

CORTE COSTITUZIONALE

Servizio Studi

Il dialogo con il legislatore: moniti, auspici e richiami nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2021

Aprile 2022

**Il dialogo con il legislatore: moniti, auspici e richiami nella
giurisprudenza costituzionale dell'anno 2021**

Coordinamento: Riccardo Nevola

Redazione dei testi: Riccardo Nevola, Claudia Giulia e Annarita Malaguti

INDICE

| | |
|---|---------|
| SENTENZA N. 22 | pag. 7 |
| <i>L'assoggettabilità a liquidazione coatta amministrativa del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) – Illegittimità costituzionale e segnalazione al legislatore</i> | |
| SENTENZA N. 32 | pag. 9 |
| <i>La preclusione al minore, nato a seguito di PMA eterologa praticata da una coppia omosessuale, del riconoscimento del rapporto di filiazione con la madre intenzionale – Inammissibilità delle questioni e monito al legislatore</i> | |
| SENTENZA N. 33 | pag. 14 |
| <i>Il divieto di riconoscere e dichiarare esecutivo il provvedimento giudiziario straniero relativo all'inserimento del genitore d'intenzione nell'atto di stato civile di un minore nato da maternità surrogata – Inammissibilità delle questioni e invito al legislatore</i> | |
| SENTENZA N. 48 | pag. 17 |
| <i>Il numero minimo di 1.500 sottoscrizioni per ogni collegio plurinominale (ridotte alla metà in caso di scioglimento anticipato superiore ai 120 giorni rispetto alla scadenza naturale) per la presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati, salvi i casi di esonero – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e moniti al legislatore</i> | |
| SENTENZA N. 49 | pag. 23 |
| <i>Il differimento del termine per procedere alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del bingo e l'aumento degli importi dovuti dai concessionari operanti in regime di proroga tecnica – Non fondatezza delle questioni e auspicio al legislatore</i> | |
| SENTENZA N. 65 | pag. 25 |
| <i>La disciplina dei diritti amministrativi in materia di comunicazioni elettroniche – Inammissibilità delle questioni e segnalazione al legislatore</i> | |
| SENTENZA N. 84 | pag. 26 |
| <i>La sanzionabilità della persona fisica che, esercitando il diritto al silenzio, si sia rifiutata di fornire alla CONSOB o alla Banca d'Italia risposte suscettibili di far emergere la sua responsabilità per un illecito amministrativo presidiato da sanzioni punitive ovvero per un reato – Illegittimità costituzionale in parte qua, illegittimità costituzionale in via consequenziale e invito al legislatore</i> | |

| | |
|---|---------|
| SENTENZA N. 95 | pag. 30 |
| <i>L'istituzione di un albo in contrasto con la regola del concorso pubblico e la precarizzazione dei segretari comunali della Provincia di Trento – Illegittimità costituzionale in parte qua, illegittimità costituzionale in via consequenziale, inammissibilità delle questioni e segnalazione al legislatore regionale</i> | |
| ORDINANZA N. 97 | pag. 32 |
| <i>La preclusione assoluta del beneficio della liberazione condizionale al condannato all'ergastolo, per delitti di "contesto mafioso", che non collabora con la giustizia e che abbia già scontato ventisei anni di carcere – Rinvio a nuova udienza della trattazione delle questioni e sollecitazione al Parlamento</i> | |
| SENTENZA N. 106 | pag. 39 |
| <i>La previsione di oneri finanziari per gli esercizi 2021 e 2022 relativi alla restituzione degli oneri di urbanizzazione già corrisposti alla Regione per determinati interventi edilizi (norme della Regione Abruzzo) – Illegittimità costituzionale in parte qua e richiamo al legislatore regionale</i> | |
| ORDINANZA N. 111 | pag. 41 |
| <i>Rapina impropria e rapina propria: la parificazione del trattamento sanzionatorio – Manifesta infondatezza delle questioni e invito reiterato al legislatore</i> | |
| SENTENZA N. 117 | pag. 42 |
| <i>Il trattamento sanzionatorio del reato di furto in abitazione – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e invito reiterato al legislatore</i> | |
| SENTENZA N. 120 | pag. 45 |
| <i>La remunerazione dell'attività degli agenti della riscossione con un aggio pari a una percentuale fissa delle somme riscosse – Inammissibilità delle questioni e monito reiterato al legislatore</i> | |
| SENTENZA N. 150 | pag. 48 |
| <i>La previsione di pene detentive per il delitto di diffamazione commesso con il mezzo della stampa – Illegittimità costituzionale, illegittimità costituzionale in via consequenziale, non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni, non fondatezza della questione, manifesta infondatezza della questione e richiamo al legislatore</i> | |
| SENTENZA N. 151 | pag. 53 |
| <i>La mancata previsione di un termine per la conclusione del procedimento amministrativo sanzionatorio – Inammissibilità delle questioni e monito al legislatore</i> | |

| | |
|---|---------|
| SENTENZA N. 152..... | pag. 55 |
| <i>L'automatico diniego prefettizio del rilascio della patente di guida a soggetti sottoposti a misure di prevenzione o condannati per reati in materia di stupefacenti – Non fondatezza delle questioni e auspicio rivolto al legislatore</i> | |
| SENTENZA N. 154..... | pag. 57 |
| <i>L'asserita insufficienza dei rimedi in caso di inadempimento dell'obbligo del datore di versare a un fondo di previdenza complementare le quote di TFR spettanti al lavoratore – Inammissibilità delle questioni e auspicio rivolto al legislatore</i> | |
| SENTENZA N. 173..... | pag. 58 |
| <i>Il divieto triennale di concessione di misure alternative alla detenzione, nonché dei permessi premio e del lavoro all'esterno, al condannato al quale sia stata revocata una misura ottenuta in precedenza – Non fondatezza delle questioni e segnalazione al legislatore</i> | |
| SENTENZA N. 185..... | pag. 60 |
| <i>La sanzione amministrativa pecuniaria fissa per l'inosservanza degli obblighi informativi sui rischi della ludopatia – Illegittimità costituzionale, inammissibilità della questione e invito al legislatore</i> | |
| SENTENZA N. 194..... | pag. 64 |
| <i>L'obbligo del lavoratore di restituire integralmente la liquidazione anticipata della NASpI qualora instauri un rapporto di lavoro subordinato nel periodo di spettanza della prestazione periodica – Non fondatezza della questione e invito al legislatore</i> | |
| SENTENZA N. 200..... | pag. 68 |
| <i>La decorrenza del termine quinquennale di prescrizione per il recupero dell'accisa sull'energia elettrica dalla scoperta dell'illecito, in caso di comportamento omissivo del contribuente – Inammissibilità delle questioni e monito al legislatore</i> | |
| SENTENZA N. 203..... | pag. 69 |
| <i>La decorrenza, per la persona offesa, del computo del termine di ragionevole durata del processo penale dall'assunzione della qualità di parte civile – Non fondatezza della questione e invito al legislatore</i> | |
| SENTENZA N. 213..... | pag. 72 |
| <i>Le proroghe al 30 giugno e al 31 dicembre 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19 – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e monito al legislatore</i> | |

| | |
|---|---------|
| SENTENZA N. 220 | pag. 77 |
| <i>Il consolidamento, nella misura di 300 milioni, del contributo riconosciuto ai Comuni per gli anni dal 2020 al 2022 come ristoro del gettito tributario non più acquisibile a seguito dell'introduzione della TASI – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e monito allo Stato</i> | |
| SENTENZA N. 231 | pag. 78 |
| <i>La previsione, per l'accesso dei condannati minorenni alle misure alternative alla detenzione, di condizioni analoghe a quelle stabilite per gli adulti – Non fondatezza delle questioni e auspicio rivolto al legislatore</i> | |
| SENTENZA N. 240 | pag. 81 |
| <i>L'identificazione ratione officii del sindaco del Comune capoluogo quale sindaco della Città metropolitana – Inammissibilità delle questioni e monito al legislatore</i> | |
| ORDINANZA N. 244 | pag. 86 |
| <i>La procedibilità d'ufficio per le lesioni personali stradali gravi, pur nelle ipotesi in cui la persona offesa risulti integralmente risarcita – Manifesta infondatezza delle questioni e rinnovato auspicio rivolto al legislatore</i> | |
| SENTENZA N. 246 | pag. 88 |
| <i>Le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione degli esercizi finanziari 2018 e 2019 (norme della Regione Basilicata) – Illegittimità costituzionale in parte qua e auspici rivolti al legislatore</i> | |
| SENTENZA N. 259 | pag. 91 |
| <i>I limiti edittali autonomi previsti per il furto pluriaggravato da una circostanza speciale e da una comune – Inammissibilità delle questioni e reiterato invito al legislatore</i> | |

SENTENZA N. 22

L'assoggettabilità a liquidazione coatta amministrativa del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) – Illegittimità costituzionale e segnalazione al legislatore

La sentenza n. 22 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 1 della legge della Regione Calabria n. 47 del 2019 il quale prevedeva l'assoggettabilità a liquidazione coatta amministrativa del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP). L'art. 2, primo comma, della legge fallimentare rimette alla legge la determinazione delle imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, dei casi per i quali la stessa può essere disposta nonché dell'autorità competente. Rispetto al modello generale del fallimento, la liquidazione coatta amministrativa si connota del carattere di specialità, esigendo la sua applicazione un'apposita previsione di legge; e presenta altresì un carattere tendenzialmente esclusivo, poiché, ai sensi dell'art. 2, secondo comma, della legge fallimentare, le imprese che vi sono sottoposte non sono soggette a fallimento, salvo che la legge diversamente disponga. Le finalità spiccatamente pubblicistiche della procedura in parola la differenziano sensibilmente dalla procedura fallimentare e ne costituiscono la sua peculiarità per il riferimento ad imprese che, pur operando nell'ambito del diritto privato, involgono plurimi interessi, in quanto riguardano particolari settori dell'economia nazionale in relazione ai quali lo Stato assume il compito della difesa del pubblico affidamento ovvero si trovano in rapporto di complementarietà con la pubblica amministrazione. Sul piano dei rapporti esterni, i riferiti tratti pubblicistici comportano, per i creditori interessati, una tutela doppiamente differenziata rispetto a quella dei creditori in sede concorsuale: per un verso, gli interessi pubblici sottesi attenuano il rilievo del singolo diritto di credito, per altro verso, ne rafforzano la prospettiva finale di soddisfazione, stante l'obiettivo di prosecuzione dell'attività dell'azienda debitrice. I profili di specialità della procedura in esame impongono di riferire la previsione dell'art. 2, primo comma, della legge fallimentare unicamente alla legge statale, la sola idonea ad incidere sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni soggettive coinvolte. La sottoposizione del debitore alla procedura concorsuale di carattere speciale comporta una deroga alle regole ordinarie di accertamento dei crediti e di responsabilità patrimoniale, configurando una tutela differenziata del ceto creditorio; essa, pertanto, non può essere definita in modo disomogeneo dalle singole legislazioni regionali ma, in virtù delle ricadute immediate sulla tutela giurisdizionale dei diritti dei creditori, deve essere resa omogenea a livello nazionale e corrispondere all'esigenza di uniformità di trattamento sottesa alla riserva di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, giurisdizione e norme processuali. Peraltro, nel contesto della legislazione regionale, in casi analoghi, l'opzione d'impiego della procedura di liquidazione coatta amministrativa non appare come una scelta isolata. Invero, il vigente assetto normativo appare carente di un'uniforme disciplina statale idonea a consentire la risoluzione delle crisi di solvibilità degli enti strumentali vigilati dalle Regioni, come i consorzi di sviluppo industriale. La Corte reputa perciò necessario un intervento regolativo dello Stato, che, ferma l'omogeneità di una disciplina pur sempre incidente sull'ordinamento civile e processuale, permetta alle Regioni di fronteggiare situazioni critiche di notevole impatto sulle comunità territoriali.

ESTRATTO

«7.– Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. è fondata. 8.– A norma dell'art. 2, primo comma, della legge fallimentare, “la legge

determina le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, i casi per le quali la liquidazione coatta amministrativa può essere disposta e l'autorità competente a disporla". Rispetto al modello generale del fallimento, quindi, la liquidazione coatta amministrativa si configura come una procedura concorsuale di carattere speciale, la cui applicazione esige un'apposita previsione di legge; in presenza della quale, tuttavia, la procedura speciale è anche tendenzialmente esclusiva, poiché, ai sensi dell'art. 2, secondo comma, della legge fallimentare, "le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa non sono soggette al fallimento, salvo che la legge diversamente disponga". (...) 8.2.– Da tempo, e in più occasioni, questa Corte ha evidenziato come la liquidazione coatta amministrativa si connota per le sue finalità spiccatamente pubblicistiche, che la differenziano sotto molteplici aspetti dalla procedura fallimentare (sentenze n. 363 del 1994, n. 159 del 1975 e n. 87 del 1969). (...) I peculiari tratti pubblicistici della procedura liquidatoria inevitabilmente si riflettono sul piano dei rapporti esterni, e "la tutela dei creditori di imprese sottoposte a procedura di liquidazione coatta amministrativa assume (...) una connotazione doppiamente differenziata, rispetto a quella di altri creditori in sede concorsuale, in quanto gli interessi pubblici che giustificano la procedura amministrativa, per un verso, in qualche misura attenuano il rilievo del singolo diritto di credito e, per altro verso, rafforzano, però, la prospettiva finale di soddisfazione del credito, come effetto riflesso del concorrente obiettivo, di mantenimento in attività del complesso produttivo dell'azienda debitrice, perseguibile dalla procedura amministrativa" (ancora, sentenza n. 12 del 2020). 9.– Le ragioni di tutela dei creditori appaiono centrali nell'impianto argomentativo della sentenza n. 25 del 2007, che costituisce un precedente assai prossimo alla fattispecie odierna. In essa si afferma, infatti, che l'art. 2, primo comma, della legge fallimentare, ove stabilisce che il novero delle imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, i casi in cui può essere disposta e l'autorità competente a disporla sono determinati dalla "legge", si riferisce unicamente alla legge statale, la sola "idonea ad incidere (...) sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni soggettive coinvolte nella procedura". (...) Non vi è dubbio, infatti, che la sottoposizione del debitore alla procedura concorsuale di carattere speciale implichi una deroga marcata alle regole ordinarie di accertamento dei crediti e di responsabilità patrimoniale, risolvendosi in una tutela differenziata del ceto creditorio, e che questa non possa essere definita in modo disomogeneo dalle singole legislazioni regionali, dovendo viceversa corrispondere all'esigenza di uniformità sottesa alla riserva di competenza statale. (...) 9.3.– La difesa del CORAP lamenta che il quadro normativo così ricostruito impedisce alla Regione Calabria di regolare in termini concorsuali il dissesto di un proprio ente strumentale, ciò che sarebbe lesivo dell'autonomia regionale, e finanche irragionevole, atteso che per gli enti a vigilanza regionale possono darsi le medesime situazioni di dissesto indicate per gli enti a vigilanza statale dall'art. 15 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito. L'argomento non convince, in quanto l'eventuale analogia delle condizioni di dissesto degli enti strumentali non è di per sé sufficiente a investire ogni singola Regione del potere di definire proprie e autonome forme di risoluzione, le quali, viceversa, appunto per le ricadute immediate sulla tutela giurisdizionale dei diritti dei creditori, non possono che essere omogenee a livello nazionale, come emerge dalla ratio – ancora attuale – della sentenza n. 25 del 2007. 9.4.– (...) Tuttavia, questa Corte non può esimersi dal segnalare che l'odierno assetto normativo appare carente di una disciplina uniforme di fonte statale idonea a consentire la risoluzione delle crisi di solvibilità degli enti strumentali vigilati dalle Regioni, e, tra questi, dei consorzi di sviluppo industriale. L'opzione per l'impiego in casi siffatti della procedura di liquidazione coatta amministrativa – opzione non isolata nel contesto della legislazione regionale, come rilevato dalle difese della Regione Calabria e del CORAP – evidenzia la necessità di un intervento regolativo dello Stato, che, tenuta ferma l'omogeneità di una disciplina pur sempre incidente

sull'ordinamento civile e processuale, permetta tuttavia alle Regioni di fronteggiare situazioni critiche di notevole impatto sulle comunità territoriali».

SENTENZA N. 32

La preclusione al minore, nato a seguito di PMA eterologa praticata da una coppia omosessuale, del riconoscimento del rapporto di filiazione con la madre intenzionale – Inammissibilità delle questioni e monito al legislatore

La sentenza n. 32 ha ritenuto inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004 e 250 cod. civ., impugnati, in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 117, primo comma, Cost., 2, 3, 4, 5, 7, 8 e 9 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, 8 e 14 CEDU, in quanto precludono al minore, nato a seguito di PMA eterologa praticata da una coppia omosessuale, il riconoscimento del rapporto di filiazione con la madre intenzionale. La fattispecie *a quo* attiene alla condizione dei nati a seguito di PMA eterologa praticata legalmente all'estero da una donna che ha intenzionalmente condiviso il progetto genitoriale con un'altra donna e, per un ampio lasso di tempo, ha esercitato le funzioni genitoriali congiuntamente, dando vita, in tal modo, con le figlie minori, nate in Italia, ad una comunità di affetti e di cure; il manifestarsi di situazioni conflittuali nella coppia hanno poi indotto la madre biologica a recidere il legame con la madre intenzionale, rendendo inapplicabile l'adozione in casi particolari ai sensi dell'art. 44 della legge n. 184 del 1983 che postula il consenso della prima. In un simile caso, nonostante l'indubbia condivisione del progetto procreativo e la presenza di un effettivo rapporto di filiazione consolidatosi nella vita quotidiana con la madre intenzionale, i diritti delle minori (il mantenimento, la cura, l'educazione, l'istruzione, la successione, la continuità e il conforto di abitudini condivise) non trovano uno strumento che possa essere utilmente adottato a loro tutela. Nei cataloghi internazionali e sovranazionali di tutela dei diritti umani, il principio della salvaguardia del miglior interesse del minore trova un'affermazione unanime. Esso è sancito nella Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, ove si prevede che, nell'approvazione di leggi e nell'adozione di tutti i provvedimenti che incidano sulla condizione del minore, ai *best interests of the child* deve attribuirsi rilievo determinante; è ribadito nella Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, in cui si fa menzione del rilievo preminente da riservare agli interessi del minore; ed è presente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Sulla stessa linea, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha ricondotto nell'alveo dell'art. 8 CEDU una serie di enunciati: i diritti alla vita privata e familiare del fanciullo devono costituire un elemento determinante di valutazione; vanno garantiti i legami affettivi stabili con chi, indipendentemente dal vincolo biologico, abbia in concreto svolto una funzione genitoriale, prendendosi cura del minore per un lasso di tempo sufficientemente ampio; il rapporto di filiazione è assimilato al legame esistente tra la madre d'intenzione e figlio nato per procreazione assistita, in linea con la nozione di vita familiare; il minore non può essere separato dai genitori contro la sua volontà a meno che un distacco si renda necessario nel suo superiore interesse, di volta in volta rimesso alla valutazione del giudice. Pertanto, l'art. 8 CEDU obbliga gli Stati a prevedere il riconoscimento legale del legame di filiazione tra il minore e i genitori intenzionali, fermo il margine di apprezzamento circa i mezzi da adottare, purché idonei a garantire la tutela dei diritti dei minori in maniera piena ed effettiva. Qualora il rapporto di filiazione sia già una realtà pratica, la procedura per il riconoscimento deve essere attuata in modo tempestivo ed

efficace. La tutela del preminente interesse del minore costituisce il *focus* attorno al quale si delinea la garanzia del suo diritto all'identità affettiva, relazionale e sociale, fondato sulla stabilità dei rapporti familiari e sul loro riconoscimento giuridico, pur in assenza di un legame biologico. Tale orientamento è in linea con la giurisprudenza costituzionale. Già prima dell'adozione della legge n. 40 del 2004, la sentenza n. 347 del 1998 ha evidenziato la carenza di tutela dello *status filiationis* del concepito tramite fecondazione eterologa nonché l'urgenza di individuare strumenti idonei alla tutela del nato a seguito di PMA, con particolare riguardo ai suoi diritti nei confronti di chi si sia liberamente impegnato ad accoglierlo assumendone le relative responsabilità. L'evoluzione dell'ordinamento, muovendo dalla nozione tradizionale di famiglia, ha progressivamente riconosciuto il rilievo della genitorialità sociale, confermato dalla giurisprudenza costituzionale con l'affermazione di taluni principi: il dato della provenienza genetica non costituisce un imprescindibile requisito della famiglia (sentenza 162 del 2014); il consenso alla genitorialità e l'assunzione della responsabilità mostra la volontà di tutelare gli interessi del figlio garantendone l'identità affettiva, relazionale, sociale, da cui deriva l'interesse a mantenere il legame genitoriale acquisito, anche eventualmente in contrasto con la verità biologica della procreazione (sentenza 127 del 2020). I diritti del minore (crescere in famiglia e mantenere rapporti significativi con i parenti; mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con i genitori; ricevere cura, educazione, istruzione e assistenza morale da entrambi) sono stati valorizzati dal d.lgs. n. 154 del 2013 e, in luogo dell'istituto della potestà genitoriale, è stata introdotta la responsabilità genitoriale. Permane il limite posto dall'art. 5 della legge n. 40 del 2004 in base al quale solo i soggetti di sesso diverso possono ricorrere alle tecniche di PMA eterologa. Tuttavia, la sua elusione non evoca scenari di contrasto con principi della Carta: da un lato, non è configurabile un divieto costituzionale, per le coppie omosessuali, di accogliere figli, pur spettando alla discrezionalità del legislatore la relativa disciplina; dall'altro, non esistono certezze scientifiche o dati di esperienza in ordine al fatto che l'inserimento del figlio in una famiglia formata da una coppia omosessuale abbia ripercussioni negative sul piano educativo e dello sviluppo della personalità del minore. Il quadro descritto evidenzia una preoccupante lacuna dell'ordinamento con la conseguente urgenza, già espressa nella sentenza n. 230 del 2020, di un intervento legislativo che realizzi una diversa tutela del miglior interesse del minore, finalizzata ad attenuare il divario tra realtà fattuale e realtà legale, attraverso un inquadramento giuridico del suo rapporto con la madre intenzionale più esteso e penetrante. L'adozione in casi particolari non sopperisce pienamente alle esigenze di tutela dei minori: è impraticabile ove sia negato l'assenso dal genitore biologico/legale e non conferisce al minore lo *status* di figlio legittimo dell'adottante. È così rinnovato l'auspicio per l'individuazione di un ragionevole punto di equilibrio tra i diversi beni costituzionali coinvolti, nel rispetto della dignità della persona umana. Il legislatore dovrà, al più presto, colmare il denunciato vuoto di tutela a fronte di incompressibili diritti dei minori. La Corte, per un verso, indica la strada da seguire, ovvero una disciplina della materia che organicamente definisca le modalità più congrue di riconoscimento dei legami affettivi stabili del minore, nato da PMA praticata da coppie dello stesso sesso, nei confronti anche della madre intenzionale, attraverso l'introduzione di una nuova tipologia di adozione, che attribuisca, con una procedura tempestiva ed efficace, la pienezza dei diritti connessi alla filiazione. Per altro verso, riconosce che solo l'intervento del legislatore, consentirebbe di ovviare alla frammentarietà e alla scarsa idoneità degli attuali strumenti. Il *deficit* di tutela richiede misure differenziate e sinergiche risultanti da una prioritaria valutazione legislativa circa la congruità dei mezzi adatti a raggiungere un fine costituzionalmente necessario. Sebbene si sottolinei il crescente rilievo della genitorialità sociale, il dovuto rispetto delle prerogative e della discrezionalità del legislatore conduce all'esito di inammissibilità delle questioni, accompagnato però

dall'incisiva affermazione, per il futuro, dell'intollerabilità del protrarsi dell'inerzia normativa, stante la gravità del riscontrato vuoto di tutela del preminente interesse del minore.

