvaguarda la libertà di coscienza del personale sanitario, limitandosi ad escludere la punibilità dell'aiuto al suicidio nei casi considerati. Quanto ai fatti commessi anteriormente alla pubblicazione della pronuncia, la Corte ha sottolineato la necessità che ricorrano modalità anche diverse, ma idonee comunque a offrire garanzie equivalenti a quelle delineate dalla legge n. 219 del 2017, rimettendone la verifica al giudice del caso concreto. In conclusione, è stato ribadito il forte auspicio che la materia formi oggetto di sollecita e compiuta disciplina legislativa, conformemente ai principi enunciati nella sentenza.

ESTRATTO

«3. – Deve però ora prendersi atto di come nessuna normativa in materia sia sopravvenuta nelle more della nuova udienza. Né, d'altra parte, l'intervento del legislatore risulta imminente. I plurimi

progetti di legge pure presentati in materia, di vario taglio, sono rimasti, infatti, tutti senza seguito. Il relativo esame – iniziato presso la Camera dei deputati, quanto alle proposte di legge A.C. 1586 e abbinata – si è, infatti, arrestato alla fase della trattazione in commissione, senza che sia stato possibile addivenire neppure all’adozione di un testo unificato. 4.– In assenza di ogni determinazione da parte del Parlamento, questa Corte non può ulteriormente esimersi dal pronunciare sul merito delle questioni, in guisa da rimuovere il *vulnus* costituzionale già riscontrato con l’ordinanza n. 207 del 2018. Non è a ciò d’ostacolo la circostanza che – per quanto rilevato nella medesima ordinanza e come poco sopra ricordato – la decisione di illegittimità costituzionale faccia emergere specifiche esigenze di disciplina che, pur suscettibili di risposte differenziate da parte del legislatore, non possono comunque sia essere disattese. Il rinvio disposto all’esito della precedente udienza risponde, infatti, con diversa tecnica, alla stessa logica che ispira, nella giurisprudenza di questa Corte, il collaudato meccanismo della “doppia pronuncia” (sentenza di inammissibilità “con monito” seguita, in caso di mancato recepimento di quest’ultimo, da declaratoria di incostituzionalità). Decorso un congruo periodo di tempo, l’esigenza di garantire la legalità costituzionale deve, comunque sia, prevalere su quella di lasciare spazio alla discrezionalità del legislatore per la compiuta regolazione della materia, alla quale spetta la priorità. Come più volte si è avuto modo di rilevare, “posta di fronte a un *vulnus* costituzionale, non sanabile in via interpretativa – tanto più se attinente a diritti fondamentali – la Corte è tenuta comunque a porvi rimedio” (sentenze n. 162 del 2014 e n. 113 del 2011; analogamente sentenza n. 96 del 2015). Occorre, infatti, evitare che l’ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale: e ciò “specie negli ambiti, come quello penale, in cui è più impellente l’esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali, incisi dalle scelte del legislatore” (sentenza n. 99 del 2019). Risalente, nella giurisprudenza di questa Corte, è l’affermazione per cui non può essere ritenuta preclusiva della declaratoria di illegittimità costituzionale delle leggi la carenza di disciplina – reale o apparente – che da essa può derivarne, in ordine a determinati rapporti (sentenza n. 59 del 1958). Ove, però, i vuoti di disciplina, pure in sé variamente colmabili, rischiano di risolversi a loro volta – come nel caso di specie – in una menomata protezione di diritti fondamentali (suscettibile anch’essa di protrarsi nel tempo, nel perdurare dell’inerzia legislativa), questa Corte può e deve farsi carico dell’esigenza di evitarli, non limitandosi a un annullamento “secco” della norma incostituzionale, ma ricavando dalle coordinate del sistema vigente i criteri di riempimento costituzionalmente necessari, ancorché non a contenuto costituzionalmente vincolato, fin tanto che sulla materia non intervenga il Parlamento (in questo senso, sentenze n. 40 del 2019, n. 233 e 222 del 2018 e n. 236 del 2016). 5.– Ciò posto, per quanto attiene ai contenuti della presente decisione, questa Corte ha già puntualmente individuato, nell’ordinanza n. 207 del 2018, le situazioni in rapporto alle quali l’indiscriminata repressione penale dell’aiuto al suicidio, prefigurata dall’art. 580 cod. pen., entra in frizione con i precetti costituzionali evocati. Si tratta in specie – come si è detto – dei casi nei quali venga agevolata l’esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella trova intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli. Quanto, poi, all’esigenza di evitare che la sottrazione pura e semplice di tale condotta alla sfera di operatività della norma incriminatrice dia luogo a intollerabili vuoti di tutela per i valori protetti, generando il pericolo di abusi “per la vita di persone in situazioni di vulnerabilità” (ordinanza n. 207 del 2018), già più volte questa Corte, in passato, si è fatta carico dell’esigenza di scongiurare esiti simili: in