ESTRATTO

«2.4.1.1.– In epoca antecedente all'adozione della legge n. 40 del 2004, in relazione a una questione inerente alla tutela dello status filiationis del concepito tramite fecondazione eterologa, ancora non disciplinata, questa Corte ha evidenziato “una situazione di carenza dell'attuale ordinamento, con implicazioni costituzionali” (sentenza n. 347 del 1998). (...) è stata in quell'occasione espressa l'urgenza di individuare idonei strumenti di tutela del nato a seguito di fecondazione assistita, “non solo in relazione ai diritti e ai doveri previsti per la sua formazione, in particolare dagli artt. 30 e 31 della Costituzione, ma ancor prima – in base all'art. 2 della Costituzione – ai suoi diritti nei confronti di chi si sia liberamente impegnato ad accoglierlo assumendone le relative responsabilità: diritti che è compito del legislatore specificare” (sentenza n. 347 del 1998). Gli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004 stanno a dimostrare che, nell'ascoltare quel monito, il legislatore ha inteso definire lo status di figlio del nato da PMA anche eterologa, ancor prima che fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale del relativo divieto (sentenza n. 162 del 2014). Nel fondare un progetto genitoriale comune, i soggetti maggiorenni che, all'interno di coppie di sesso diverso, coniugate o conviventi, avessero consensualmente fatto ricorso a PMA (art. 5 della legge n. 40 del 2004), divenivano, per ciò stesso, responsabili nei confronti dei nati, destinatari naturali dei doveri di cura, pur in assenza di un legame biologico. L'evoluzione dell'ordinamento, del resto, muovendo dalla nozione tradizionale di famiglia, ha progressivamente riconosciuto – e questa Corte lo ha evidenziato – rilievo giuridico alla genitorialità sociale, ove non coincidente con quella biologica (sentenza n. 272 del 2017), tenuto conto che “il dato della provenienza genetica non costituisce un imprescindibile requisito della famiglia stessa” (sentenza n. 162 del 2014).(...) A questo intervento del legislatore hanno fatto seguito, in progressione armonica, le modifiche successivamente apportate dal decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219) in tema di filiazione. Al centro si pongono i diritti del minore: “crescere in famiglia e (...) mantenere rapporti significativi con i parenti” (art. 315-bis cod. civ.); “mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, (...) ricevere cura, educazione, istruzione e assistenza morale da entrambi” (art. 337-ter cod. civ.). Parallelamente, al posto dell'originario istituto della potestà genitoriale si introduce la responsabilità genitoriale (art. 316 cod. civ.), che recepisce l'indicazione dell'art. 30 Cost., nella formula sintetica, già da tempo espressamente individuata da questa Corte, volta a tradurre “gli obblighi di mantenimento ed educazione della prole, derivanti dalla qualità di genitore” (sentenza n. 308 del 2008; nello stesso senso sentenza n. 394 del 2005). L'evoluzione dell'ordinamento segna dunque un'ancor più accentuata consonanza con i diritti sanciti nella Costituzione. Inoltre, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), (...) all'art. 24, comma 2, si afferma che è “preminente” la considerazione dell'interesse del minore in tutti gli atti che lo riguardano. In questa direzione, proprio con riferimento a tale disposizione, si è orientata anche la Corte di giustizia dell'Unione europea, che ha affermato il diritto dei figli di mantenere relazioni regolari e contatti diretti con entrambi i genitori, se questo corrisponde al loro interesse (...). 2.4.1.2.– Come questa Corte ha già ricordato (sentenza n. 102 del 2020), il principio posto a tutela del miglior interesse del minore si afferma nell'ambito degli strumenti internazionali dei diritti umani, in specie nella Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1959 (principio 2), in cui si prevede che, nell'approvazione di leggi e nell'adozione di tutti i provvedimenti che incidano sulla condizione del minore, ai best

interests of the child deve attribuirsi rilievo determinante (“paramount consideration”). Successivamente esso è ribadito nella Convenzione sui diritti del fanciullo, in cui, all’art. 3, paragrafo 1, si fa menzione del rilievo preminente (“primary consideration”) da riservare agli interessi del minore. (...) la Corte europea dei diritti dell’uomo ha ricondotto all’art. 8, spesso in combinato disposto con l’art. 14 CEDU, l’affermazione che i diritti alla vita privata e familiare del fanciullo devono costituire un elemento determinante di valutazione (...). Questa è la prospettiva prescelta dalla Corte EDU per riconoscere la permanenza e la stabilità dei legami che si instaurano tra il bambino e la sua famiglia e per salvaguardare il suo diritto a beneficiare di relazioni e contatto continuativo con entrambi i genitori (...) A meno che un distacco si renda necessario nel suo superiore interesse, di volta in volta rimesso alla valutazione del giudice, il minore non deve essere separato dai genitori contro la sua volontà (...). Incombe, infatti, sugli Stati aderenti alla Convenzione di New York (art. 9, paragrafo 1) l’obbligo di rendere effettivi tali diritti e di garantire (art. 9, paragrafo 3) la stabilità dei legami e delle relazioni del minore in riferimento a tutte le persone con cui quest’ultimo abbia instaurato un rapporto personale stretto, pur in assenza di un legame biologico (...). La Corte EDU ha ripetutamente ricondotto all’art. 8 CEDU la garanzia di legami affettivi stabili con chi, indipendentemente dal vincolo biologico, abbia in concreto svolto una funzione genitoriale, prendendosi cura del minore per un lasso di tempo sufficientemente ampio (...). Ha inoltre assimilato al rapporto di filiazione il legame esistente tra la madre d’intenzione e la figlia nata per procreazione assistita, cui si era sottoposta l’allora partner (legame che “tient donc, de facto, du lien parent-enfant”), coerentemente con la nozione di “vita familiare” di cui al medesimo art. 8 CEDU (...). La considerazione che la tutela del preminente interesse del minore comprende la garanzia del suo diritto all’identità affettiva, relazionale, sociale, fondato sulla stabilità dei rapporti familiari e di cura e sul loro riconoscimento giuridico è, inoltre, al centro delle stesse pronunce “gemelle” (Corte EDU, sezione quinta, sentenze 26 giugno 2014, *Menesson contro Francia* e *Labassee contro Francia*), richiamate dall’odierno rimettente. In esse la Corte EDU ha ravvisato la violazione del diritto alla vita privata del minore nel mancato riconoscimento del legame di filiazione tra lo stesso, concepito all’estero ricorrendo alla specifica tecnica della surrogazione di maternità, e i genitori intenzionali, proprio in considerazione dell’incidenza del rapporto di filiazione sulla costruzione dell’identità personale (...). Tale indirizzo – confermato da successive pronunce (...) che hanno richiamato il parere consultivo reso, ai sensi del Protocollo n. 16, dalla Corte EDU, grande camera, il 10 aprile 2019, relativo al riconoscimento nel diritto interno di un rapporto di filiazione tra un minore nato da una gestazione per altri effettuata all’estero e la madre intenzionale, richiesto dalla Corte di cassazione francese – fonda proprio nell’art. 8 CEDU l’obbligo degli Stati di prevedere il riconoscimento legale del legame di filiazione tra il minore e i genitori intenzionali. Pur lasciando agli stessi un margine di discrezionalità circa i mezzi da adottare – fra cui anche l’adozione – per pervenire a tale riconoscimento, li vincola alla condizione che essi siano idonei a garantire la tutela dei diritti dei minori in maniera piena. Se il rapporto di filiazione è già diventato una “realtà pratica”, la procedura prevista per il riconoscimento deve essere “attuata in modo tempestivo ed efficace”. L’identità del minore è dunque incisa quale componente della sua vita privata, identità che il legame di filiazione rafforza in modo significativo. (...) 2.4.1.3.– Le norme oggetto delle questioni di legittimità costituzionale sollevate (...) riguardano, come si è detto, la condizione di nati a seguito di PMA eterologa praticata in un altro paese, in conformità alla legge dello stesso, da una donna, che aveva intenzionalmente condiviso il progetto genitoriale con un’altra donna e, per un lasso di tempo sufficientemente ampio, esercitato le funzioni genitoriali congiuntamente, dando vita con le figlie minori a una comunità di affetti e di cure. (...) L’elusione del limite stabilito dall’art. 5 della legge n. 40 del 2004, come già detto, non evoca scenari di contrasto con principi e

valori costituzionali. Questa Corte ha già avuto occasione di affermare, in linea con la giurisprudenza di legittimità in materia di accesso alla PMA, che, da un lato, non è configurabile un divieto costituzionale, per le coppie omosessuali, di accogliere figli, pur spettando alla discrezionalità del legislatore la relativa disciplina; dall'altro, "non esistono neppure certezze scientifiche o dati di esperienza in ordine al fatto che l'inserimento del figlio in una famiglia formata da una coppia omosessuale abbia ripercussioni negative sul piano educativo e dello sviluppo della personalità del minore» (sentenza n. 221 del 2019). Al contrario, la concomitanza degli eventi prima descritti, svela una preoccupante lacuna dell'ordinamento nel garantire tutela ai minori e ai loro migliori interessi, a fronte di quanto in forte sintonia affermato dalla giurisprudenza delle due corti europee, oltre che dalla giurisprudenza costituzionale, come necessaria permanenza dei legami affettivi e familiari, anche se non biologici, e riconoscimento giuridico degli stessi, al fine di conferire certezza nella costruzione dell'identità personale. Nell'escludere l'esistenza di un diritto alla genitorialità delle coppie dello stesso sesso, questa Corte (sentenza n. 230 del 2020) ha lasciato emergere un profilo speculare, direttamente inerente alla tutela del miglior interesse del minore, nato a seguito di PMA praticata da due donne. Pur richiamando gli approdi della giurisprudenza di legittimità, che, al fine di evitare un vulnus, ha ritenuto applicabile l'adozione cosiddetta non legittimante in base a un'interpretazione estensiva dell'art. 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983, in favore del partner dello stesso sesso del genitore biologico del minore, questa Corte ha preannunciato l'urgenza di una "diversa tutela del miglior interesse del minore, in direzione di più penetranti ed estesi contenuti giuridici del suo rapporto con la madre intenzionale, che ne attenui il divario tra realtà fattuale e realtà legale", invocando l'intervento del legislatore. Le questioni sollevate (...) rivelano in maniera tangibile l'insufficienza del ricorso all'adozione in casi particolari, per come attualmente regolato, tant'è che nello specifico caso è resa impraticabile proprio nelle situazioni più delicate per il benessere del minore, quali sono, indubbiamente, la crisi della coppia e la negazione dell'assenso da parte del genitore biologico/legale, reso necessario dall'art. 46 della medesima legge n. 184 del 1983. (...) risulta evidente che i nati a seguito di PMA eterologa praticata da due donne versano in una condizione deteriore rispetto a quella di tutti gli altri nati, solo in ragione dell'orientamento sessuale delle persone che hanno posto in essere il progetto procreativo. Essi, destinati a restare incardinati nel rapporto con un solo genitore, proprio perché non riconoscibili dall'altra persona che ha costruito il progetto procreativo, vedono gravemente compromessa la tutela dei loro preminenti interessi. La loro condizione rivela caratteri solo in parte assimilabili a un'altra categoria di nati cui, per molti anni, è stato precluso il riconoscimento dello status di figli (i cosiddetti figli incestuosi), destinatari di limitate forme di tutela, a causa della condotta dei genitori. Ciò ha indotto questa Corte a ravvisare una "capitis deminutio perpetua e irrimediabile", lesiva del diritto al riconoscimento formale di un proprio status filiationis, che è "elemento costitutivo dell'identità personale, protetta, oltre che dagli artt. 7 e 8 della citata Convenzione sui diritti del fanciullo, dall'art. 2 della Costituzione", e in contrasto con il principio costituzionale di eguaglianza (sentenza n. 494 del 2002). 2.4.1.4.– Al riscontro vuoto di tutela dell'interesse del minore, che ha pieno riscontro nei richiamati principi costituzionali, questa Corte ritiene di non poter ora porre rimedio. Serve, ancora una volta, attirare su questa materia eticamente sensibile l'attenzione del legislatore, al fine di individuare, come già auspicato in passato, un "ragionevole punto di equilibrio tra i diversi beni costituzionali coinvolti, nel rispetto della dignità della persona umana" (sentenza n. 347 del 1998). Un intervento puntuale di questa Corte rischierebbe di generare disarmonie nel sistema complessivamente considerato. Il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, dovrà al più presto colmare il denunciato vuoto di tutela, a fronte di incompressibili diritti dei minori. Si auspica una disciplina della materia che, in maniera organica, individui le modalità più congrue di

riconoscimento dei legami affettivi stabili del minore, nato da PMA praticata da coppie dello stesso sesso, nei confronti anche della madre intenzionale. In via esemplificativa, può trattarsi di una riscrittura delle previsioni in materia di riconoscimento, ovvero dell'introduzione di una nuova tipologia di adozione, che attribuisca, con una procedura tempestiva ed efficace, la pienezza dei diritti connessi alla filiazione. Solo un intervento del legislatore, che disciplini in modo organico la condizione dei nati da PMA da coppie dello stesso sesso, consentirebbe di ovviare alla frammentarietà e alla scarsa idoneità degli strumenti normativi ora impiegati per tutelare il “miglior interesse del minore”. Esso, inoltre, eviterebbe le “disarmonie” che potrebbero prodursi per effetto di un intervento mirato solo a risolvere il problema specificamente sottoposto all’attenzione di questa Corte. Come nel caso in cui si preveda, per il nato da PMA praticata da coppie dello stesso sesso, il riconoscimento dello status di figlio, in caso di crisi della coppia e rifiuto dell’assenso all’adozione in casi particolari, laddove, invece, lo status – meno pieno e garantito – di figlio adottivo, ai sensi dell’art. 44 della legge n. 184 del 1983, verrebbe a essere riconosciuto nel caso di accordo e quindi di assenso della madre biologica alla adozione. Il terreno aperto all’intervento del legislatore è dunque assai vasto e le misure necessarie a colmare il vuoto di tutela dei minori sono differenziate e fra sé sinergiche. Nel dichiarare l’inammissibilità della questione ora esaminata, per il rispetto dovuto alla prioritaria valutazione del legislatore circa la congruità dei mezzi adatti a raggiungere un fine costituzionalmente necessario, questa Corte non può esimersi dall’affermare che non sarebbe più tollerabile il protrarsi dell’inerzia legislativa, tanto è grave il vuoto di tutela del preminente interesse del minore, riscontrato in questa pronuncia».

SENTENZA N. 33

Il divieto di riconoscere e dichiarare esecutivo il provvedimento giudiziario straniero relativo all’inserimento del genitore d’intenzione nell’atto di stato civile di un minore nato da maternità surrogata – Inammissibilità delle questioni e invito al legislatore

La sentenza n. 33 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004, 64, comma 1, lett. g), della legge n. 218 del 1995 e 18 del d.P.R. n. 396 del 2000, censurati, in particolare riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, Cost., 8 CEDU, 2, 3, 7, 8, 9 e 18 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, in quanto, nell’interpretazione della giurisprudenza di legittimità, escludono la possibilità di rendere efficaci nell’ordinamento interno, per contrarietà all’ordine pubblico, provvedimenti giudiziari stranieri che riconoscono, come genitori di un bambino nato da gestazione per altri (“maternità surrogata”), non solo il genitore biologico ma anche il “genitore d’intenzione”, ovvero la persona che ha condiviso il progetto genitoriale senza fornire il proprio apporto genetico. Alla luce del principio secondo cui in tutte le decisioni che concernono il minore deve essere primariamente salvaguardato l’interesse superiore del bambino e deve essere ricercata in concreto la soluzione ottimale per il suo soddisfacimento, tale disciplina è stata ritenuta inadeguata per la tutela dei diritti del minore nato all’estero da maternità surrogata. L’interesse di un bambino accudito sin dalla nascita da una coppia che ha condiviso la decisione procreativa è infatti quello di ottenere il riconoscimento anche giuridico dei legami che di fatto lo uniscono ad entrambi i componenti della coppia, a prescindere dagli eventuali rapporti con la madre surrogata. Tali legami sono parte integrante della stessa identità del bambino che vive e cresce in una determinata famiglia o comunque in

una comunità di affetti dotata di riconoscimento giuridico, anche nella forma dell'unione civile, certamente riconducibile al novero delle formazioni sociali *ex art. 2 Cost.* Da ciò deriva il suo interesse al riconoscimento non solo sociale ma anche giuridico di siffatti legami, allo scopo di essere indentificato dalla legge come membro di quel nucleo di affetti, anche laddove esso sia composto da una coppia omosessuale. L'orientamento sessuale in quanto tale non incide sull'idoneità all'assunzione della responsabilità genitoriale. Peraltro, non viene in rilievo un preteso "diritto alla genitorialità" ma piuttosto l'interesse del minore a che sia affermata in capo a entrambi i componenti della coppia che ne ha voluto la nascita e se ne è preso cura la titolarità giuridica del complesso dei doveri funzionali legati all'esercizio della responsabilità genitoriale, non essendo accettabile che costoro possano sottrarsi *ad libitum* a tali doveri. La consolidata giurisprudenza della Corte EDU afferma la necessità che i bambini nati mediante maternità surrogata ottengano, anche negli Stati che ne vietano il ricorso, un riconoscimento giuridico del legame di filiazione con entrambi i componenti della coppia e non solo con il genitore biologico. Tuttavia, tale primario interesse del bambino non può essere considerato automaticamente prevalente rispetto ad ogni altro interesse in gioco, ma deve essere bilanciato, alla luce del criterio di proporzionalità, con lo scopo, legittimamente perseguito dall'ordinamento, di disincentivare il ricorso, penalmente sanzionato, alla surrogazione di maternità. Di tale esigenza si è fatta carico anche la giurisprudenza della Corte EDU, la quale ha escluso l'obbligo per gli Stati di consentire la trascrizione di atti stranieri che riconoscano sin dalla nascita lo *status* di padre o madre al "genitore di intenzione", lasciando alla discrezionalità di ciascuno Stato la scelta dei mezzi con cui tutelare l'interesse del minore, tra cui anche l'adozione, purché tale istituto sia idoneo a costituire un legame di vera e propria "filiazione" tra adottante e adottato. Tale punto di equilibrio è stato ritenuto corrispondente all'insieme dei principi sanciti in materia dalla Costituzione italiana, i quali non ostano al divieto di trascrivere l'atto straniero che indichi come padre o madre il genitore intenzionale, ma per altro verso impongono che venga comunque assicurata tutela all'interesse del minore al riconoscimento giuridico del suo rapporto con entrambi i componenti della coppia che di fatto esercitano ambedue la responsabilità genitoriale, attraverso un procedimento di adozione effettivo e celere, che riconosca la pienezza del legame di filiazione tra adottante e adottato, allorché ne sia stata accertata in concreto la corrispondenza agli interessi del bambino. La possibilità di ricorrere all'adozione in casi particolari *ex art. 44, comma 1, lett. d), della legge n. 184 del 1983* costituisce una forma di tutela significativa ma non del tutto adeguata, in quanto non attribuisce la genitorialità all'adottante ed è controverso se implichi vincoli di parentela tra il bambino e i parenti dell'adottante. Inoltre, il suo perfezionamento richiede il necessario assenso del genitore biologico, che potrebbe non essere prestato in situazioni di crisi sopravvenuta della coppia, così privando definitivamente il bambino del rapporto giuridico con la persona che ha condiviso il progetto genitoriale e si è presa cura di lui dalla nascita. Di fronte alla necessità di un difficile bilanciamento tra l'interesse preminente del bambino e lo scopo, legittimamente perseguito dall'ordinamento, di disincentivare il ricorso a pratiche di maternità surrogata, la Corte si è dovuta arrestare, evidenziando che spetta al legislatore, nella sua discrezionalità, il compito indifferibile di adeguare il diritto vigente, scegliendo tra diverse possibili opzioni di tutela, tutte compatibili con la Costituzione e implicanti interventi su materie complesse dal punto di vista sistematico.

ESTRATTO

«5.5. (...) Gli interessi del minore dovranno essere allora bilanciati, alla luce del criterio di proporzionalità, con lo scopo legittimo perseguito dall'ordinamento di disincentivare il ricorso alla surrogazione di maternità, penalmente sanzionato dal legislatore; scopo di cui si

fanno carico le sezioni unite civili della Corte di cassazione, allorché negano la trascrivibilità di un provvedimento giudiziario straniero, nella parte in cui attribuisce lo status di genitore anche al componente della coppia che abbia partecipato alla surrogazione di maternità, senza fornire i propri gameti. 5.6. (...) Dal complesso delle pronunce rese sul tema dalla Corte di Strasburgo, si evince che – anche a fronte della grande varietà di approccio degli Stati parte rispetto alla pratica della maternità surrogata – ciascun ordinamento gode, in linea di principio, di un certo margine di apprezzamento in materia; ferma restando, però, la rammentata necessità di riconoscimento del “legame di filiazione” con entrambi i componenti della coppia che di fatto se ne prende cura. La Corte EDU riconosce, in particolare, che gli Stati parte possano non consentire la trascrizione di atti di stato civile stranieri, o di provvedimenti giudiziari, che riconoscano sin dalla nascita del bambino lo status di padre o di madre al “genitore d’intenzione”; e ciò proprio allo scopo di non fornire incentivi, anche solo indiretti, a una pratica procreativa che ciascuno Stato ben può considerare potenzialmente lesiva dei diritti e della stessa dignità delle donne che accettino di portare a termine la gravidanza per conto di terzi. Tuttavia, la stessa Corte EDU ritiene comunque necessario che ciascun ordinamento garantisca la concreta possibilità del riconoscimento giuridico dei legami tra il bambino e il “genitore d’intenzione”, al più tardi quando tali legami si sono di fatto concretizzati (Corte EDU, decisione 12 dicembre 2019, C. contro Francia ed E. contro Francia, paragrafo 42; sentenza D. contro Francia, paragrafo 67); lasciando poi alla discrezionalità di ciascuno Stato la scelta dei mezzi con cui pervenire a tale risultato, tra i quali si annovera anche il ricorso all’adozione del minore. Rispetto, peraltro, a quest’ultima soluzione, la Corte EDU sottolinea come essa possa ritenersi sufficiente a garantire la tutela dei diritti dei minori nella misura in cui sia in grado di costituire un legame di vera e propria “filiazione” tra adottante e adottato (Corte EDU, sentenza 16 luglio 2020, D. contro Francia, paragrafo 66), e “a condizione che le modalità previste dal diritto interno garantiscano l’effettività e la celerità della sua messa in opera, conformemente all’interesse superiore del bambino” (ibidem, paragrafo 51). 5.7. – Il punto di equilibrio raggiunto dalla Corte EDU (...) appare corrispondente anche all’insieme dei principi sanciti in materia dalla Costituzione italiana, parimenti invocati dal giudice a quo. Essi per un verso non ostano alla soluzione, cui le sezioni unite civili della Cassazione sono pervenute, della non trascrivibilità del provvedimento giudiziario straniero, e a fortiori dell’originario atto di nascita, che indichino quale genitore del bambino il “padre d’intenzione”; ma per altro verso impongono che, in tal caso, sia comunque assicurata tutela all’interesse del minore al riconoscimento giuridico del suo rapporto con entrambi i componenti della coppia che non solo ne abbiano voluto la nascita in un Paese estero in conformità alla lex loci, ma che lo abbiano poi accudito esercitando di fatto la responsabilità genitoriale. Una tale tutela dovrà, in questo caso, essere assicurata attraverso un procedimento di adozione effettivo e celere, che riconosca la pienezza del legame di filiazione tra adottante e adottato, allorché ne sia stata accertata in concreto la corrispondenza agli interessi del bambino. Ogni soluzione che non dovesse offrire al bambino alcuna chance di un tale riconoscimento, sia pure ex post e in esito a una verifica in concreto da parte del giudice, finirebbe per strumentalizzare la persona del minore in nome della pur legittima finalità di disincentivare il ricorso alla pratica della maternità surrogata. (...) 5.8.– Come correttamente sottolinea l’ordinanza di rimessione, il possibile ricorso all’adozione in casi particolari di cui all’art. 44, comma 1, lettera d), della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), ritenuto esperibile nei casi all’esame dalla stessa sentenza n. 12193 del 2019 delle Sezioni unite civili, costituisce una forma di tutela degli interessi del minore certo significativa, ma ancora non del tutto adeguata al metro dei principi costituzionali e sovranazionali rammentati. (...) Al fine di assicurare al minore nato da maternità surrogata la tutela giuridica richiesta dai principi convenzionali e costituzionali

poc'anzi ricapitolati attraverso l'adozione, essa dovrebbe dunque essere disciplinata in modo più aderente alle peculiarità della situazione in esame, che è in effetti assai distante da quelle che il legislatore ha inteso regolare per mezzo dell'art. 44, comma 1, lettera d), della legge n. 184 del 1983. 5.9. – Il compito di adeguare il diritto vigente alle esigenze di tutela degli interessi dei bambini nati da maternità surrogata – nel contesto del difficile bilanciamento tra la legittima finalità di disincentivare il ricorso a questa pratica, e l'imprescindibile necessità di assicurare il rispetto dei diritti dei minori, nei termini sopra precisati – non può che spettare, in prima battuta, al legislatore, al quale deve essere riconosciuto un significativo margine di manovra nell'individuare una soluzione che si faccia carico di tutti i diritti e i principi in gioco. Di fronte al ventaglio delle opzioni possibili, tutte compatibili con la Costituzione e tutte implicanti interventi su materie di grande complessità sistematica, questa Corte non può, allo stato, che arrestarsi, e cedere doverosamente il passo alla discrezionalità del legislatore, nella ormai indifferibile individuazione delle soluzioni in grado di porre rimedio all'attuale situazione di insufficiente tutela degli interessi del minore».

SENTENZA N. 48

Il numero minimo di 1.500 sottoscrizioni per ogni collegio plurinomiale (ridotte alla metà in caso di scioglimento anticipato superiore ai 120 giorni rispetto alla scadenza naturale) per la presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati, salvi i casi di esonero – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e moniti al legislatore

La sentenza n. 48 ha esaminato talune questioni aventi ad oggetto la disciplina delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati, racchiusa nell'art. 18-bis, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 361 del 1957. Nel rigettare un'eccezione erariale di inammissibilità per preteso difetto di giurisdizione del rimettente tribunale ordinario, la Corte ha chiarito che le contestazioni attinenti alle candidature, ammesse o respinte dalle competenti Commissioni elettorali nel procedimento elettorale preparatorio, riguardano il diritto soggettivo di elettorato passivo, tutelato a livello costituzionale e rientrante, in linea di principio, nella giurisdizione del giudice ordinario. La forza precettiva dell'art. 66 Cost. – secondo cui ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità – non copre il contenzioso pre-elettorale: la lettera e la *ratio* della norma, come concepita dai Costituenti, sono rivolte a garantire l'autonomia delle Assemblee parlamentari nella decisione delle controversie relative ai titoli di ammissione dei propri membri e perciò solo dei proclamati eletti. L'art. 66 Cost. non sottrae affatto al giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti, la competenza a conoscere della violazione del diritto di elettorato passivo nella fase antecedente alle elezioni: questa soluzione è imposta dallo stesso rilievo del diritto che è caratterizzato dall'inviolabilità e rappresenta un aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica. Se una tutela dei diritti effettiva richiede l'accesso a un giudice, a maggior ragione il presidio della tutela giurisdizionale deve assistere un diritto inviolabile: previsione del diritto inviolabile e garanzia del ricorso al giudice per assicurarne la tutela devono coesistere e sorreggersi reciprocamente. Nella fase precedente allo svolgimento delle elezioni, tanto il diritto di elettorato attivo quanto il diritto di elettorato passivo, a prescindere da innegabili differenze che ne qualificano i rispettivi modi di essere, esigono tutela di fronte a un giudice: quello ordinario, che ne è in principio il giudice naturale,

oppure, se così la legge preveda, il giudice amministrativo, in via di giurisdizione esclusiva. Tuttavia, l'attuale regime non è omogeneo ed evidenzia un vuoto di tutela del diritto di elettorato passivo. Infatti, laddove il diritto di elettorato attivo sia messo in discussione nella sua esistenza, l'ordinamento appresta un idoneo rimedio giurisdizionale: per contestare un provvedimento di cancellazione dalle liste elettorali oppure la mancata iscrizione in queste, la legge attribuisce il diritto di agire davanti al giudice ordinario con procedura regolata dal rito sommario di cognizione e trattata in ogni grado in via d'urgenza, nel corso della quale possono essere sollevate questioni di costituzionalità. Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha considerato ammissibili questioni sollevate in relazione a norme delle leggi elettorali dalla cui applicazione possa derivare altresì un'incertezza circa la pienezza del diritto di voto e la sua conformità ai principi costituzionali, onde evitare la creazione di una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico dell'ordinamento. Per il diritto di elettorato passivo la situazione è, invece, ben diversa. Per quanto concerne le elezioni politiche nazionali, manca una disciplina legislativa che assicuri un accesso tempestivo alla tutela giurisdizionale nei confronti di decisioni in ipotesi lesive dell'esistenza del diritto, quali i provvedimenti di riconsiliazione di liste o di incandidabilità, a differenza di quel che accade per le elezioni europee o amministrative, nel cui ambito è possibile ricorrere al giudice avverso analoghe decisioni e, in quella sede, eccipere le pertinenti questioni di costituzionalità. Infatti, l'accertamento dell'incandidabilità alle elezioni politiche nazionali è demandato agli Uffici elettorali in occasione della presentazione delle liste e l'unico rimedio ammesso avverso la decisione è il ricorso all'Ufficio centrale nazionale. In tal modo, sulle disposizioni di legge che prevedono le fattispecie d'incandidabilità il controllo di legittimità costituzionale è di fatto precluso; si è in presenza di una zona franca dalla giustizia costituzionale, e dalla giustizia *tout-court*, quantomeno nella sua dimensione effettiva e tempestiva, non accettabile in uno Stato di diritto. In un quadro in cui è la stessa Costituzione a disporre termini stringenti (in base all'art. 61 Cost., le elezioni delle nuove Camere devono svolgersi entro 70 giorni dalla fine delle precedenti), ne deriva la necessità, anche per le elezioni politiche, della previsione di un rito *ad hoc*, che assicuri una giustizia pre-elettorale tempestiva. In questa prospettiva, la legge n. 69 del 2009 aveva delegato il Governo a introdurre la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento preparatorio per le elezioni di Camera e Senato; il termine della delega è, però, scaduto senza che alcuna disciplina fosse adottata. In attesa del necessario intervento del legislatore, allo stato attuale della normativa e delle interpretazioni su di essa prevalenti, l'azione di accertamento di fronte al giudice ordinario, sempre che sussista l'interesse ad agire, risulta l'unico rimedio possibile per consentire la verifica della pienezza del diritto di elettorato passivo e la sua conformità alla Costituzione. Detto interesse risiede nella necessità di esperire l'azione in un momento largamente anticipato rispetto alla data delle elezioni, prima dell'avvio del procedimento elettorale preparatorio. Solo in questo modo, è ora possibile ottenere – specie se insorgano dubbi sulla legittimità delle norme che regolano l'accesso alla competizione elettorale – una pronuncia tempestiva, prima dello svolgimento delle elezioni. Del resto, posticipare l'impugnabilità degli atti di esclusione di liste o candidati a un momento successivo allo svolgimento delle elezioni preclude la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva delle situazioni soggettive immediatamente lese, in violazione degli artt. 24 e 113 Cost. Nell'esaminare le specifiche questioni sottoposte al suo vaglio, la Corte ha reputato inammissibili, per carenza di motivazione sulla rilevanza, quelle aventi ad oggetto il comma 2 del citato art. 18-*bis*, impugnato, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, 51, primo comma, 117, primo comma, Cost. e 3 del Protocollo addizionale alla CEDU, nella parte in cui limita l'esenzione dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni ai partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere, anziché includere,

tra i soggetti esonerati, i partiti o i gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali. In relazione ai medesimi parametri sono state poi dichiarate non fondate le questioni concernenti il comma 1, censurato nella parte in cui richiede, per la presentazione delle candidature per il rinnovo della Camera dei deputati, un numero minimo di 1.500 sottoscrizioni per ogni collegio plurinominale (ridotte alla metà in caso di scioglimento anticipato superiore ai 120 giorni rispetto alla scadenza naturale), anziché tali numeri ridotti a un quarto (come disposto dall'art. 1, comma 1123, della legge n. 205 del 2017 per le sole prime elezioni successive alla sua entrata in vigore). Tenuto conto dell'ampia discrezionalità legislativa in materia e dell'interesse costituzionale al regolare svolgimento delle competizioni elettorali, la Corte non ha ravvisato profili di manifesta irragionevolezza nella disciplina *de qua* che, lungi dal configurare un onere eccessivo e sproporzionato, persegue, al pari delle simili normative succedutesi nel tempo, la duplice e apprezzabile esigenza di garantire, da un lato, una certa consistenza numerica di base a una compagine che mira ad assumere elettoralmente un ruolo di rappresentanza politico-amministrativa della comunità e di assicurare, dall'altro, a tale compagine un minimo di credibilità e affidabilità. In proposito, si è rilevato che la ristrettezza dei tempi in cui le firme devono essere raccolte – benché nota in partenza ai destinatari e non costituente un accadimento improvviso e imprevedibile – può senza dubbio costituire un aggravio sul quale il legislatore potrebbe opportunamente intervenire. Peraltro, a ridosso delle elezioni già si sono succeduti frequenti mutamenti normativi che, pur esprimendo un non commendevole costume legislativo nell'ambito di una disciplina che dovrebbe caratterizzarsi per stabilità e certezza, hanno costantemente operato nel senso di diminuire l'onerosità degli adempimenti.

ESTRATTO

«4.2.– (...) la sentenza n. 259 del 2009 negava l'esistenza di un vuoto di tutela sottolineando, soprattutto, che “le questioni attinenti le candidature, che vengono ammesse o respinte dagli uffici competenti, nel procedimento elettorale preparatorio, riguardano un diritto soggettivo, tutelato per di più da una norma costituzionale, come tale rientrante, in linea di principio, nella giurisdizione del giudice ordinario” (...). Confortava, inoltre, nella medesima direzione la vigenza dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (...), che delegava il Governo – con delega i cui termini non erano scaduti nel momento in cui la Corte decideva la questione – ad introdurre, appunto, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nelle controversie concernenti atti del procedimento elettorale preparatorio per le elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Per questa parte, la delega è poi stata lasciata scadere. Quel che ora conta, tuttavia, è che questa Corte – affermando, pur solo in principio, la giurisdizione del giudice ordinario in materia – già allora riteneva che la forza precettiva dell'art. 66 Cost. non copre il contenzioso pre-elettorale, che perciò ben può essere escluso dal perimetro di efficacia della norma costituzionale. 4.3.– A distanza di oltre un decennio, scaduta inutilmente la delega ricordata, consolidatosi il citato “diritto vivente” della giurisprudenza di legittimità, condiviso da quella amministrativa, confermatasi la ricordata prassi interpretativa delle Giunte parlamentari, questa conclusione – già presente nella sentenza n. 259 del 2009 – va ribadita e ulteriormente argomentata. Essa è coerente sia con il tenore testuale dell'art. 66 Cost., sia con l'ispirazione fondamentale che guidò i Costituenti nell'approvazione di questa norma costituzionale: garantire l'autonomia delle Assemblee parlamentari nella decisione circa le controversie relative ai titoli di ammissione dei propri componenti e perciò, deve intendersi, dei proclamati eletti, e solo di questi ultimi. (...) Ferma, quindi, questa ratio essenziale, come emerge dai lavori dell'Assemblea costituente, il tenore dell'art. 66 Cost. non sottrae affatto al

giudice ordinario, quale giudice naturale dei diritti, la competenza a conoscere della violazione del diritto di elettorato passivo nella fase antecedente alle elezioni, quando non si ragiona né di componenti eletti di un'assemblea parlamentare né dei loro titoli di ammissione. È, del resto, il rilievo stesso del diritto di elettorato passivo, "aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica" (sentenza n. 141 del 1996), a imporre questa soluzione. La giurisprudenza costituzionale riconosce in effetti nell'elettorato passivo un diritto politico fondamentale, che l'art. 51 Cost. garantisce a ogni cittadino con i caratteri propri dell'inviolabilità ex art. 2 Cost. (ex multis, sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007, n. 160 del 1997, n. 344 del 1993, n. 539 del 1990, n. 571 del 1989 e n. 235 del 1988). Inoltre, se è vero che una tutela dei diritti effettiva richiede l'accesso a un giudice (art. 24 Cost.: tra le tante, sentenze n. 182 del 2014 e n. 119 del 2013), risulta ancora più evidente che il presidio della tutela giurisdizionale deve assistere un diritto inviolabile, quale quello ora in esame. Previsione del diritto inviolabile e garanzia del ricorso al giudice per assicurarne la tutela devono insomma coesistere e sorreggersi reciprocamente. Del resto, questa Corte non ha esitato ad ascrivere il diritto alla tutela giurisdizionale "tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio" (sentenza n. 18 del 1982, nonché, nello stesso senso, n. 82 del 1996). Particolarmente nella prospettiva dell'effettività, "al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi a un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale" (sentenza n. 26 del 1999): pertanto, l'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli artt. 24 e 113 Cost., da annoverarsi tra quelli inviolabili e caratterizzanti lo stato democratico di diritto. "Né è contestabile che il diritto al giudice ed a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti inviolabili è sicuramente tra i grandi principi di civiltà giuridica in ogni sistema democratico del nostro tempo" (sentenza n. 238 del 2014). In definitiva, se "la grande regola del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti, in quanto scelta che appartiene ai grandi principi di civiltà del tempo presente, non può conoscere eccezioni", salvo quelle strumentali alla necessità di garantire l'indipendenza del Parlamento (sentenza n. 262 del 2017), non vi sono ragioni per attribuire all'art. 66 Cost. il significato di estendere, anziché ridurre, quelle eccezioni. Spetta naturalmente alla giurisprudenza comune tenere in conto questa interpretazione, quanto alla conseguente lettura delle disposizioni di legge ordinaria che con l'art. 66 Cost. fanno sistema, e fra queste, soprattutto, dell'art. 87 del d.P.R. n. 361 del 1957. 4.4.– Né è decisiva – come assume l'Avvocatura generale dello Stato – la distinzione, ritenuta di natura strutturale, tra diritto di elettorato attivo e diritto di elettorato passivo, affermando che essa condurrebbe di necessità a riservare il secondo diritto alla cognizione delle Camere. A prescindere dalle innegabili differenze che qualificano il modo d'essere dei due diritti, il ragionamento fin qui condotto, in relazione alla fase precedente lo svolgimento delle elezioni, non ammette una tale distinzione. Entrambi gli aspetti del diritto di voto esigono tutela, in quella fase, di fronte a un giudice: quello ordinario, che ne è in principio il giudice naturale, oppure, se così la legge preveda, il giudice amministrativo, in via di giurisdizione esclusiva (art. 103 Cost.). Sotto un profilo diverso da quello evocato dall'Avvocatura generale, la cennata distinzione tra il diritto di elettorato attivo e quello passivo consente semmai di evidenziare ancor più il vuoto di tutela che caratterizza l'attuale regime del secondo. Laddove il diritto di elettorato attivo sia messo in discussione nella sua stessa esistenza, l'ordinamento appresta un idoneo rimedio giurisdizionale: così, per contestare un provvedimento (delle competenti Commissioni elettorali) di cancellazione dalle liste elettorali, oppure la mancata iscrizione in queste, la legge attribuisce il diritto di agire davanti al giudice ordinario (art. 42 del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223, recante "Approvazione del testo unico delle leggi per la disciplina