particolare, subordinando la non punibilità dei fatti che venivano di volta in volta in rilievo al rispetto di specifiche cautele, volte a garantire – nelle more dell'intervento del legislatore – un controllo preventivo sull'effettiva esistenza delle condizioni che rendono lecita la condotta (...). Nell'odierno frangente, peraltro, un preciso "punto di riferimento" (sentenza n. 236 del 2016) già presente nel sistema – utilizzabile ai fini considerati, nelle more dell'intervento del Parlamento – è costituito dalla disciplina racchiusa negli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017: disciplina più volte richiamata, del resto, nella stessa ordinanza n. 207 del 2018. La declaratoria di incostituzionalità attiene, infatti, in modo specifico ed esclusivo all'aiuto al suicidio prestato a favore di soggetti che già potrebbero alternativamente lasciarsi morire mediante la rinuncia a trattamenti sanitari necessari alla loro sopravvivenza, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge ora citata: disposizione che, inserendosi nel più ampio tessuto delle previsioni del medesimo articolo, prefigura una "procedura medicalizzata" estensibile alle situazioni che qui vengono in rilievo. Il riferimento a tale procedura – con le integrazioni di cui si dirà in seguito – si presta a dare risposta a buona parte delle esigenze di disciplina poste in evidenza nell'ordinanza n. 207 del 2018. (...) La delicatezza del valore in gioco richiede, inoltre, l'intervento di un organo collegiale terzo, munito delle adeguate competenze, il quale possa garantire la tutela delle situazioni di particolare vulnerabilità. Nelle more dell'intervento del legislatore, tale compito è affidato ai comitati etici territorialmente competenti. Tali comitati – quali organismi di consultazione e di riferimento per i problemi di natura etica che possano presentarsi nella pratica sanitaria – sono, infatti, investiti di funzioni consultive intese a garantire la tutela dei diritti e dei valori della persona in confronto alle sperimentazioni cliniche di medicinali o, *amplius*, all'uso di questi ultimi e dei dispositivi medici (...): funzioni che involgono specificamente la salvaguardia di soggetti vulnerabili e che si estendono anche al cosiddetto uso compassionevole di medicinali nei confronti di pazienti affetti da patologie per le quali non siano disponibili valide alternative terapeutiche. (...) 7.– I requisiti procedurali dianzi indicati, quali condizioni per la non punibilità dell'aiuto al suicidio prestato a favore di persone che versino nelle situazioni indicate analiticamente nel precedente punto 2.3., valgono per i fatti successivi alla pubblicazione della presente sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica. In quanto enunciate da questa Corte solo con la presente sentenza, in attesa dell'intervento del legislatore, le condizioni procedurali in questione non possono essere richieste, tal quali, in rapporto ai fatti anteriormente commessi, come quello oggetto del giudizio *a quo*, che precede la stessa entrata in vigore della legge n. 219 del 2017. Rispetto alle vicende pregresse, infatti, le condizioni in parola non risulterebbero, in pratica, mai puntualmente soddisfatte. Ciò impone una diversa scansione del contenuto della pronuncia sul piano temporale. Riguardo ai fatti anteriori la non punibilità dell'aiuto al suicidio rimarrà subordinata, in specie, al fatto che l'agevolazione sia stata prestata con modalità anche diverse da quelle indicate, ma idonee comunque sia a offrire garanzie sostanzialmente equivalenti. Occorrerà dunque che le condizioni del richiedente che valgono a rendere lecita la prestazione dell'aiuto – patologia irreversibile, grave sofferenza fisica o psicologica, dipendenza da trattamenti di sostegno vitale e capacità di prendere decisioni libere e consapevoli – abbiano formato oggetto di verifica in ambito medico; che la volontà dell'interessato sia stata manifestata in modo chiaro e univoco, compatibilmente con quanto è consentito dalle sue condizioni; che il paziente sia stato adeguatamente informato sia in ordine a queste ultime, sia in ordine alle possibili soluzioni alternative, segnatamente con riguardo all'accesso alle cure palliative ed, eventualmente, alla sedazione profonda continua. Requisiti tutti la cui sussistenza dovrà essere verificata dal giudice nel caso concreto. 8.– L'art. 580 cod. pen. deve essere dichiarato, dunque,

costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017 – ovvero, quanto ai fatti anteriori alla pubblicazione della presente sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, con modalità equivalenti nei sensi dianzi indicati –, agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente. (...) 9.– Questa Corte non può fare a meno, peraltro, di ribadire con vigore l'auspicio che la materia formi oggetto di sollecita e compiuta disciplina da parte del legislatore, conformemente ai principi precedentemente enunciati».