dell'elettorato attivo e per la tenuta e la revisione delle liste elettorali”), con procedura regolata dal rito sommario di cognizione (...), e la relativa controversia è trattata in ogni grado in via d’urgenza (...). Nel corso della procedura, inoltre, ben possono essere sollevate questioni di legittimità costituzionale sulla disciplina che regola l’elettorato attivo e la tenuta e la revisione delle liste elettorali, come testimonia la sentenza n. 47 del 1970 (...). Come è noto, inoltre, le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 hanno considerato ammissibili questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione a norme di legge dalla cui applicazione possa derivare non già – come da quelle sulla tenuta e sulla revisione delle liste elettorali – una lesione all’esistenza stessa del diritto di elettorato attivo, bensì un’incertezza circa la pienezza del diritto di voto e la sua conformità ai principi costituzionali, come ritenevano in quelle occasioni i giudici a quibus a causa delle norme del sistema elettorale – o, più precisamente, della formula elettorale – di volta in volta vigente. Sollevate di fronte al giudice ordinario, investito di ricorsi che miravano appunto ad ottenere l’accertamento della pienezza del diritto di voto e della conformità della sua regolamentazione a Costituzione, l’ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale su leggi elettorali è stata motivata – oltre che sulla base del positivo riscontro del rapporto di pregiudizialità tra giudizio a quo e giudizio costituzionale e sulla scorta del rilievo essenziale del diritto oggetto di accertamento – soprattutto in nome dell’“esigenza che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato (...). Ciò per evitare la creazione di una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale, in un ambito strettamente connesso con l’assetto democratico dell’ordinamento” (...). Viceversa, in casi in cui le disposizioni oggetto di censura, relative alle elezioni per il Parlamento europeo, avrebbero potuto pervenire al vaglio di legittimità costituzionale in un giudizio originatosi in via incidentale nel contenzioso elettorale, le questioni sono state dichiarate inammissibili. Essendo previsto un apposito procedimento in cui il diritto di voto può trovare tutela di fronte a un giudice (quello amministrativo), non solo successivamente alle elezioni, ma anche prima di esse, nell’ambito del procedimento elettorale preparatorio, appunto in tale sede possono essere sollevate questioni di legittimità costituzionale e non sussiste perciò alcuna zona franca (sentenza n. 110 del 2015; ordinanza n. 165 del 2016). Nel caso del diritto di elettorato passivo, la situazione, come si è visto, è ben diversa. Qui, particolarmente per ciò che concerne le elezioni politiche nazionali, manca una disciplina legislativa che assicuri accesso tempestivo alla tutela giurisdizionale nei confronti di decisioni in ipotesi lesive dell’esistenza stessa del diritto, quali i provvedimenti di riacquiescenza di liste o d’incandidabilità, a differenza di quel che accade per le elezioni europee o amministrative (...), nel cui ambito è ben possibile ricorrere al giudice avverso analoghe decisioni e, in quella sede, eccipere le pertinenti questioni di legittimità costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 214 del 2017, n. 276 del 2016 e n. 236 del 2015). (...) infatti, l’accertamento dell’incandidabilità alle elezioni politiche nazionali è demandato agli Uffici elettorali in occasione della presentazione delle liste e l’unico rimedio ammesso avverso la decisione è il ricorso all’Ufficio centrale nazionale. Con la conseguenza (...) che sulle disposizioni di legge (...) che prevedono le fattispecie d’incandidabilità in questione il controllo di legittimità costituzionale è di fatto precluso. In questo specifico ambito, è giocoforza riconoscere che si è in presenza di una zona franca dalla giustizia costituzionale, e dalla giustizia tout-court, quantomeno nella sua dimensione effettiva e tempestiva, ciò che non è accettabile in uno Stato di diritto. È per questa essenziale ragione che l’eccezione dell’Avvocatura generale va rigettata. L’affermazione del giudice a quo circa l’esistenza della propria giurisdizione sul ricorso che ha dato origine alle odierne questioni di legittimità costituzionale non solo non risulta implausibile (...), ma si rivela conforme al quadro

costituzionale, in cui al riconoscimento di un diritto deve necessariamente accompagnarsi la garanzia della sua tutela in sede giurisdizionale. 4.5.– In effetti, nel caso di specie, lo stesso interesse a ricorrere dei proponenti l'azione di accertamento nel giudizio principale si fonda, ed è persuasivamente argomentato dal rimettente, con la necessità di esperire l'azione in un momento largamente anticipato rispetto alla data in cui dovranno essere indette le elezioni e, quindi, ben prima dell'avvio del vero e proprio procedimento elettorale preparatorio. Solo in questo modo, infatti, è attualmente possibile ottenere – particolarmente se insorgano in via incidentale dubbi sulla legittimità costituzionale delle norme che regolano l'accesso alla competizione elettorale – una pronuncia tempestiva, prima dello svolgimento delle elezioni. Con riferimento alle elezioni amministrative, ma con considerazioni estensibili a quelle politiche nazionali, questa Corte (sentenza n. 236 del 2010) ha affermato che “la posticipazione dell'impugnabilità degli atti di esclusione di liste o candidati ad un momento successivo allo svolgimento delle elezioni preclude la possibilità di una tutela giurisdizionale efficace e tempestiva delle situazioni soggettive immediatamente lese dai predetti atti, con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 Cost. Infatti, posto che l'interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico e ambientale, ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio”. In un quadro in cui è la stessa Costituzione a disporre termini stringenti (in base all'art. 61 Cost., le elezioni delle nuove Camere devono svolgersi entro 70 giorni dalla fine delle precedenti), ne deriva la necessità, anche per le elezioni politiche, della previsione di un rito ad hoc, che assicuri una giustizia pre-elettorale tempestiva. In attesa del necessario intervento del legislatore, allo stato attuale della normativa e delle interpretazioni su di essa prevalenti, l'azione di accertamento di fronte al giudice ordinario – sempre che sussista l'interesse ad agire (art. 100 cod. proc. civ.) – risulta l'unico rimedio possibile per consentire la verifica della pienezza del diritto di elettorato passivo e la sua conformità alla Costituzione. (...) 8.– Nel merito, le ricordate questioni di legittimità costituzionale non sono fondate. (...) il confronto tra le varie normative non consente di dimostrare che la disciplina vigente sia la più restrittiva per i soggetti non esonerati dall'obbligo di raccolta delle sottoscrizioni, giungendo oltretutto a superare la soglia della irragionevolezza manifesta. Non è sufficiente limitarsi al confronto tra le quantità delle sottoscrizioni di volta in volta richieste. Troppo numerose, infatti, sono le variabili da considerare. (...) L'esame comparato delle diverse normative succedutesi nel tempo non può essere dunque decisivo, ai fini della valutazione della manifesta irragionevolezza della soluzione attualmente vigente sulla raccolta delle sottoscrizioni. Ciascuna delle regolamentazioni sul punto è legata allo specifico sistema elettorale nel cui ambito è stata adottata, e va valutata insieme ad esso, non invece isolatamente coinvolta in comparazioni diacroniche. La ristrettezza dei tempi in cui le firme devono essere raccolte può senza dubbio costituire un aggravio (sul quale il legislatore potrebbe opportunamente intervenire), ma essa è nota in partenza ai destinatari, e non costituisce un accadimento improvviso e imprevedibile. Per parte loro, i ricordati e frequenti mutamenti di disciplina a ridosso delle elezioni – pur espressione di un non commendevole costume legislativo, nell'ambito di una disciplina che dovrebbe presentare i caratteri della stabilità e della certezza – esibiscono la costante natura di interventi più favorevoli, che diminuiscono l'onerosità degli adempimenti. (...) In definitiva, alla luce dell'ampia discrezionalità che è attribuita al legislatore in materia elettorale, in considerazione dell'interesse costituzionale al regolare svolgimento delle competizioni elettorali assicurato dalla disciplina in esame, l'insieme delle argomentazioni proposte dal rimettente non conduce a un giudizio di manifesta irragionevolezza della scelta censurata».

SENTENZA N. 49**Il differimento del termine per procedere alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del bingo e l'aumento degli importi dovuti dai concessionari operanti in regime di proroga tecnica – Non fondatezza delle questioni e auspicio al legislatore**

La sentenza n. 49 ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3, 11, 41, 117, primo comma, Cost., 16, 20 e 21 CDFUE, dell'art. 1, comma 1047, della legge n. 205 del 2017, che ha differito al 30 settembre 2018 il termine per procedere alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del bingo e ha elevato gli importi dovuti dai concessionari operanti in regime di proroga tecnica a euro 7.500 per ogni mese o frazione di mese superiore ai quindici giorni ed euro 3.500 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni. La disciplina della proroga, introdotta dall'art. 1, comma 643, della legge n. 147 del 2013, è stata modificata da numerose disposizioni, susseguitesi fino al 2020, che, senza incidere sul suo nucleo essenziale, si sono limitate ad introdurre delle agevolazioni nell'adempimento dell'obbligo di pagamento del canone e vari rinvii del termine per lo svolgimento della gara, infine fissato al 31 marzo 2023. Previsioni come quelle in esame, riconducibili alla categoria delle leggi-provvedimento, pur non incompatibili in astratto con l'assetto costituzionale, devono essere sottoposte ad uno stringente scrutinio, sotto i profili della non arbitrarietà e non irragionevolezza, per valutarne la congruità e la proporzionalità in relazione al loro contenuto e alle finalità perseguite. La legge del 2013 intendeva contemperare il principio di assegnazione delle concessioni pubbliche mediante procedure di selezione concorrenziale con l'esigenza di perseguire il tendenziale allineamento temporale delle concessioni di gioco per la raccolta del bingo. In tale quadro, la previsione di un canone mensile per i concessionari in proroga tecnica risulta correlato alla possibilità di continuare in via eccezionale e transitoria a svolgere l'attività anche oltre la scadenza della relativa concessione e in assenza di una nuova gara; il censurato incremento dei relativi oneri si giustifica pertanto nell'ottica della progressiva valorizzazione dei rapporti concessori e dei vantaggi competitivi che ne derivano per i privati, in funzione di una maggiore efficienza nell'utilizzo delle pubbliche risorse. La tendenza all'incremento del canone, rimasto peraltro di incidenza marginale rispetto alla redditività delle concessioni, risponde dunque alle finalità del sistema e costituisce, nel quadro del mercato intensamente regolato dei giochi e delle scommesse in denaro, un elemento fisiologicamente riconducibile al rischio normativo di impresa. Anche l'abbandono del precedente criterio di determinazione del canone, correlato alla base d'asta per le nuove concessioni, non è stato ritenuto indice di arbitrarietà o irragionevolezza, in quanto l'onere economico che i nuovi concessionari dovranno sostenere sarà commisurato al prezzo di aggiudicazione, verosimilmente più alto e che oltretutto gli aggiudicatari dovranno liquidare in anticipo e per l'intero, assumendosi così il rischio economico inerente alla complessiva durata del rapporto. La finalità di allineamento della situazione dei precedenti concessionari a quella dei futuri nuovi titolari ha portato quindi a ritenere non irragionevole che il legislatore abbia provveduto ad adeguamenti nel tempo che rispondono ad una migliore valorizzazione delle risorse pubbliche e risultano sostenibili per gli interessati. I ripetuti differimenti del termine di indizione della gara per l'attribuzione delle nuove concessioni non sono stati ritenuti lesivi della libertà di iniziativa economica in quanto la valutazione sulla convenienza dell'adesione al regime di proroga tecnica e sulla futura partecipazione alla gara spetta comunque all'imprenditore, al quale è rimessa ogni scelta al riguardo. Quelli interessati dalla proroga sono infatti rapporti concessori ormai esauriti, la cui

efficacia viene eccezionalmente e temporaneamente conservata, rispetto ai quali non è invocabile una tutela dell'affidamento, connessa alla durata dell'ammortamento degli investimenti e alla remunerazione dei capitali, poiché ciò è propriamente riferibile a rapporti non ancora esauriti. Peraltro, ai fini di del calcolo di convenienza economica degli operatori, il rinvio dello svolgimento della gara non è stato ritenuto elemento determinante, tenuto conto della temporaneità della proroga e della esiguità di nuovi investimenti da affrontare e di nuovi ammortamenti da programmare. Inoltre, si è sottolineata l'incidenza del rischio normativo, tipico del settore dei giochi pubblici, intensamente regolato per la presenza dell'amministrazione concedente. La giurisprudenza costituzionale ha evidenziato l'originaria instabilità della prosecuzione del rapporto concessorio scaduto, derivante dall'individuazione degli stessi concessionari mediante affidamento diretto per legge, sulla base di una loro semplice opzione, ancorché a fronte del pagamento di una somma di denaro, la quale costituisce una vistosa eccezione alla regola generale della concorrenzialità. Quest'ultima circostanza contribuisce ad accentuare il carattere pubblicistico del rapporto di concessione in questione e la sua maggiore attitudine a essere oggetto di interventi regolativi pubblici, funzionali alla cura degli interessi per i quali le attività di raccolta e gestione dei giochi pubblici sono legittimamente riservate al monopolio statale. Il rigetto delle questioni non cancella comunque i gravi profili disfunzionali della descritta prassi legislativa di costante e reiterato rinvio delle gare, la quale genera incertezza nelle attività e nelle prospettive degli operatori. La Corte ha pertanto espresso l'auspicio che, anche a tutela della concorrenza, si giunga ad un quadro normativo compiutamente definito e stabile.

ESTRATTO

«1.– (...) Nel modificare l'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)", la disposizione censurata, alla lettera a), differisce al 30 settembre 2018 il termine entro il quale l'Agenzia delle dogane e dei monopoli (d'ora in avanti: ADM) procede alla gara per la riattribuzione delle concessioni del gioco del bingo e, al contempo, alla lettera b), eleva gli importi dovuti dai concessionari, operanti in regime di proroga tecnica, a euro 7.500 per ogni mese o frazione di mese superiore ai quindici giorni, e a euro 3.500 per ogni frazione di mese inferiore ai quindici giorni (...). 6.1.– In effetti, ancora prima di tale intervento legislativo, la disciplina introdotta dall'art. 1, comma 636, della legge n. 147 del 2013 è stata ripetutamente modificata. Ciò è avvenuto, dapprima, per effetto dell'art. 1, comma 1096, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), che ha ricompreso nella proroga tecnica anche le concessioni in scadenza nel 2019. In seguito, la disciplina in esame è stata nuovamente modificata dall'art. 24 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, che ha differito al 31 settembre 2020 il termine entro il quale l'ADM indice la gara per l'attribuzione delle concessioni e ha, inoltre, esteso il regime di proroga tecnica anche alle concessioni in scadenza nel 2020. Successivamente, il settore dei giochi e delle sale bingo è stato interessato da ripetuti interventi normativi connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19. A seguito della sospensione dell'attività delle sale bingo disposta dal d.P.C.M. 8 marzo 2020 (Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19), il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n.

27, all'art. 69, ha previsto che “non è dovuto il canone (...) a decorrere dal mese di marzo (2020) e per tutto il periodo di sospensione dell'attività”. Il medesimo decreto-legge ha, inoltre, prorogato di sei mesi i termini per l'indizione della gara per le concessioni del gioco del bingo. In seguito, l'art. 18, comma 8-bis, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali) convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2020, n. 40, ha prorogato al 22 settembre 2020 il versamento dei canoni di concessione in scadenza al 30 agosto 2020. La ripresa dell'attività delle sale bingo è stata poi consentita, a partire dal 15 giugno 2020, dal d.P.C.m. 11 giugno 2020. A seguito degli ulteriori provvedimenti legati all'emergenza epidemiologica da COVID-19, a partire dal 26 ottobre 2020 l'attività delle sale bingo è stata nuovamente sospesa su tutto il territorio nazionale e, allo stato, non è ancora ripresa. Da ultimo, la legge n. 178 del 2020 ha previsto alcune agevolazioni nelle modalità di pagamento, stabilendo in particolare, all'art. 1, comma 1131, che il pagamento dei canoni relativi al primo semestre 2021 può essere effettuato in misura ridotta (2.800 euro per ogni mese o frazione di mese superiore a quindici giorni, e 1.400 euro per ogni frazione di mese pari o inferiore a quindici giorni). In base ai successivi commi 1132 e 1133, i titolari di concessione che scelgano di effettuare il pagamento in misura ridotta, sono tenuti a versare la restante parte – “fino alla copertura dell'intero ammontare del canone previsto dalla vigente normativa” – con rate mensili di pari importo, oltre agli interessi legali, dal 10 luglio 2021 ed entro il 10 dicembre 2022. Inoltre, in base al comma 1130, il termine per procedere alla gara per l'attribuzione delle nuove concessioni è stato nuovamente differito al 31 marzo 2023 (...). 8.1.– (...) gli interventi normativi che si sono susseguiti anche dopo la pubblicazione delle ordinanze di rimessione hanno determinato una progressiva dilatazione dei tempi per l'indizione della gara per l'attribuzione delle nuove concessioni. In questo modo, il protrarsi dell'efficacia della disciplina di natura transitoria introdotta dalla legge n. 147 del 2013 ha certo impedito sinora la realizzazione degli obiettivi di efficienza, concorrenzialità e trasparenza che avevano ispirato l'adozione di una nuova disciplina delle concessioni per l'esercizio delle sale bingo (...). 10.– Il giudizio qui reso non cancella i gravi profili disfunzionali della prassi legislativa del costante e reiterato rinvio delle gare, mediante interventi che – anziché favorire il passaggio verso la nuova regolazione di questo settore di mercato – si limitano a estendere, di volta in volta, l'ambito temporale della disciplina transitoria della proroga tecnica delle precedenti concessioni. Ciò è fonte di incertezza nelle attività e nelle prospettive degli operatori e rende auspicabile, anche a tutela della concorrenza, l'approdo a un quadro normativo in tutti i suoi aspetti definito e stabile».

SENTENZA N. 65

La disciplina dei diritti amministrativi in materia di comunicazioni elettroniche – Inammissibilità delle questioni e segnalazione al legislatore

La sentenza n. 65 ha dichiarato inammissibili, per evidente carenza di giurisdizione del rimettente giudice ordinario, le questioni di costituzionalità dell'art. 34 del d.lgs. n. 259 del 2003 (nella formulazione originaria e in quella risultante dalle modifiche apportate dalla legge n. 115 del 2015) e dell'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10 al medesimo decreto (nella formulazione originaria e in quella risultante dalle modifiche apportate dal d.l. n. 145 del 2013 e dalla legge n. 115 del 2015). Le norme oggetto di censura sono state impugnate in

riferimento agli artt. 3, 11, 97 e 117, primo comma, Cost., ai considerando nn. 30 e 31 e all'art. 12 della direttiva 2002/20/CE (relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica), agli artt. 106, par. 2, 288 e 291 TFUE, 1 del Protocollo n. 26 allegato al TFUE, 20 e 21 CDFUE. La normativa nazionale di recepimento non avrebbe rispettato le prescrizioni della direttiva sia con riferimento agli obblighi di rendicontazione necessari a garantire la trasparenza e la corrispondenza fra costi e i diritti amministrativi dovuti dai prestatori di servizi di comunicazione elettronica, sia con riguardo all'esigenza di una distribuzione proporzionata, obiettiva e trasparente di tali diritti fra le imprese. Il recepimento della direttiva 2002/20/CE, ad opera del codice delle comunicazioni elettroniche, è stato oggetto di una travagliata vicenda legislativa nonché di successivi interventi con le novelle del 2013 e del 2015. La Corte, pur prendendo atto che tale processo è volto a dare attuazione agli obiettivi della direttiva, non ha potuto esimersi dal constatare che la rigida determinazione dei contributi, affidata a cifre cristallizzate nella fonte primaria, non consente di apportare le opportune rettifiche che devono essere introdotte alla luce delle differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi, così come prescritto dall'art. 12 della direttiva. Analogamente, l'impugnato art. 34, nella sua attuale formulazione, dispone che, in base alle eventuali differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi, vengano apportate opportune modifiche: ciò pone in evidenza un *deficit* di coordinamento con la tecnica di determinazione dei diritti amministrativi prevista dall'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10, che si riflette sul tema della conformità del diritto interno al diritto sovranazionale.

ESTRATTO

«2.– Preliminarmente, occorre rilevare che il recepimento della direttiva 2002/20/CE è stato oggetto di una travagliata vicenda legislativa, che ha dato luogo a successivi interventi con le novelle del 2013 e del 2015. Pur prendendo atto di tale processo volto a dare attuazione agli obiettivi della citata direttiva, questa Corte non può esimersi dal constatare che la rigida determinazione dei contributi, affidata a cifre cristallizzate nella fonte primaria, non consente di apportare le opportune rettifiche che – in linea con l'art. 12 della direttiva 2002/20/CE – devono essere introdotte “alla luce delle differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi”. Del resto, lo stesso art. 34 del d.lgs. n. 259 del 2003 (d'ora in avanti: cod. comunicazioni elettroniche), nella sua attuale formulazione, dispone che “in base alle eventuali differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi vengono apportate opportune modifiche”, il che pone il problema del coordinamento con la tecnica di determinazione dei diritti amministrativi prevista dall'art. 1, comma 1, dell'Allegato n. 10 al cod. comunicazioni elettroniche».

SENTENZA N. 84

La sanzionabilità della persona fisica che, esercitando il diritto al silenzio, si sia rifiutata di fornire alla CONSOB o alla Banca d'Italia risposte suscettibili di far emergere la sua responsabilità per un illecito amministrativo presidiato da sanzioni punitive ovvero per un reato – Illegittimità costituzionale *in parte qua*, illegittimità costituzionale in via consequenziale e invito al legislatore

La sentenza n. 84 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 11, 24, 117, primo comma, Cost., 6 CEDU, 14, par. 3, lett. g), PIDCP e 47 CDFUE, l'art. 187-*quinquiesdecies*

del d.lgs. n. 58 del 1998 (nel testo originariamente introdotto dalla legge n. 62 del 2005), nella parte in cui – punendo con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 50.000 a 1 milione chiunque non ottemperi alle richieste della CONSOB ovvero ritardi l’esercizio delle sue funzioni – si applicava anche alla persona fisica che si fosse rifiutata di fornire risposte suscettibili di far emergere la propria responsabilità per un illecito presidiato da sanzioni amministrative di carattere punitivo ovvero per un reato. La pronuncia è stata adottata previo esperimento del rinvio pregiudiziale di interpretazione e di validità disposto dall’ordinanza n. 117 del 2019 con la quale si era chiesto alla Corte di giustizia di chiarire se il pertinente diritto derivato dell’Unione, trasposto nell’ordinamento interno dalla norma censurata, potesse, anche alla luce degli artt. 47 e 48 CDFUE, essere interpretato nel senso di non vincolare gli Stati membri a sanzionare chi si rifiuti di rispondere a domande dell’autorità competente dalle quali possa emergere la propria responsabilità per un illecito punito con sanzioni amministrative di natura punitiva, esercitando così il diritto al silenzio nell’ambito di tale procedimento, e se, in caso di risposta negativa a detto primo quesito, il medesimo diritto derivato fosse compatibile con gli artt. 47 e 48 CDFUE. Nell’ordinanza si era sottolineata la novità della questione dell’estensibilità del diritto al silenzio – corollario essenziale dell’inviolabilità del diritto di difesa dell’imputato, benché privo di espresso riconoscimento costituzionale – anche ai procedimenti amministrativi funzionali all’irrogazione di sanzioni di natura punitiva secondo i criteri Engel. Con la sentenza D. B. contro CONSOB del 2 febbraio 2021 la grande sezione della Corte di giustizia ha sostenuto che, in forza del combinato disposto degli artt. 6, par. 3, TUE e 52, par. 3, CDFUE, nell’interpretazione degli artt. 47 e 48 CDFUE occorre tenere conto dei diritti corrispondenti garantiti dall’art. 6 CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo e costituente una soglia di protezione minima. Il diritto al silenzio si trova al centro della nozione di equo processo poiché mira a garantire che, in una causa penale, l’accusa fondi la propria argomentazione senza ricorrere ad elementi di prova ottenuti mediante costrizione o pressioni, in spregio alla volontà dell’imputato. Esso risulta violato, segnatamente, in una situazione in cui un sospetto, minacciato di sanzioni per il caso di mancata deposizione, o depone o viene punito per essersi rifiutato; inoltre, non può ragionevolmente essere limitato alle dichiarazioni confessorie della persona interrogata bensì comprende anche le informazioni su questioni di fatto successivamente utilizzabili a sostegno dell’accusa. Al tempo stesso, non può essere invocato a giustificazione di qualsiasi omessa collaborazione con le autorità competenti, come nel caso di rifiuto di presentarsi ad un’audizione o di manovre dilatorie miranti a rinviarne lo svolgimento. Il diritto deve essere rispettato anche nell’ambito di procedure di accertamento di illeciti amministrativi, suscettibili di sfociare in sanzioni di carattere sostanzialmente penale. Questa conclusione, coerente con la giurisprudenza convenzionale, non trova smentita negli orientamenti della Corte di giustizia relativi alle norme dell’Unione in materia di concorrenza secondo cui, nell’ambito di un procedimento inteso all’accertamento di una violazione, l’impresa interessata può essere costretta a fornire tutte le informazioni necessarie relative ai fatti di cui può avere conoscenza e, ove occorra, i documenti in suo possesso. Infatti, tale giurisprudenza concerne persone giuridiche e non può applicarsi per analogia quando si tratta di stabilire la portata del diritto al silenzio di persone fisiche; ed esclude che l’impresa sia comunque tenuta a fornire risposte in virtù delle quali si troverebbe a dover ammettere l’esistenza di una violazione. Siccome nell’esegesi del diritto derivato dell’Unione deve essere sempre preferita quella che rende la disposizione conforme al diritto primario anziché quella che porta a constatare la sua incompatibilità, la Corte del Lussemburgo ha ritenuto i precetti della direttiva 2003/6/CE e del regolamento UE n. 596/2014, attuati dal denunciato art. 187-*quinquiesdecies*, suscettibili di un’interpretazione conforme agli artt. 47 e 48 della Carta, in base alla quale essi non impongono che una persona fisica venga sanzionata per il suo rifiuto di fornire all’autorità competente risposte da cui potrebbe emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di

sanzioni amministrative aventi carattere penale oppure la sua responsabilità penale. Piuttosto, dal diritto al silenzio discende l'obbligo, a carico degli Stati membri, di assicurare che una persona fisica non possa essere sanzionata in circostanze siffatte. L'interpretazione della Corte di giustizia è risultata in piena sintonia con la ricostruzione offerta dalla Corte costituzionale della portata del diritto al silenzio nell'ambito di procedimenti amministrativi funzionali a scoprire illeciti e a individuarne i responsabili e suscettibili di sfociare in sanzioni punitive. Tale diritto si fonda congiuntamente sugli artt. 24 Cost., 6 CEDU, 47 e 48 CDFUE e può essere ricavato altresì dall'art. 14, par. 3, lett. g), PIDCP. Tutte queste norme, nazionali e sovranazionali, si integrano, completandosi reciprocamente nell'interpretazione, nella definizione dello standard di tutela delle condizioni essenziali del diritto di difesa di fronte a un'accusa suscettibile di sfociare nell'applicazione di sanzioni punitive, che non possono non comprendere il diritto a non essere costretto a deporre contro sé stesso. La pronuncia ha così concluso per l'incompatibilità con il diritto al silenzio della possibilità di sanzionare una persona fisica la quale – richiesta di fornire informazioni alla CONSOB nel quadro dell'attività di vigilanza ovvero nell'ambito di un procedimento sanzionatorio formalmente aperto nei suoi confronti – si sia rifiutata di rispondere a domande, formulate in sede di audizione o per iscritto, dalle quali sarebbe potuta emergere una sua responsabilità per un illecito amministrativo sanzionato con misure punitive o una sua responsabilità penale. L'applicazione di una simile sanzione non solo non è imposta allo Stato italiano dal diritto derivato dell'Unione ma risulterebbe in contrasto con il diritto sovranazionale primario. La garanzia, lungi dall'essere limitata al momento della decisione sulla sussistenza dell'illecito o a un momento successivo alla contestazione formale, deve potersi necessariamente esplicitare anche in una fase antecedente all'instaurazione del procedimento sanzionatorio, e in particolare durante l'attività di vigilanza svolta dall'autorità. In ogni caso, il diritto al silenzio non giustifica comportamenti ostruzionistici che cagionino indebiti ritardi allo svolgimento dell'attività di vigilanza, quale il rifiuto di presentarsi a un'audizione, ovvero manovre dilatorie miranti a rinviare lo svolgimento; né potrebbe legittimare l'omessa consegna di dati, documenti e registrazioni. In via consequenziale, la declaratoria di illegittimità ha investito le disposizioni dell'art. 187-*quinquiesdecies* come modificate dal d.l. n. 179 del 2012 e dal d.lgs. n. 129 del 2017. La prima modifica, nell'estendere le sanzioni ivi previste alle condotte di mancata collaborazione con la Banca d'Italia, comprendeva la mancata risposta a domande suscettibili di far emergere la responsabilità della persona fisica per un illecito passibile di sanzioni amministrative punitive, ovvero per un reato: una situazione, strutturalmente identica a quella della mancata risposta alle domande della CONSOB, nella quale non può non operare il medesimo diritto al silenzio. La seconda, intervenendo sulla descrizione delle condotte illecite e sulla cornice edittale, lasciava intatta la possibilità di sanzionare la persona fisica che si fosse rifiutata di rispondere a domande formulate dalla Banca d'Italia o dalla CONSOB suscettibili di far emergere una sua responsabilità. Rilevata l'incostituzionalità dell'obbligo di sanzionare chi abbia esercitato il proprio diritto al silenzio, spetterà primariamente al legislatore la più precisa declinazione delle ulteriori modalità di tutela di tale diritto – non necessariamente coincidenti con quelle che vigono nell'ambito del procedimento e del processo penale – rispetto alle attività istituzionali della Banca d'Italia e della CONSOB e alle specificità dei procedimenti di volta in volta in considerazione, in ossequio ai principi costituzionali, convenzionali e sovranazionali.

ESTRATTO

«3.– Nel merito, le questioni sollevate dal rimettente sono fondate in riferimento agli artt. 24, 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 CEDU e 14, paragrafo 3, lettera g), PIDCP, nonché agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 47 CDFUE,

restando assorbita la questione formulata in riferimento all'art. 111 Cost. (...) 3.5.– L'interpretazione della Corte di giustizia appena riassunta collima, dunque, con la ricostruzione offerta da questa Corte della portata del diritto al silenzio nell'ambito di procedimenti amministrativi che – come quello che ha interessato il ricorrente nel giudizio a quo – siano comunque funzionali a scoprire illeciti e a individuarne i responsabili, e siano suscettibili di sfociare in sanzioni amministrative di carattere punitivo. Tale diritto è fondato, assieme, sull'art. 24 Cost., sull'art. 6 CEDU e sugli artt. 47 e 48 CDFUE, questi ultimi nell'interpretazione che ne ha ora fornito la Corte di giustizia; e può essere ricavato altresì dall'art. 14, paragrafo 3, lettera g), PIDCP, laddove alla nozione di “reato” contenuta nell'incipit del paragrafo 3 venga assegnato un significato sostanziale, corrispondente a quello gradatamente individuato dalle due corti europee a partire dalla sentenza della Corte EDU 8 giugno 1976, Engel contro Paesi Bassi. Tutte queste norme, nazionali e sovranazionali, “si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione” (sentenza n. 388 del 1999, nonché, di recente, sentenza n. 187 del 2019), nella definizione dello standard di tutela delle condizioni essenziali del diritto di difesa di fronte a un'accusa suscettibile di sfociare nell'applicazione di sanzioni a contenuto comunque punitivo, che non possono non comprendere il diritto – con le parole dell'art. 14, paragrafo 3, lettera g), PIDCP – a “non essere costretto a deporre contro se stesso”. 3.6.– Resta, a questo punto, soltanto da precisare la portata di tale diritto con riferimento alla specifica questione sottoposta a questa Corte, a fronte della prospettazione del giudice rimettente e delle allegazioni delle parti. Ritiene questa Corte, sulla base anche delle indicazioni fornite dalla Corte di giustizia in merito alla portata degli artt. 47 e 48 CDFUE, che sia incompatibile con il diritto al silenzio la possibilità di sanzionare una persona fisica la quale, richiesta di fornire informazioni alla CONSOB nel quadro dell'attività di vigilanza svolta da quest'ultima e funzionale alla scoperta di illeciti e alla individuazione dei responsabili, ovvero – a fortiori – nell'ambito di un procedimento sanzionatorio formalmente aperto nei suoi confronti, si sia rifiutata di rispondere a domande, formulate in sede di audizione o per iscritto, dalle quali sarebbe potuta emergere una sua responsabilità per un illecito amministrativo sanzionato con misure di carattere punitivo, o addirittura una sua responsabilità di carattere penale. Come ha chiarito la Corte di giustizia, non solo il diritto derivato dell'Unione non impone allo Stato italiano di applicare una simile sanzione, ma – anzi – la sua applicazione in un caso siffatto risulterebbe in contrasto con lo stesso diritto primario dell'Unione. Non può condividersi, in proposito, la lettura restrittiva del diritto al silenzio proposta dall'Avvocatura generale dello Stato nella sua memoria conclusiva, secondo cui l'operatività di tale garanzia andrebbe riservata al momento della decisione circa la sussistenza dell'illecito, o comunque ad un momento successivo alla contestazione formale di esso, quando l'autorità sia in grado di “valutare se le dichiarazioni doverosamente rese dall'incolpato siano utilizzabili al fine di accertare a suo carico una violazione sanzionata”. Una tale lettura condurrebbe, infatti, a negare l'essenza stessa del diritto al silenzio, che consiste – precisamente – nel diritto di rimanere in silenzio, ossia di non essere costretto – sotto minaccia di una sanzione, come quella comminata dalla disposizione in questa sede censurata – a rendere dichiarazioni potenzialmente contra se ipsum, e dunque a rispondere a domande dalle quali possa emergere una propria responsabilità. Tale garanzia deve potersi necessariamente esplicare anche in una fase antecedente alla instaurazione del procedimento sanzionatorio, e in particolare durante l'attività di vigilanza svolta dall'autorità, al fine di scoprire eventuali illeciti e di individuarne i responsabili. Peraltro, come parimenti sottolineato dalla Corte di giustizia (paragrafo 41 della sentenza D. B. contro Consob) e come già questa Corte aveva rilevato nell'ordinanza n. 117 del 2019 (punto 4 del Considerato in diritto), il diritto al silenzio non giustifica comportamenti ostruzionistici che cagionino indebiti ritardi allo svolgimento dell'attività di vigilanza della CONSOB, come il

rifiuto di presentarsi ad un'audizione prevista da tali autorità, ovvero manovre dilatorie miranti a rinviare lo svolgimento dell'audizione stessa. Né il diritto al silenzio potrebbe legittimare l'omessa consegna di dati, documenti, registrazioni preesistenti alla richiesta della CONSOB, formulata ai sensi dell'art. 187-octies, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 58 del 1998. 3.7.– Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-quinquiesdecies del d.lgs. n. 58 del 1998, nel testo introdotto dall'art. 9, comma 2, lettera b), della legge n. 62 del 2005 e vigente al momento del fatto addebitato al ricorrente nel processo a quo, nella parte in cui si applica anche alla persona fisica che si sia rifiutata di fornire alla CONSOB risposte che possano far emergere la sua responsabilità per un illecito passibile di sanzioni amministrative di carattere punitivo, ovvero per un reato. (...) 5.– Merita infine sottolineare che la decisione delle questioni di legittimità costituzionale ora sottoposte all'esame di questa Corte è unicamente incentrata sulla disposizione – l'art.187-quinquiesdecies del d.lgs. n. 58 del 1998 – dalla quale discende l'obbligo di sanzionare anche chi si sia rifiutato di rispondere alle domande della Banca d'Italia e della CONSOB nell'esercizio del proprio diritto al silenzio, obbligo che la presente pronuncia dichiara costituzionalmente illegittimo. Spetterà poi primariamente al legislatore la più precisa declinazione delle ulteriori modalità di tutela di tale diritto – non necessariamente coincidenti con quelle che vigono nell'ambito del procedimento e del processo penale – rispetto alle attività istituzionali della Banca d'Italia e della CONSOB, in modo da meglio calibrare tale tutela rispetto alle specificità dei procedimenti che di volta in volta vengono in considerazione, nel rispetto dei principi discendenti dalla Costituzione, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal diritto dell'Unione europea».

SENTENZA N. 95

L'istituzione di un albo in contrasto con la regola del concorso pubblico e la precarizzazione dei segretari comunali della Provincia di Trento – Illegittimità costituzionale *in parte qua*, illegittimità costituzionale in via consequenziale, inammissibilità delle questioni e segnalazione al legislatore regionale

La sentenza n. 95 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, 51, primo comma, 97 Cost. e 4 dello statuto speciale, l'art. 3, comma 1, lett. g), della legge della Regione Trentino-Alto Adige n. 8 del 2019, nella parte in cui introduceva l'art. 148-*bis*, commi 1, 2, 3, 4 e 7, nella legge regionale n. 2 del 2018 (Codice degli enti locali della Regione), e, in via consequenziale, il citato art. 148-*bis*, commi 5 e 6, e l'art. 163, comma 1, ultimo periodo, della legge regionale n. 2 del 2018. La disposizione censurata in via principale aveva modificato il meccanismo di reclutamento dei segretari comunali della Provincia autonoma di Trento ed il loro stato giuridico, prevedendo l'istituzione di un albo dei soggetti in possesso dei requisiti per lo svolgimento delle relative funzioni, suddiviso in due sezioni: nella prima erano iscritti, a richiesta, i laureati in possesso del certificato di abilitazione rilasciato dai competenti organi statali o dalle Province di Trento e Bolzano; nella seconda erano iscritti, di diritto, i segretari comunali già in servizio a tempo indeterminato al momento dell'entrata in vigore della norma. Il legislatore regionale aveva, dunque, conservato la figura del segretario comunale come titolare di funzioni di controllo e garanzia, discostandosi tuttavia profondamente, per quanto attiene al sistema di reclutamento e alle garanzie di indipendenza, sia dal modello statale sia dalla previgente normativa regionale, la quale ha comunque continuato ad applicarsi nella Provincia di Bolzano. Nell'ordinamento nazionale, il segretario

comunale, che riceve l'incarico su scelta del sindaco e vi permane per una durata coincidente con il mandato di quest'ultimo, è un funzionario statale, iscritto in un albo nazionale a seguito del superamento di un corso a cui si accede mediante pubblico concorso, ed è inquadrato come dipendente di un'apposita agenzia. Nella Regione Trentino-Alto Adige, cui lo statuto attribuisce la competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e quindi anche la disciplina del relativo personale, i segretari comunali, prima delle modifiche in esame, erano dipendenti a tempo indeterminato dei Comuni, reclutati attraverso concorsi pubblici banditi dai singoli enti locali, ai quali potevano partecipare i soggetti in possesso dell'abilitazione all'esercizio delle funzioni, conseguita a seguito della frequenza di appositi corsi organizzati dalle Province di Trento e di Bolzano e del superamento di un esame finale. In tale contesto, la disposizione impugnata, applicabile alla sola Provincia di Trento, non prevedeva più la procedura concorsuale come requisito necessario per l'assunzione delle funzioni, stabiliva la temporaneità dell'incarico, di durata corrispondente a quella del mandato del sindaco, e prevedeva la possibilità di revoca non solo per gravi violazioni di doveri d'ufficio o per le altre cause previste dal contratto collettivo di lavoro, ma anche all'esito di una valutazione negativa dei risultati per tre anni consecutivi. Tale disciplina è risultata in contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, nonché di accesso mediante concorso agli impieghi pubblici. Essa difettava, infatti, di una complessiva condizione di equilibrio tra le ragioni dell'autonomia degli enti locali e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività, la cui salvaguardia è ritenuta essenziale dalla giurisprudenza costituzionale. In primo luogo, dal carattere fiduciario della nomina, che senz'altro consente la libera scelta tra i soggetti iscritti ad un albo, non può essere fatto derivare che a quell'albo sia possibile iscriversi senza aver superato una vera e propria procedura concorsuale. È poi risultata decisiva la mancanza di garanzie a presidio dell'indipendenza del segretario comunale, analoghe a quelle poste in ambito statale ovvero dalla residua disciplina vigente per la Provincia di Bolzano, stante la temporaneità dell'incarico e la possibilità di revoca per mancato raggiungimento dei risultati senza che fosse in alcun modo regolata la sorte del segretario non confermato o revocato. Inoltre, la disposizione censurata sottoponeva irragionevolmente alla medesima disciplina soggetti in possesso di titoli abilitanti di diversa valenza. Da una parte, infatti, veniva ingiustificatamente assimilata la posizione degli abilitati provinciali a quella di coloro che hanno conseguito l'abilitazione nazionale a seguito di concorso pubblico; dall'altra, si accomunava la condizione degli iscritti alla prima sezione che avevano conseguito l'abilitazione senza concorso a quella dei vincitori di concorso iscritti alla seconda. In conclusione, la Corte ha evidenziato che non è in discussione la possibilità per la Regione di esercitare la propria competenza legislativa in materia e di prevedere norme in tema di segretari comunali, compresa la possibilità di istituire *ex novo* il relativo albo, purché ciò avvenga in armonia con la Costituzione e nel rispetto dei limiti indicati dallo statuto. Peraltro, si è sottolineata la singolarità della scelta normativa di modificare in modo parziale la disciplina, rendendola applicabile solo alla Provincia di Trento, dal momento che il ricorso a una potestà legislativa di carattere ordinamentale dovrebbe assicurare un assetto tendenzialmente unitario nell'intera Regione.