SENTENZA N. 279

L'avvio del procedimento di conversione della pena pecuniaria decorsi ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione, anche se non risulta esperita alcuna attività esecutiva – Non fondatezza delle questioni e monito al legislatore.

La sentenza n. 279 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 238-bis, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost. La disposizione si inserisce nella complessa disciplina del procedimento di esecuzione delle pene pecuniarie, nel quale è previsto l'intervento di molteplici soggetti: la cancelleria del giudice dell'esecuzione, preposta alla gestione delle attività di riscossione degli importi dovuti a titolo di pena pecuniaria, l'agente incaricato della riscossione, nonché, per l'ipotesi di mancata riscossione, il pubblico ministero, competente a promuovere il procedimento di conversione, il magistrato di sorveglianza, competente per la conversione della pena pecuniaria in pena detentiva. In particolare, il comma 3 stabilisce che la cancelleria del giudice dell'esecuzione debba investire il pubblico ministero affinché attivi presso il magistrato di sorveglianza la conversione non solo quando l'attività di riscossione sia stata infruttuosa, ma anche nell'ipotesi in cui, decorsi ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione, non risulti esperita alcuna attività esecutiva nei confronti del condannato. In ogni caso, presupposto per l'applicazione della disposizione è, l'avvenuta notificazione dell'invito al pagamento, quanto meno con le forme dell'art. 140 cod. proc. civ., con la quale il condannato è posto in grado di conoscere il proprio obbligo di pagare la somma stabilita dalla sentenza di condanna e le possibili conseguenze del mancato pagamento. Essendo garantita la previa conoscibilità dell'obbligo, non è risultata irragionevole la scelta del legislatore di evitare che l'eventuale inerzia dell'agente della riscossione possa determinare la paralisi del procedimento, tanto più che la disposizione censurata non impone al magistrato di sorveglianza, una volta ricevuti gli atti, di disporre automaticamente la conversione, che resta subordinata all'accertamento di una situazione di effettiva insolvibilità del condannato. Ove il magistrato di sorveglianza accerti invece

la solvibilità del condannato, non può disporre la conversione ma deve restituire gli atti all'agente della riscossione perché riavvii le attività di competenza, ovvero, in caso di insolvenza temporanea, può ammettere il condannato alla rateizzazione del pagamento. Il diritto di difesa è comunque assicurato dalla facoltà di proporre opposizione contro l'ordinanza che dispone la conversione e di ricorrere in cassazione contro l'eventuale rigetto dell'opposizione, con l'ulteriore garanzia dell'effetto sospensivo dell'esecuzione. Quanto al pericolo che la procedura in esame possa sfociare nell'adozione di una pena non proporzionata alla gravità del reato, la Corte ha integralmente ribadito le considerazioni contenute nella sentenza n. 108 del 1987, circa la compatibilità con la Costituzione dell'istituto della conversione, a condizione che il legislatore ne circoscriva il più possibile l'area di concreta operatività, agevolando l'adempimento della pena pecuniaria e rendendo effettivo il controllo sulla sussistenza di reali situazioni di insolvenza. Infine, è stato reiterato il monito, già formulato nella predetta sentenza, affinché il legislatore intervenga sul macchinoso procedimento di esecuzione della pena pecuniaria, divenuto nel tempo ancora più farraginoso, senza che siano assicurate né l'adeguata riscossione né l'effettività della conversione delle pene pecuniarie non pagate.

ESTRATTO

«7. – Una considerazione finale non può, cionondimeno, essere pretermessa. Già nella sentenza n. 108 del 1987, questa Corte aveva invocato un intervento del legislatore sulla disciplina processuale della conversione, ritenuta inficiata da “difetti che la rendono non pienamente adeguata ai principi costituzionali in materia, e che possono indirettamente frenare un più ampio ricorso alla pena pecuniaria, da molti auspicato”. Un simile monito deve essere ora ribadito. Il procedimento di esecuzione della pena pecuniaria, del quale i provvedimenti di conversione costituiscono uno dei possibili esiti, è oggi ancor più farraginoso di quanto non lo fosse nel 1987, prevedendo l'intervento, in successione, dell'ufficio del giudice dell'esecuzione, dell'agente della riscossione, del pubblico ministero e del magistrato di sorveglianza. A tutti questi soggetti sono demandati plurimi adempimenti più o meno complessi, che tuttavia non riescono, allo stato, ad assicurare né adeguati tassi di riscossione delle pene pecuniarie, né l'effettività della conversione delle pene pecuniarie non pagate. Tale situazione, oggetto di diagnosi risalenti in dottrina, fa sì che la pena pecuniaria non riesca a costituire in Italia un'alternativa credibile rispetto alle pene privative della libertà, come accade invece in molti altri ordinamenti».