ESTRATTO

«9.– La pronuncia adottata non mette ovviamente in discussione la possibilità, per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, di esercitare la competenza legislativa che le spetta nella materia ora in esame, e quindi di prevedere norme in tema di segretari comunali, compresa la possibilità di disciplinarne ex novo un albo. Ciò deve tuttavia avvenire, come recita lo statuto speciale, in armonia con la Costituzione e nel rispetto dei

limiti indicati dallo stesso statuto. La potestà legislativa regionale in materia di “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”, come chiarisce l’art. 65 dello statuto speciale, si esercita anche attraverso l’emanazione di norme in materia di “ordinamento del personale dei comuni”. Si tratta di una funzione normativa di carattere “ordinamentale”, chiamata a delineare il quadro istituzionale del personale comunale nell’intera Regione autonoma Trentino Alto-Adige/ Südtirol. La disciplina censurata, come si è visto, prevede l’istituzione dell’albo dei segretari comunali, con le regole esaminate, per gli enti locali della sola Provincia autonoma di Trento. Anche se tale aspetto non è stato oggetto di specifica censura, questa Corte non può esimersi dal sottolineare, conclusivamente, la singolarità di una siffatta, parziale, scelta normativa, realizzata attraverso il ricorso a una potestà legislativa di carattere, appunto, ordinamentale, che, proprio in quanto tale, dovrebbe invece assicurare un assetto tendenzialmente unitario nell’intera Regione autonoma Trentino Alto-Adige/ Südtirol».

ORDINANZA N. 97

La preclusione assoluta del beneficio della liberazione condizionale al condannato all’ergastolo, per delitti di “contesto mafioso”, che non collabora con la giustizia e che abbia già scontato ventisei anni di carcere – Rinvio a nuova udienza della trattazione delle questioni e sollecitazione al Parlamento

L’ordinanza n. 97 ha rinviato all’udienza pubblica del 10 maggio 2022 la trattazione delle questioni aventi ad oggetto gli artt. 4-*bis*, comma 1, 58-*ter* ord. pen. e 2 del d.l. n. 152 del 1991, impugnati, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, 117, primo comma, Cost. e 3 CEDU, nella parte in cui non consentono di concedere il beneficio della liberazione condizionale al condannato all’ergastolo, per delitti di “contesto mafioso”, che non collabora utilmente con la giustizia e che abbia già scontato ventisei anni di carcere (anche grazie a provvedimenti di liberazione anticipata). L’accesso alla liberazione condizionale è un elemento essenziale della ritenuta compatibilità dell’ergastolo con l’obiettivo costituzionale della risocializzazione di ogni condannato; analogamente, la Corte EDU condiziona l’ammissibilità convenzionale della pena perpetua alla sua riducibilità *de iure* e *de facto*. La disciplina “ostativa”, approvata all’indomani delle stragi di mafia dei primi anni Novanta, mette in tensione gli indicati principi poiché eleva, anche per i condannati all’ergastolo per reati connessi alla criminalità organizzata, l’utile collaborazione a presupposto indefettibile per l’accesso (anche) alla liberazione condizionale, sancendo, a carico del non collaborante, una presunzione assoluta di perdurante pericolosità. Tale disciplina prefigura una sorta di scambio tra informazioni utili a fini investigativi e conseguente possibilità per il detenuto di accedere al normale percorso di trattamento penitenziario. Per il condannato all’ergastolo a seguito di reato ostativo, lo scambio può assumere una portata drammatica, allorché lo obbliga a scegliere tra la possibilità di riacquisire la libertà e un destino di reclusione senza fine. In casi limite può trattarsi di una scelta tragica tra la propria libertà, che può comportare, tra l’altro, rischi per la sicurezza dei propri cari, e la rinuncia a essa, per preservarli da pericoli. Simile considerazione non intende svalutare il rilievo e l’utilità della collaborazione, quale libera e meditata decisione di dimostrare l’avvenuta rottura con l’ambiente criminale, che mantiene il proprio positivo valore riconosciuto dalla legislazione premiale; conduce però a negare la compatibilità costituzionale della collaborazione se e in quanto risulti l’unica possibile strada a disposizione del condannato all’ergastolo per accedere alla liberazione

condizionale. Invero, la presunzione di pericolosità dell'ergastolano per delitti di "contesto mafioso" non collaborante non è intrinsecamente irragionevole, essendo ipotizzabile che costui mantenga vivi i legami con l'originaria organizzazione di riferimento. Infatti, l'appartenenza a un'associazione di stampo mafioso implica, di regola, l'adesione stabile a un sodalizio criminoso, fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali, dotato di particolare forza intimidatrice e capace di protrarsi nel tempo. Il vincolo associativo può permanere inalterato anche in esito a lunghe carcerazioni finché il soggetto non compia una scelta di radicale distacco; per i casi di dimostrati e persistenti legami del detenuto con il sodalizio originario, l'ordinamento penitenziario appresta l'apposito regime *ex art. 41-bis*, la cui applicazione ai singoli detenuti presuppone l'attualità dei loro collegamenti con organizzazioni criminali e preclude l'accesso ai benefici penitenziari, palesandosi altresì incompatibile con la valutazione di sicuro ravvedimento necessaria ai fini della liberazione condizionale. Piuttosto, la tensione con i principi costituzionali e convenzionali discende dal carattere assoluto della presunzione *de qua* che preclude alla magistratura di sorveglianza di valutare – dopo un lungo tempo di carcerazione, che può aver determinato rilevanti trasformazioni della personalità del detenuto – l'intero percorso carcerario dell'ergastolano, in contrasto con la funzione rieducativa della pena, intesa come recupero anche di un tale condannato alla vita sociale, ai sensi dell'art. 27, terzo comma, Cost. L'assolutezza della presunzione si basa su una generalizzazione che può essere contraddetta dalla formulazione di allegazioni contrarie che ne smentiscono il presupposto e che devono poter essere oggetto di un vaglio specifico e individualizzante. Analogamente a quanto stabilito dalla sentenza n. 253 del 2019 per l'accesso ai permessi premio, è necessario che la presunzione diventi relativa e possa essere vinta da prova contraria anche nel caso in esame, in cui la posta in gioco è più radicale giacché, in termini ordinamentali, sono in questione le condizioni di compatibilità della pena perpetua con la Costituzione, mentre, dal punto di vista del condannato, è in discussione la sua stessa possibilità di sperare nella fine della pena. Del resto, come la collaborazione con la giustizia non necessariamente è sintomo di credibile ravvedimento, così il suo contrario non può assurgere a insuperabile indice legale di mancato ravvedimento: la condotta di collaborazione può essere frutto di mere valutazioni utilitaristiche in vista dei vantaggi che la legge vi connette, e non anche segno di effettiva risocializzazione, così come, di converso, la scelta di non collaborare può esser determinata da ragioni che nulla hanno a che vedere con il mantenimento di legami con associazioni criminali. La valutazione in concreto di accadimenti idonei a superare la presunzione dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, da parte di tutte le autorità e in primo luogo del magistrato di sorveglianza, dovrà comunque rispondere a criteri di particolare rigore, proporzionati alla forza del vincolo imposto dal sodalizio del quale si esige l'abbandono definitivo. La presunzione di pericolosità sociale dell'ergastolano non collaborante, per quanto non più assoluta, non potrà certo risultare superabile in virtù della sola regolare condotta carceraria o della mera partecipazione al percorso rieducativo, e nemmeno in ragione di una soltanto dichiarata dissociazione; sarà necessaria, quindi, l'acquisizione di altri, congrui e specifici elementi, tali da escludere sia l'attualità di suoi collegamenti con la criminalità organizzata, sia il rischio del loro futuro ripristino. Fermi questi profili probatori, le questioni investono aspetti centrali e apicali della normativa di contrasto alle organizzazioni criminali: le fattispecie di reato (delitti di "contesto mafioso"), la pena inflitta (l'ergastolo), il beneficio che dischiude l'accesso alla definitiva estinzione della pena (liberazione condizionale). In considerazione di ciò, un intervento meramente demolitorio potrebbe pregiudicare l'equilibrio della disciplina e le esigenze di prevenzione generale e di sicurezza collettiva che essa persegue per contrastare il pervasivo e radicato fenomeno mafioso. Appartiene dunque alla discrezionalità legislativa adottare le scelte opportune che si configurano come tipiche opzioni di politica criminale, non

costituzionalmente vincolate nei contenuti ed eccedenti i poteri limitati della Corte. In loro assenza, alla luce della peculiarità del fenomeno criminale, l'innesto di un'immediata dichiarazione di illegittimità delle disposizioni censurate sulla legislazione vigente potrebbe determinare disarmonie e contraddizioni nonché minare il rilievo che la collaborazione con la giustizia continua ad assumere nel sistema. Non a caso, la sentenza Viola contro Italia della Corte EDU ha rilevato il problema strutturale posto dalla disciplina in parola che richiede una modifica preferibilmente per iniziativa legislativa. E in direzione di un assestamento del sistema si è attivato il legislatore, come confermato dalla "Relazione sull'istituto di cui all'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 in materia di ordinamento penitenziario e sulle conseguenze derivanti dalla sentenza n. 253 del 2019 della Corte costituzionale" prodotta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie, dalla pendenza di proposte di legge e dall'intervento del Governo in sede di Consiglio d'Europa circa lo stato di esecuzione della sentenza Viola. La necessità di una complessiva, ponderata e coordinata valutazione legislativa è confermata dal rilievo che il catalogo *ex art. 4-bis* ord. pen. comprende ormai anche reati diversi, relativi alla criminalità terroristica, e persino privi di riferimento al crimine organizzato, come quelli contro la pubblica amministrazione o di natura sessuale; per tutti è precluso al condannato non collaborante l'accesso ai benefici penitenziari, salvo la liberazione anticipata e il permesso premio. Perciò, un esito di immediato accoglimento delle questioni, nei termini proposti dal rimettente, avrebbe comportato effetti disarmonici, dando vita a un sistema penitenziario caratterizzato da tratti di incoerenza in termini di definizione delle misure accessibili e di ingiustificate equiparazioni o disparità di trattamento tra condannati. Esigenze di collaborazione istituzionale hanno così imposto alla Corte di utilizzare i propri poteri di gestione del processo costituzionale per rinviare il giudizio in corso e fissare una nuova discussione delle questioni, dando al Parlamento un congruo tempo per affrontare la materia. Spetta in primo luogo al legislatore, infatti, ricercare il punto di equilibrio tra i diversi argomenti in campo, anche alla luce delle rilevate ragioni di illegittimità attualmente esibite dalla normativa censurata; compito della Corte sarà verificare *ex post* la conformità alla Carta delle decisioni assunte.

ESTRATTO

«3.– Sia nell'evoluzione legislativa, sia nella giurisprudenza di questa Corte, a orientare in favore della compatibilità della pena dell'ergastolo di cui all'art. 22 cod. pen. con il principio costituzionale di risocializzazione sono state le previsioni che, in progresso di tempo, hanno consentito al condannato a tale pena di accedere alla liberazione condizionale. Per prima, la legge 25 novembre 1962, n. 1634 (Modificazioni alle norme del Codice penale relative all'ergastolo e alla liberazione condizionale), aveva stabilito, modificando, con il suo art. 2, l'art. 176, terzo comma, cod. pen., che la liberazione condizionale potesse essere accordata anche al condannato all'ergastolo, nel concorso di ulteriori presupposti, dopo che egli avesse "effettivamente scontato almeno ventotto anni di pena".

Il riferimento testuale alla esecuzione effettiva della pena aveva peraltro condotto la prevalente giurisprudenza a negare che la soglia indicata potesse de facto ridursi attraverso la concessione, ai condannati alla pena perpetua, di periodi di liberazione anticipata ex art. 54 ordin. penit. In ogni caso, la sentenza di questa Corte n. 264 del 1974 aveva risolto nel senso della non fondatezza la questione della compatibilità tra l'art. 22 cod. pen. e l'art. 27, terzo comma, Cost., anche attraverso un riferimento alla possibilità di accedere alla liberazione condizionale, ormai riconosciuta al condannato pur nel caso in cui risultasse privo dei mezzi utili all'adempimento delle obbligazioni nascenti da reato (...). La sentenza si chiudeva con un riferimento alla di poco precedente pronuncia n. 204 del 1974, che aveva dichiarato costituzionalmente illegittima la norma attributiva al Ministro della giustizia del

potere di concedere la liberazione condizionale: da qui in avanti la decisione sarebbe spettata all'autorità giudiziaria, che "con le garanzie proprie del procedimento giurisdizionale accerterà se il condannato abbia tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro il suo ravvedimento". Successivamente, anche il beneficio della liberazione anticipata veniva esteso ai condannati all'ergastolo. La sentenza di questa Corte n. 274 del 1983 aveva infatti dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 54 ordin. penit. nella parte in cui non prevedeva, ai soli fini della maturazione della soglia di pena che consente la richiesta di liberazione condizionale, la possibilità di concedere anche al condannato all'ergastolo le detrazioni di pena previste da quella norma. A seguito della pronuncia, l'art. 28 della legge 10 ottobre 1986, n. 663 (Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) modificava l'art. 176, terzo comma, cod. pen., riducendo a ventisei anni la soglia minima di pena eseguita a carico del condannato prima del suo potenziale accesso alla liberazione condizionale, ed eliminando il riferimento al carattere "effettivo" dell'esecuzione. Nel contempo, al fine di superare ogni residua controversia sulla rilevanza dei periodi di liberazione anticipata nel computo della pena da scontare prima della richiesta di liberazione condizionale, il legislatore modificava anche l'ultimo comma dell'art. 54 ordin. penit., specificando che la regola di equivalenza alla esecuzione effettiva si applica anche ai condannati all'ergastolo. Per effetto di queste scelte, l'accesso alla liberazione condizionale ha accentuato il proprio ruolo di fattore di riequilibrio nella tensione tra il corredo genetico dell'ergastolo (il suo essere una pena senza fine), da una parte, e l'obiettivo costituzionale della risocializzazione di ogni condannato, dall'altra. (...) 6.– (...) la disciplina ostativa prefigura una sorta di scambio tra informazioni utili a fini investigativi e conseguente possibilità per il detenuto di accedere al normale percorso di trattamento penitenziario. Per il condannato all'ergastolo a seguito di un reato ostativo, lo "scambio" in questione può assumere una portata drammatica, allorché lo obbliga a scegliere tra la possibilità di riacquisire la libertà e il suo contrario, cioè un destino di reclusione senza fine. In casi limite può trattarsi di una "scelta tragica": tra la propria (eventuale) libertà, che può tuttavia comportare rischi per la sicurezza dei propri cari, e la rinuncia a essa, per preservarli da pericoli. Qui, anche per i condannati all'ergastolo che aspirano alla libertà condizionale, può essere ripetuto quanto osservato nella sentenza n. 253 del 2019: quale condizione per il possibile accesso alla liberazione condizionale, il condannato alla pena perpetua è caricato di un onere di collaborazione, che può richiedere la denuncia a carico di terzi, comportare pericoli per i propri cari, e rischiare altresì di determinare autoincriminazioni, anche per fatti non ancora giudicati. Ciò non significa affatto svalutare il rilievo e utilità della collaborazione, intesa come libera e meditata decisione di dimostrare l'avvenuta rottura con l'ambiente criminale, e che certamente mantiene il proprio positivo valore, riconosciuto dalla legislazione premiale vigente, qui non in discussione. Significa, invece, negarne la compatibilità con la Costituzione se e in quanto essa risulti l'unica possibile strada, a disposizione del condannato all'ergastolo, per accedere alla liberazione condizionale. 7.– Essenzialmente per questi motivi valgono per le questioni all'odierno esame alcune rationes decidendi già poste a fondamento della sentenza n. 253 del 2019. La presunzione di pericolosità gravante sul condannato all'ergastolo per reati di contesto mafioso che non collabora con la giustizia non è, di per sé, in tensione con i parametri costituzionali evocati dal rimettente. Non è affatto irragionevole (...) presumere che costui mantenga vivi i legami con l'organizzazione criminale di originaria appartenenza. Ma, appunto, tale tensione si evidenzia laddove sia stabilito che la collaborazione sia l'unica strada a disposizione del condannato a pena perpetua per l'accesso alla valutazione da cui dipende, decisamente, la sua restituzione alla libertà. Anche in tal caso, è insomma necessario che la presunzione in esame diventi relativa e possa essere vinta da prova contraria, valutabile dal tribunale di sorveglianza. Il carattere

assoluto della presunzione di attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata impedisce, infatti, alla magistratura di sorveglianza di valutare – dopo un lungo tempo di carcerazione, che può aver determinato rilevanti trasformazioni della personalità del detenuto (sentenza n. 149 del 2018) – l'intero percorso carcerario del condannato all'ergastolo, in contrasto con la funzione rieducativa della pena, intesa come recupero anche di un tale condannato alla vita sociale, ai sensi dell'art. 27, terzo comma, Cost. L'assolutezza della presunzione si basa su una generalizzazione, che può essere contraddetta, ad esempio alle determinate e rigorose condizioni già previste dalla stessa sentenza n. 253 del 2019, dalla formulazione di allegazioni contrarie che ne smentiscono il presupposto, e che, appunto, devono poter essere oggetto di specifica e individualizzante valutazione da parte della magistratura di sorveglianza, particolarmente nel caso in cui il detenuto abbia affrontato un lungo percorso carcerario, come accade per i condannati a pena perpetua. 8.– Nelle questioni di legittimità costituzionale decise con la sentenza n. 253 del 2019 si trattava di valutare l'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. nella parte in cui non consentiva, al detenuto non collaborante, l'accesso al permesso premio, cioè a un beneficio penitenziario che segna l'inizio del percorso di risocializzazione. Nel presente giudizio, si tratta invece di sottoporre a scrutinio la medesima norma, unitamente alle altre censurate, nella parte in cui non consentono che un soggetto condannato all'ergastolo, il quale non collabori utilmente con la giustizia, possa chiedere, dopo un lungo tempo di carcerazione, una valutazione in concreto circa il suo sicuro ravvedimento, premessa per l'accesso alla libertà condizionale e, quindi, per la estinzione della pena (in esito, peraltro, a un ulteriore periodo di vigilanza dell'autorità). Da un lato, rispetto al caso precedente, la posta in gioco è ancora più radicale, giacché, in termini ordinamentali, sono in questione le condizioni alle quali la pena perpetua può dirsi compatibile con la Costituzione; mentre, dal punto di vista del condannato, è in discussione la sua stessa possibilità di sperare nella fine della pena. Dall'altro lato però, proprio per il profilo da ultimo sottolineato, è qui in esame l'accesso al ben diverso istituto che determina, all'esito positivo del periodo di libertà vigilata, l'estinzione della pena e il definitivo riacquisto della libertà, e non semplicemente, come nel caso del permesso-premio, la concessione di una breve sospensione della carcerazione, senza interruzione dell'esecuzione della pena, in costanza dei connessi controlli. Come già si è detto, inoltre, anche nel caso all'odierno esame la presunzione di pericolosità gravante sul condannato per il delitto di associazione mafiosa e/o per delitti di "contesto mafioso", che non abbia collaborato con la giustizia, deve poter essere superata anche in base a fattori diversi dalla collaborazione e indicativi del percorso di risocializzazione dell'interessato. Tuttavia, tale presunzione permane, giacché, come pure si è detto, non è affatto irragionevole presumere che costui conservi i propri legami con l'organizzazione criminale di originaria appartenenza. Le ragioni di una tale generalizzazione sono ben note. L'appartenenza a una associazione di stampo mafioso implica, di regola, un'adesione stabile a un sodalizio criminoso, fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali, dotato di particolare forza intimidatrice e capace di protrarsi nel tempo (sentenza n. 253 del 2019; in materia cautelare, sentenze n. 48 del 2015, n. 213 e n. 57 del 2013, n. 164 e n. 231 del 2011; ordinanza n. 136 del 2017). Queste ragioni, è bene ribadirlo, sono di notevolissima importanza e non si sono affatto affievolite in progresso di tempo. È ben possibile che il vincolo associativo permanga inalterato anche in esito a lunghe carcerazioni, proprio per le caratteristiche del sodalizio criminale in questione, finché il soggetto non compia una scelta di radicale distacco, come quella che generalmente viene espressa dalla collaborazione con la giustizia. Peraltro, è anche bene ribadire che, per i casi di dimostrati e persistenti legami del detenuto con il sodalizio criminale originario, l'ordinamento penitenziario appresta l'apposito regime di cui all'art. 41-bis, la cui applicazione ai singoli detenuti presuppone, appunto, l'attualità dei loro collegamenti con organizzazioni criminali

(sentenze n. 186 del 2018 e n. 122 del 2017). In costanza di assoggettamento a tale regime, l'accesso ai benefici penitenziari non risulta possibile, e di certo non è compatibile con una valutazione di "sicuro ravvedimento" ex art. 176 cod. pen. 9.– Nella sentenza n. 253 del 2019, questa Corte ha già stabilito che, in relazione a condannati per reati di affiliazione a una associazione mafiosa (e per reati a questa collegati), caratterizzati dalle specifiche connotazioni criminologiche appena descritte, ai soli fini dell'accesso al permesso-premio, la valutazione in concreto di accadimenti idonei a superare la presunzione dell'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata – da parte di tutte le autorità coinvolte, e in primo luogo ad opera del magistrato di sorveglianza – deve rispondere a criteri di particolare rigore, proporzionati alla forza del vincolo imposto dal sodalizio criminale del quale si esige l'abbandono definitivo. In quel caso, a integrazione della vigente disciplina di ordinamento penitenziario, la pronuncia di accoglimento ha richiamato profili costituzionalmente necessari di natura probatoria. Anche nel presente caso, ed anzi in questo a maggior ragione, la presunzione di pericolosità sociale del condannato all'ergastolo che non collabora, per quanto non più assoluta, può risultare superabile non certo in virtù della sola regolare condotta carceraria o della mera partecipazione al percorso rieducativo, e nemmeno in ragione di una soltanto dichiarata dissociazione. A fortiori, per l'accesso alla liberazione condizionale di un ergastolano (non collaborante) per delitti collegati alla criminalità organizzata, e per la connessa valutazione del suo sicuro ravvedimento, sarà quindi necessaria l'acquisizione di altri, congrui e specifici elementi, tali da escludere, sia l'attualità di suoi collegamenti con la criminalità organizzata, sia il rischio del loro futuro ripristino. Deve inoltre considerarsi che, nel presente giudizio, sono sospettati di illegittimità costituzionale aspetti centrali e, per così dire, "apicali" della normativa apprestata per il contrasto alle organizzazioni criminali: sia quanto alle fattispecie di reato (delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis cod. pen., ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste), sia con riferimento all'entità della pena inflitta (l'ergastolo), sia in relazione al beneficio avuto di mira, la liberazione condizionale, che dischiude l'accesso alla definitiva estinzione della pena. In tali condizioni, un intervento meramente "demolitorio" di questa Corte potrebbe mettere a rischio il complessivo equilibrio della disciplina in esame, e, soprattutto, le esigenze di prevenzione generale e di sicurezza collettiva che essa persegue per contrastare il pervasivo e radicato fenomeno della criminalità mafiosa. Da questo punto di vista, potrebbe, ad esempio, risultare incongrua, se compiuta con i limitati strumenti a disposizione del giudice costituzionale, l'equiparazione, per le condizioni di accesso alla libertà condizionale, tra il condannato all'ergastolo per delitti connessi alla criminalità organizzata, che non abbia collaborato con la giustizia, e gli ergastolani per delitti di contesto mafioso collaboranti. Come si è detto, la mancata collaborazione, se non può essere condizione ostativa assoluta, è comunque non irragionevole fondamento di una presunzione di pericolosità specifica. Appartiene perciò alla discrezionalità legislativa, e non già a questa Corte, decidere quali ulteriori scelte risultino opportune per distinguere la condizione di un tale condannato alla pena perpetua rispetto a quella degli altri ergastolani, a integrazione della valutazione sul suo sicuro ravvedimento ex art. 176 cod. pen.: scelte fra le quali potrebbe, ad esempio, annoverarsi la emersione delle specifiche ragioni della mancata collaborazione, ovvero l'introduzione di prescrizioni peculiari che governino il periodo di libertà vigilata del soggetto in questione. Si tratta qui di tipiche scelte di politica criminale, destinate a fronteggiare la perdurante presunzione di pericolosità ma non costituzionalmente vincolate nei contenuti, e che eccedono perciò i poteri di questa Corte. Come detto, esse pertengono, nel quomodo, alla discrezionalità legislativa, e possono accompagnare l'eliminazione della collaborazione quale unico strumento per accedere alla liberazione condizionale. In loro assenza, alla luce della peculiarità del fenomeno criminale in esame, l'innesto di un'immediata dichiarazione di illegittimità

costituzionale delle disposizioni censurate sulla legislazione vigente, pur sostenuta dalle ragioni prima ricordate, potrebbe determinare disarmonie e contraddizioni nella complessiva disciplina di contrasto alla criminalità organizzata, nonché minare il rilievo che la collaborazione con la giustizia continua ad assumere nell'attuale sistema. Non a caso, la stessa Corte EDU, nella sentenza Viola contro Italia, ha sostenuto che la disciplina in questione pone "un problema strutturale", tale da richiedere che lo Stato italiano la modifichi, "di preferenza per iniziativa legislativa". E non a caso – giova aggiungere – lo stesso legislatore, già dopo la più volte menzionata sentenza n. 253 del 2019, si è attivato in direzione di una disciplina di "assestamento" del sistema. Un resoconto delle conclusioni acquisite e delle intenzioni di riforma maturate è offerto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (istituita con l'omonima legge 7 agosto 2018, n. 99), che ha rassegnato, in data 20 maggio 2020, una "Relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-bis della legge n. 354 del 1975 in materia di ordinamento penitenziario e sulle conseguenze derivanti dalla sentenza n. 253 del 2019 della Corte costituzionale". In argomento, inoltre, risultano presentate proposte di legge (XVIII legislatura, A.C. n. 1951), e anche il Governo, nel riferire per mezzo della Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa circa lo stato di esecuzione della sentenza Viola contro Italia, ha evocato una situazione "dinamica" di sviluppo della disciplina in questione. Questi dati mostrano con eloquenza la necessità che l'intervento di modifica di aspetti essenziali dell'ordinamento penale e penitenziario – che l'ordinanza di rimessione sollecita questa Corte a compiere – sia, in prima battuta, oggetto di una più complessiva, ponderata e coordinata valutazione legislativa. 10.– Sempre considerando che le questioni di legittimità costituzionale all'odierno esame coinvolgono aspetti "apicali" della normativa apprestata per il contrasto alle organizzazioni criminali (quanto alle fattispecie di reato, all'entità della pena e al beneficio avuto di mira), la necessità appena ricordata può essere apprezzata anche da un ulteriore angolo visuale. Il giudice rimettente, per parte sua, chiede che l'illegittimità costituzionale delle norme censurate sia dichiarata con stretta aderenza al caso di specie, e quindi con riferimento ai soli delitti di contesto mafioso (oltre che, naturalmente, per i soli ergastolani e con riguardo al solo beneficio della liberazione condizionale). È noto, tuttavia, come il "catalogo" della prima fascia di reati di cui all'art. 4-bis ordin. penit. comprenda ormai anche reati diversi, relativi alla criminalità terroristica, ma anche delitti addirittura privi di riferimento al crimine organizzato, come i reati contro la pubblica amministrazione o quelli di natura sessuale (per alcune di queste fattispecie non è impossibile una condanna all'ergastolo, specie avuto riguardo ai "delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza"). Ed è altresì noto che l'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit. impedisce al condannato non collaborante l'accesso a tutti i benefici penitenziari (salvo la liberazione anticipata e, dopo la sentenza n. 253 del 2019, il permesso premio). Emerge così l'incerta coerenza della disciplina risultante da un'eventuale pronuncia che accolga le questioni nei termini proposti dal giudice a quo, senza modificare la condizione dei condannati all'ergastolo per reati non connessi alla criminalità organizzata. Per ultimo, ma non da ultimo, la normativa risultante da una pronuncia di accoglimento delle questioni, conchiusa nei termini proposti dal giudice a quo, darebbe vita a un sistema penitenziario caratterizzato, a sua volta, da tratti di incoerenza. In esso, i condannati per i reati di cui all'art. 4-bis, comma 1, ordin. penit., pur se non collaborino utilmente con la giustizia, possono attualmente essere valutati al fine di ottenere uno o più permessi premio (in virtù, come appena ricordato, della sentenza n. 253 del 2019). All'esito di una pronuncia di accoglimento delle odierne questioni – alla fine della pena e perciò del loro percorso penitenziario – i condannati (non collaboranti) potrebbero accedere (anche) al procedimento di ammissione alla liberazione condizionale: ma resterebbe loro inibito l'accesso alle altre

misure alternative – lavoro all'esterno e semilibertà – cioè proprio alle misure che invece normalmente segnano, in progressione dopo i permessi premio, l'avvio verso il recupero della libertà. Un accoglimento immediato delle questioni proposte, in definitiva, comporterebbe effetti disarmonici sulla complessiva disciplina in esame. 11.– Per tutti questi motivi, esigenze di collaborazione istituzionale impongono a questa Corte di disporre, facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale, il rinvio del giudizio in corso e di fissare una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale in esame all'udienza del 10 maggio 2022, dando al Parlamento un congruo tempo per affrontare la materia. Rimarrà nel frattempo sospeso anche il giudizio a quo. Spetta in primo luogo al legislatore, infatti, ricercare il punto di equilibrio tra i diversi argomenti in campo, anche alla luce delle ragioni di incompatibilità con la Costituzione attualmente esibite dalla normativa censurata; mentre compito di questa Corte sarà quello di verificare ex post la conformità a Costituzione delle decisioni effettivamente assunte (ordinanze n. 132 del 2020 e n. 207 del 2018)».

SENTENZA N. 106

La previsione di oneri finanziari per gli esercizi 2021 e 2022 relativi alla restituzione degli oneri di urbanizzazione già corrisposti alla Regione per determinati interventi edilizi (norme della Regione Abruzzo) – Illegittimità costituzionale *in parte qua* e richiamo al legislatore regionale

La sentenza n. 106 ha, fra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., dell'art. 10, commi 3, lett. a), e 4, della legge della regione Abruzzo n. 3 del 2020, nella parte in cui prevedeva, senza quantificarli e senza assicurarne l'immediata copertura, oneri finanziari per gli esercizi 2021 e 2022 in relazione alla restituzione degli oneri di urbanizzazione già corrisposti alla Regione per determinati interventi edilizi. Le censurate disposizioni sostituivano, rispettivamente, l'art. 7, comma 3, della legge regionale n. 16 del 2009 e l'art. 10-*bis* della legge regionale n. 49 del 2012, entrambe attuative del "Piano casa" e relative alla restituzione di oneri di urbanizzazione, dovuti in misura doppia per interventi straordinari di demolizione, ricostruzione del patrimonio edilizio esistente e riqualificazione urbana. In particolare, le predette disposizioni prevedevano che, nell'ipotesi di diniego del titolo abilitativo, di versamenti in eccesso o rinuncia, la somma è restituita al richiedente e i relativi oneri trovano copertura nell'ambito delle risorse stanziato sul capitolo di spesa del bilancio di previsione 11825, denominato "Rimborso oneri di urbanizzazione". Ai fini della corretta applicazione dell'istituto della copertura finanziaria delle leggi di spesa rileva, nella fattispecie, il Documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022, approvato con deliberazione della Giunta regionale, contenente sullo specifico capitolo di spesa 11825, uno stanziamento pari a 0 euro. Nelle more del giudizio di costituzionalità, l'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 14 del 2020 ha previsto, nel rispetto del principio di variazione compensativa della contabilità pubblica, uno stanziamento sul capitolo 11825 pari ad euro 10.000,00 e la correlativa diminuzione sul capitolo spese obbligatorie, denominato Fondo di riserva, ma per il solo esercizio del 2020. Rilevata la copertura finanziaria recata dallo *ius superveniens*, la Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere per l'esercizio 2020. Permane per i restanti esercizi 2021 e 2022 la mancata copertura degli oneri finanziari previsti dalle disposizioni impugnate aventi caratteristiche di obbligatorietà e ripetitività. Si è così accertata la violazione

del precetto di copertura finanziaria delle leggi di spesa ex art. 81, terzo comma, Cost., così come declinato dall'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale richiede al legislatore regionale di quantificare per le spese a carattere continuativo l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione pluriennale. Di fronte al reiterarsi di una prassi che si presta a comportamenti elusivi, la Corte ha ritenuto opportuno sottolineare, in primo luogo, che la corretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., necessita di una contestuale copertura finanziaria, in difetto della quale le leggi di spesa potrebbero trovare applicazione solo attraverso atti palesemente illegittimi. In secondo luogo, ove la copertura *a posteriori* si realizzi attingendo a fondi o accantonamenti finalizzati a sostenere maggiori oneri, questa deve svolgersi attraverso variazioni riguardanti categorie omogenee di entrata e di spese, che diano conto della complessiva neutralità della variazione di bilancio posta in essere.

ESTRATTO

«4.– (...) i commi 3, lettera a), e 4, dell'art. 10 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, (...) sostituiscono rispettivamente l'art. 7, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 19 agosto 2009, n. 16 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio), e l'art. 10-bis della legge della Regione Abruzzo 15 ottobre 2012, n. 49, recante “Norme per l'attuazione dell'articolo 5 del D.L. 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia) convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 e modifica dell'articolo 85 della legge regionale 15/2004 Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)”, disposizioni entrambe attuative del cosiddetto Piano casa, attinenti alla restituzione al richiedente della maggiorazione, corrisposta alla Regione, degli oneri di urbanizzazione, dovuti in misura doppia per taluni interventi straordinari di demolizione e ricostruzione del patrimonio edilizio esistente e per interventi di riqualificazione urbana. (...) in entrambe le disposizioni, viene previsto che “nell'ipotesi di diniego del titolo abilitativo, di versamenti in eccesso o rinuncia, la somma è restituita al richiedente ed i relativi oneri trovano copertura nell'ambito delle risorse stanziare sul capitolo di spesa del bilancio di previsione 11825 - Missione 1, Programma 04, Titolo 1 - denominato Rimborsamento oneri di urbanizzazione”. (...) 4.2.– (...) le variazioni compensative disposte dall'art. 7, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020 nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale 2020-2022 hanno sì dotato il capitolo di spesa 11825 di uno stanziamento di euro 10.000,00, ma solo per l'esercizio 2020. (...) Da ciò consegue che l'art. 7, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2020 ha sanato la mancanza di copertura degli oneri previsti dalle norme impugnate per l'esercizio 2020, ma non per gli ulteriori esercizi compresi nel bilancio pluriennale 2020-2022. È quindi solo limitatamente all'esercizio 2020 che va dichiarata la cessazione della materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 3, lettera a), e 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020 (...). 4.3.– (...) Le norme impugnate hanno previsto oneri finanziari a carattere obbligatorio; si tratta, infatti, di nuove e maggiori spese che discendono da una modifica della disciplina a regime delle ipotesi di restituzione della quota degli oneri di urbanizzazione già corrisposti alla Regione per la realizzazione di determinati interventi edilizi. La natura obbligatoria delle spese in questione, oltre che dal tenore delle norme impugnate, è dimostrata in maniera inequivoca dall'inserimento del capitolo 11825 nell'elenco (...) di quelli “che riguardano spese obbligatorie”, allegato alla legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2020, n. 4 [rectius n. 3] (Bilancio di previsione finanziario 2020-2022). Risulta quindi violato l'obbligo di copertura finanziaria così come declinato dall'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 – implicitamente richiamato dal ricorrente motivando in base all'allegato Documento tecnico

di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022 – che richiede al legislatore regionale di assicurare, alle spese a carattere obbligatorio e ripetitivo, immediata copertura per tutti e tre gli esercizi considerati dal bilancio di previsione pluriennale: “le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l’onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l’onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell’onere annuo alla legge di bilancio”. Va dunque dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 10, commi 3, lettera a), e 4, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2020, in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede oneri finanziari relativi agli esercizi 2021 e 2022 senza quantificarli e senza assicurare agli stessi l’immediata copertura finanziaria. (...) 5.2.– Questa Corte (...) Ritiene però anche opportuno, a fronte del reiterarsi di una prassi che si presta a comportamenti elusivi, sottolineare i seguenti criteri: a) in primo luogo, che la corretta applicazione dell’art. 81, terzo comma, Cost., richiede fisiologicamente una copertura contestuale della spesa, non avendo alcun apprezzabile senso l’approvazione di norme che, difettandone, non potrebbero comunque trovare applicazione se non a mezzo di atti di spesa palesemente illegittimi; b) che, laddove sia rinvenuta attingendo a fondi o ad accantonamenti finalizzati a sovvenire possibili maggiori oneri, la copertura a posteriori, per essere effettiva, deve in ogni caso avvenire per mezzo di variazioni riguardanti categorie omogenee di entrata e di spesa, corredate da una illustrazione che dia adeguato conto della complessiva neutralità della variazione di bilancio posta in essere (sentenza n. 138 del 2018)».

ORDINANZA N. 111

Rapina impropria e rapina propria: la parificazione del trattamento sanzionatorio – Manifesta infondatezza delle questioni e invito reiterato al legislatore

L’ordinanza n. 111 ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., dell’art. 628, secondo comma, cod. pen., che equipara il trattamento sanzionatorio previsto per il reato di rapina impropria a quello stabilito per la rapina propria, di cui al precedente primo comma del medesimo articolo. In primo luogo, all’assunto della diversa gravità soggettiva e oggettiva dei fatti di rapina propria e impropria si è replicato che la loro fisionomia tipica comprende per entrambi, nella rappresentazione dell’agente, sia l’impossessamento della cosa mobile altrui, sia il ricorso alla violenza o alla minaccia, nel contesto unitario di una medesima aggressione patrimoniale. In particolare, il ricorso alla violenza, nella circostanza in cui si renda necessario al fine di mantenere il possesso della cosa o di conseguire l’impunità, può configurarsi, anche, come non preordinato nella rapina propria, e come preordinato nella programmazione di un furto. La sola parziale simmetria tra le due figure, che condividono il tratto essenziale del ricorso alla violenza o minaccia in un contesto attuale di aggressione patrimoniale, non impone una previsione sanzionatoria differenziata. Inoltre, il carattere di immediatezza della sequenza tra sottrazione della cosa e ricorso alla condotta violenta o minacciosa distingue la rapina impropria dal caso del furto cui pure conseguano condotte analoghe. La violenza o minaccia immediata configura, dunque, una più marcata gravità in termini di capacità criminale del reo, nonché di offesa per la vittima e per la sua sicurezza, tanto da giustificare risolutive differenze di disciplina sul piano della difesa pubblica e privata. Per tali ragioni, con riguardo al trattamento sanzionatorio della

rapina impropria, la Corte ha escluso tanto la necessità di ridurne la portata rispetto ai valori edittali fissati per la rapina propria, tanto la necessità di assimilare il livello della pena rispetto al caso del furto seguito da condotte strumentali di violenza o minaccia. In definitiva, la severa previsione edittale concernente la rapina impropria non è disallineata rispetto al trattamento delle fattispecie omologhe e non presenta connotati di anomalia o sintomi di intrinseca irragionevolezza. Identiche censure sono state già ritenute non fondate con la sentenza n. 190 del 2020 di cui sono ripercorsi e ribaditi i principali passaggi argomentativi. Tuttavia, la Corte ha ritenuto di ribadire quanto la pressione punitiva attualmente prevista per i delitti contro il patrimonio sia divenuta assai rilevante, tanto da richiedere al legislatore, già nella citata sentenza del 2020, di riconsiderarne l'assetto, anche alla luce della protezione penale assicurata a beni diversi.

ESTRATTO

«(...) tutte le censure indicate sono già state valutate da questa Corte, con esito di non fondatezza, con la sentenza n. 190 del 2020, concernente tra l'altro un'ordinanza dell'odierno rimettente, dal tenore analogo a quella ora in esame; (...) riguardo al trattamento sanzionatorio della rapina impropria, va esclusa tanto la necessità di ridurne la portata rispetto ai valori edittali fissati per la rapina propria, tanto la necessità di assimilare il livello della pena rispetto al caso del furto seguito da condotte strumentali di violenza o minaccia; (...) risultano altresì infondati i rilievi concernenti il principio di proporzionalità, sia nella dimensione comparativa proposta dal ricorrente, sia in termini assoluti; (...) a tale ultimo proposito – pur dovendosi ribadire come la pressione punitiva attualmente esercitata riguardo ai delitti contro il patrimonio sia divenuta assai rilevante, tanto da richiedere che il legislatore ne riconsideri l'assetto, anche alla luce della protezione penale attualmente assicurata a beni diversi – resta che la severa previsione edittale concernente la rapina impropria non è disallineata rispetto al trattamento delle fattispecie omologhe, e non presenta dunque connotati di anomalia o sintomi di intrinseca irragionevolezza; (...) le odierne questioni, sollevate prima della citata sentenza n. 190 del 2020, non apportano nuovi argomenti rispetto a quelli già vagliati in tale pronuncia e devono di conseguenza essere dichiarate manifestamente infondate».

SENTENZA N. 117

Il trattamento sanzionatorio del reato di furto in abitazione – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e invito reiterato al legislatore

La sentenza n. 117 ha dichiarato inammissibili e non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 624-*bis* cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui, limitando la discrezionalità del giudice, non consente, anche attraverso un adeguato bilanciamento delle circostanze concorrenti, ovvero mediante la previsione di una ipotesi lieve autonomamente sanzionata, di calibrare la sanzione penale all'effettiva gravità del reato. Preliminarmente all'esame della *quaestio*, finalizzata ad una complessiva attenuazione del rigore punitivo previsto per il reato di furto in abitazione, la Corte ha ritenuto necessario illustrare l'evoluzione normativa che ne ha determinato il progressivo inasprimento. La legge n. 128 del 2001 ha introdotto nel codice penale l'art. 624-*bis*, rubricato "furto in abitazione e furto con strappo", a tenore del quale chiunque si impossessa della cosa

mobile altrui, sottraendola a chi la detiene, al fine di trarne profitto per sé o per altri, mediante introduzione in un edificio o in altro luogo destinato in tutto o in parte a privata dimora o nelle pertinenze di essa, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da lire seicentomila a due milioni (primo comma); la pena è, però, della reclusione da tre a dieci anni e della multa da lire quattrocentomila a tre milioni se il reato è aggravato da una o più delle circostanze previste nel primo comma dell'art. 625 ovvero se ricorre una o più delle circostanze indicate all'articolo 61 (terzo comma). La trasformazione del furto in abitazione (nonché del furto con strappo) da reato aggravato in reato autonomo, ontologicamente sottratto al bilanciamento delle circostanze, ha comportato la contestuale soppressione dell'aggravante riferita alla condotta di chi, per commettere il fatto, si introduce o si trattiene in un edificio o in un altro luogo destinato ad abitazione. Il legislatore del 2001 ha altresì configurato un'attenuante speciale, disponendo all'art. 625-bis cod. pen. una riduzione di pena da un terzo alla metà nel caso in cui il colpevole, prima del giudizio, abbia consentito l'individuazione dei correi o di coloro che hanno acquistato, ricevuto od occultato la cosa sottratta o si sono comunque intromessi per farla acquistare, ricevere od occultare. In seguito, la legge n. 103 del 2017 è intervenuta sulla norma censurata in più punti: ha innalzato le pene contemplate nei commi primo e terzo (rispettivamente, reclusione da tre a sei anni e multa da euro 927 a euro 1.500 e reclusione da quattro a dieci anni e multa da euro 927 a euro 2.000); e ha aggiunto un quarto comma a tenore del quale le attenuanti diverse da quelle previste dagli artt. 98 e 625-bis, concorrenti con una o più delle aggravanti ex art. 625, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti, operandosi le diminuzioni di pena sulla quantità risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti. Infine, la legge n. 36 del 2019 ha, tra l'altro, ulteriormente inasprito i valori edittali sia nel primo (reclusione da quattro a sette anni) sia nel terzo comma (reclusione da cinque a dieci anni e multa da euro 1.000 a 2.500). Alla contestata eccessività del minimo edittale si è replicato che spetta al legislatore, in via esclusiva ai sensi della riserva di legge ex art. 25 Cost., stabilire il grado di reazione dell'ordinamento alla lesione di un determinato bene giuridico e determinare la misura della pena, salvo il limite di scelte sanzionatorie arbitrarie o manifestamente sproporzionate che evidenzino un uso distorto della discrezionalità legislativa, sottoponibili al sindacato di costituzionalità in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost. Né, nella specie, sono state indicate previsioni sanzionatorie già rinvenibili nell'ordinamento le quali, trasposte nella norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore ovvero consentano una rettifica alla deviazione delle scelte legislative. Peraltro, il furto in abitazione è caratterizzato dalla lesione dell'invulnerabilità del domicilio (art. 14 Cost.) e non appare utilmente comparabile, sotto il profilo dell'offensività, con altri reati contro il patrimonio. Ciò nonostante, il Collegio, come già nella sentenza n. 190 del 2019, ha inteso rimarcare che il rapido e significativo incremento dei valori edittali dei reati contro il patrimonio – nell'ambito del quale si iscrive il progressivo inasprimento sanzionatorio del furto in abitazione – segnala una pressione punitiva ormai estremamente rilevante, tale da richiedere al legislatore un'attenta considerazione, alla luce di una valutazione, complessiva e comparativa, dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del relativo livello di protezione.

ESTRATTO

«5.– (...) Aggiunto dall'art. 2, comma 2, della legge n. 128 del 2001, l'art. 624-bis cod. pen., sotto la rubrica "furto in abitazione e furto con strappo", disponeva, nel testo originario, che "chiunque si impossessa della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene, al fine di trarne profitto per sé o per altri, mediante introduzione in un edificio o in altro luogo destinato in tutto o in parte a privata dimora o nelle pertinenze di essa, è punito con la reclusione da uno a sei anni e con la multa da lire seicentomila a due milioni" (primo

comma); (...) “la pena è della reclusione da tre a dieci anni e della multa da lire quattrocentomila a tre milioni se il reato è aggravato da una o più delle circostanze previste nel primo comma dell’articolo 625 ovvero se ricorre una o più delle circostanze indicate all’articolo 61” (terzo comma). La ratio dell’innovazione normativa risiedeva nella trasformazione del furto in abitazione (e del furto con strappo) da reato aggravato in reato autonomo, come tale ontologicamente sottratto al bilanciamento delle circostanze; pertanto, l’art. 2, comma 3, della legge n. 128 del 2001 ha soppresso il numero 1) del primo comma dell’art. 625 cod. pen., ove la condotta di chi “per commettere il fatto, si introduce o si trattiene in un edificio o in un altro luogo destinato ad abitazione” era prevista come un’aggravante del furto (...). In pari tempo, l’art. 2, comma 4, della medesima legge ha configurato un’attenuante speciale mediante l’addizione dell’art. 625-bis cod. pen., che prevede una riduzione di pena da un terzo alla metà per il furto – anche se commesso in abitazione – “qualora il colpevole, prima del giudizio, abbia consentito l’individuazione dei correi o di coloro che hanno acquistato, ricevuto od occultato la cosa sottratta o si sono comunque intromessi per farla acquistare, ricevere od occultare”. L’art. 1, comma 6, della legge n. 103 del 2017 è poi intervenuto sull’art. 624-bis cod. pen. in più punti: con la lettera a), ne ha modificato il primo comma, innalzando le pene (reclusione da tre a sei anni e multa da euro 927 a euro 1.500); con la lettera b), ne ha modificato il terzo comma, anche qui innalzando le pene (reclusione da quattro a dieci anni e multa da euro 927 a euro 2.000); infine, con la lettera c), vi ha aggiunto un quarto comma, a tenore del quale “le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 625-bis, concorrenti con una o più delle circostanze aggravanti di cui all’articolo 625, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall’aumento conseguente alle predette circostanze aggravanti”. Da ultimo, l’art. 5, comma 1, della legge n. 36 del 2019 ha ulteriormente inasprito i riferimenti edittali dell’art. 624-bis cod. pen.: con la lettera a), ha aumentato la pena detentiva di cui al primo comma (ora da quattro a sette anni di reclusione); con la lettera b), le pene di cui al terzo comma (ora da cinque a dieci anni di reclusione e da euro 1.000 a euro 2.500 di multa). L’art. 3, comma 1, della medesima legge ha modificato l’art. 165 cod. pen., aggiungendovi la previsione per cui “nel caso di condanna per il reato previsto dall’articolo 624-bis, la sospensione condizionale della pena è comunque subordinata al pagamento integrale dell’importo dovuto per il risarcimento del danno alla persona offesa”. (...) 7.– In ordine alla denunciata eccessività del minimo edittale di pena detentiva, che, come detto, può intendersi riferita ai commi primo e terzo dell’art. 624-bis cod. pen., occorre rammentare che, come questa Corte ha più volte sottolineato, le valutazioni discrezionali di dosimetria penale competono in esclusiva al legislatore, chiamato dalla riserva di legge ex art. 25 Cost. a stabilire il grado di reazione dell’ordinamento al cospetto della lesione di un determinato bene giuridico: il sindacato di legittimità costituzionale al metro degli artt. 3 e 27 Cost. può quindi esercitarsi unicamente su scelte sanzionatorie arbitrarie o manifestamente sproporzionate, tali da evidenziare un uso distorto della discrezionalità legislativa (...). L’ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale riguardanti l’entità della pena edittale è subordinata all’indicazione da parte del giudice a quo di previsioni sanzionatorie già rinvenibili nell’ordinamento, le quali, trasposte all’interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore, una volta emendata dai vizi di illegittimità costituzionale adottati e riscontrati (...). 7.1.– Il Tribunale di Lecce denuncia l’“eccessivo iato” della pena edittale del furto in abitazione rispetto ad altri reati contro il patrimonio, e ne menziona numerosi e assai diversi, e non indica una grandezza preesistente, che possa essere trasposta “per linee interne” nell’art. 624-bis cod. pen., sicché quel che il rimettente chiede alla Corte non è di rettificare una deviazione delle scelte legislative, bensì di sostituirsi ad esse. D’altronde, nessuno dei *tertia comparationis* elencati dal rimettente

(furto semplice o aggravato, truffa semplice o aggravata, circonvenzione di persone incapaci, ricettazione, danneggiamento di sistemi informatici, frode in emigrazione, usura) esprime un'offensività omogenea a quella del furto in abitazione, caratterizzata, quest'ultima, dalla lesione dell'inviolabilità del domicilio assicurata dall'art. 14 Cost. (...). 7.2.– (...) Come già nella sentenza n. 190 del 2020, questa Corte intende tuttavia rimarcare che il rapido e significativo incremento dei valori edittali dei reati contro il patrimonio – nell'ambito del quale si iscrive il progressivo inasprimento sanzionatorio del furto in abitazione – segnala una pressione punitiva ormai estremamente rilevante e “richiede perciò attenta considerazione da parte del legislatore, alla luce di una valutazione, complessiva e comparativa, dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del livello di protezione loro assicurato”».

SENTENZA N. 120

La remunerazione dell'attività degli agenti della riscossione con un aggio pari a una percentuale fissa delle somme riscosse – Inammissibilità delle questioni e monito reiterato al legislatore

La sentenza n. 120 ha dichiarato inammissibili, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 53, 76 e 97 Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1999 (come sostituito dal d.l. n. 185 del 2008) il quale prevedeva la remunerazione dell'attività degli agenti della riscossione con un aggio stabilito in misura percentuale fissa delle somme riscosse, parzialmente a carico del debitore in caso di pagamento della cartella entro sessanta giorni e integralmente in caso contrario. L'istituto è rimasto sostanzialmente invariato anche nella disciplina vigente e costituisce il meccanismo ordinario di finanziamento dei costi dell'intera attività di riscossione, determinati principalmente dalla mancata esazione, il cui onere complessivo, per una precisa scelta di politica fiscale, viene fatto gravare sui soggetti morosi e non sulla fiscalità generale. L'importo percentuale dell'aggio è stato determinato sulla base dei costi complessivi della riscossione, fortemente condizionati dall'abnorme dimensione delle esecuzioni infruttuose, che incidono significativamente sulla proporzionalità dell'onere riversato sul contribuente. L'aggio, pur assumendo natura retributiva e non tributaria, deve però restare coerente con la sua funzione e non può assumere un carattere arbitrario. Invece, l'attuale meccanismo di finanziamento della riscossione comporta che una limitata platea di contribuenti, individuati in ragione della loro solvenza tardiva, debba sopportare il peso di una solidarietà sproporzionata e irragionevole perché collegata all'ingente costo del non riscosso, dovuto all'incapacità dello Stato di riscuotere i propri crediti nei confronti dei contribuenti insolventi. L'attuale situazione di inefficienza della riscossione coattiva si riflette sulla ragionevolezza e proporzionalità dell'aggio e determina una grave compromissione del dovere tributario, riconducibile al valore inderogabile della solidarietà e preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti risorse per divenire effettivi. Un'adeguata riscossione è essenziale ai fini della tutela dei diritti, non solo sociali ma anche civili, data la grande quantità di risorse necessaria al funzionamento degli apparati sia della tutela giurisdizionale sia della pubblica sicurezza. Le soluzioni per porre rimedio alla grave inadeguatezza dei meccanismi della riscossione coattiva sono tuttavia molteplici e implicano modifiche che rientrano nell'ambito delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore. La pronuncia additiva richiesta dal rimettente, consistente nella previsione di un minimo e di un massimo e

di un rapporto inversamente proporzionale al gettito da riscuotere, non è stata infatti ritenuta l'unica soluzione astrattamente compatibile con la Costituzione. Una soluzione simile era stata prevista unicamente dalla legge n. 192 del 1871, in un contesto completamente differente nel quale il limite percentuale rappresentava un sostanziale ancoraggio della misura ai costi del sistema di riscossione, mentre la previsione che tale percentuale fosse inversamente proporzionale al gettito dei ruoli affidati si giustificava al fine di rendere funzionale il servizio dei concessionari, allora privati, e di ridurre il divario tra le esattorie determinato dalle differenze di gettito gestito. In presenza di più soluzioni possibili, è urgente una riforma legislativa del meccanismo di remunerazione della riscossione, così da superare i profili di irragionevolezza della disciplina dell'aggio e da garantire risorse adeguate per lo svolgimento di tale funzione pubblica. Peraltro, in considerazione del fatto che il servizio della riscossione risulta ormai in gran parte accentrato, la Corte ha demandato alla valutazione del legislatore l'opportunità di mantenere in vita l'istituto stesso, il quale, da un lato, grava prevalentemente sui contribuenti solventi e, dall'altro, fornisce risorse insufficienti al corretto esercizio dell'attività. Inoltre, il sistema attuale determina un disincentivo al contrasto dell'"evasione da riscossione", soprattutto in caso di importi relativamente modesti, per i quali risulta un enorme numero di iscrizioni a ruolo che contribuisce alla formazione dell'ingente massa del non riscosso. Nel sottolineare la necessità che il servizio della riscossione coattiva sia messo in condizioni di funzionare correttamente, secondo i principi di efficienza e buon andamento, si è ribadita l'indifferibilità di una riforma, già auspicata dalla sentenza n. 51 del 2019, al fine di superare il rischio di una sproporzionata misura dell'aggio e di rendere efficiente il sistema, fermo restando che l'individuazione della soluzione più appropriata attiene alla discrezionalità del legislatore, secondo un ampio spettro di possibilità che varia dalla fiscalizzazione degli oneri della riscossione alla previsione di soluzioni, anche miste, che prevedano criteri e limiti adeguati per la determinazione di un aggio proporzionato.

ESTRATTO

«2.1.2.– Sulla dimensione di tali esecuzioni infruttuose è preliminarmente opportuno soffermarsi. (...) 2.1.3.– La Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, nella *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2019*, ha evidenziato che "il volume complessivo delle riscossioni a mezzo ruoli fra il 2000 e il 2019 è stato di 133,4 miliardi, a fronte di un carico netto di 1.002,8 miliardi, con un indice di riscossione del 13,3 per cento", precisando, peraltro, come tale "affievolirsi delle azioni di riscossione coattiva" risulti di dubbia compatibilità con "il conseguimento degli obiettivi di contrasto all'evasione fiscale e con la complessiva tenuta del sistema tributario" (...). Un'ulteriore conferma dell'insufficiente indice di riscossione che ha caratterizzato l'ultimo ventennio si rinviene nella recente audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate presso la Camera dei deputati (...), dove si precisa che "alla data del 30 giugno 2020, il valore del carico contabile residuo, affidato dai diversi enti creditori all'Agente della riscossione dal 1° gennaio 2000, ammonta a circa 987 miliardi di euro". Tale dimensione delle entrate pubbliche non rimosse, nella medesima audizione viene quindi definita la più evidente "particolarità" (ma ben si dovrebbe parlare di grave anomalia) che "emerge dal confronto del sistema della riscossione italiano con il panorama internazionale". (...) 2.1.5.– (...) la descritta, grave inadeguatezza dei meccanismi legislativi della riscossione coattiva nel nostro Paese concorre a impedire "di fatto" alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.: la funzione della riscossione, infatti, è essenziale "condizione di vita per la comunità", al punto da esprimere un interesse "protetto dalla Costituzione (art. 53) sullo stesso piano di ogni diritto individuale" (sentenza n. 45 del 1963). È quindi urgente che il legislatore statale provveda a riformare tali meccanismi. 2.1.6.– Le modalità con cui ciò potrebbe avvenire –

superando i profili di irragionevolezza della censurata disciplina dell'aggio (sostanzialmente riprodotta, come detto, nella sua essenziale struttura anche nella disciplina vigente) e garantendo risorse adeguate alla funzione pubblica della riscossione – possono però essere molteplici e sono rimesse in prima battuta alla discrezionalità del legislatore. (...) 2.1.7.– La circostanza che il servizio della riscossione sia ormai sostanzialmente accentrato, salve limitate eccezioni in ambito locale, presso l'ente pubblico Agenzia delle entrate - Riscossione (...), potrebbe, peraltro, essere considerata dal legislatore al fine di valutare se l'istituto dell'aggio mantenga ancora, in tale contesto, una sua ragion d'essere – posto che rischia di far ricadere (o fa attualmente ricadere, come si è visto) su alcuni contribuenti, in modo non proporzionato, i costi complessivi di un'attività ormai svolta quasi interamente dalla stessa amministrazione finanziaria e non più da concessionari privati –; o non sia piuttosto divenuto anacronistico e costituisca una delle cause di inefficienza del sistema. Infatti, se il finanziamento della riscossione, da un lato, finisce per gravare prevalentemente sui cosiddetti “contribuenti solventi” e, dall'altro, fornisce risorse insufficienti al corretto esercizio della funzione pubblica di riscossione, si determina anche un disincentivo alla lotta della cosiddetta “evasione da riscossione” nei confronti di chi riesce a sfuggire in senso totale ai propri obblighi, soprattutto se di importo relativamente modesto. Risulta del resto enorme il numero dei ruoli relativi a tali importi e che, in ogni caso, contribuisce alla genesi delle imponenti cifre che caratterizzano la massa del non riscosso (come risulta dalla memoria del Presidente dell'Ufficio parlamentare del bilancio sul disegno di legge AS 2144, dell'8 aprile 2021, Commissioni riunite V e VI del Senato della Repubblica): ciò anche per l'effetto di un quadro normativo che impone lo svolgimento di attività pressoché indistinte per tutte le tipologie di somme iscritte a ruolo. Su tale aspetto, peraltro, questa Corte ha già sollecitato il legislatore a una revisione dei criteri di riscossione in modo da garantire maggiore efficacia e tempestività (sentenza n. 51 del 2019). Anche un obbligo tributario di ridotto ammontare, come può essere spesso quello derivante da imposte locali, concretizza l'inderogabile dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e in quanto tale deve essere considerato dall'ordinamento, pena non solo la perdita di rilevanti quote di gettito ma altresì il determinarsi di “disorientamento e amarezza per coloro che tempestivamente adempiono e ulteriore spinta a sottrarsi al pagamento spontaneo per molti altri” (Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 8 aprile 2021, n. 4, pagina 31). Peraltro, la necessità di “un'ampia e organica revisione dell'intero sistema della riscossione per individuare soluzioni idonee a potenziare l'efficienza della struttura amministrativa e tutelare adeguatamente l'interesse dello Stato” è stata nuovamente evidenziata dalla Corte dei conti anche sotto l'ulteriore punto di vista della dimensione dei residui attivi, impropriamente ritenuti di riscossione certa – anche a causa di difetti di gestione e di comunicazione dei dati –, che si riflettono in termini negativi anche sulla stessa affidabilità dei bilanci pubblici (...).

2.1.8.– Il servizio della riscossione coattiva deve quindi essere messo in condizioni di funzionare correttamente secondo i principi di efficienza e buon andamento, anch'essi evocati dal rimettente: tuttavia le modalità con cui ciò può avvenire sono ben più complesse e varie rispetto alla soluzione dallo stesso richiesta. I principali Paesi europei (Germania, Francia, Spagna, Gran Bretagna) hanno, del resto, da tempo superato l'istituto dell'aggio e posto a carico della fiscalità generale le ingenti risorse necessarie al corretto funzionamento della riscossione. Tale soluzione, peraltro, è stata in vigore per circa quindici anni anche nel nostro ordinamento con il d.P.R. 29 settembre 1973, n. 603 (Modifiche ed integrazioni al testo unico delle leggi sui servizi della riscossione delle imposte dirette approvato con d.P.R. 15 maggio 1963, n. 858). Quest'ultimo, sebbene in un contesto ancora legato alla concessione a soggetti privati dell'attività di riscossione, all'art. 3, primo comma, già disponeva che “per le riscossioni effettuate sia mediante versamenti diretti dei contribuenti sia mediante ruoli l'esattore è retribuito con un aggio a carico degli enti destinatari del

gettito dei tributi”. Non è marginale rilevare che la più autorevole dottrina avesse ritenuto tale soluzione particolarmente efficace, sia in termini di trasparenza contabile, sia al fine di eliminare le disparità di trattamento tra i contribuenti. 2.1.9.– Al riscontro vulnus degli evocati valori costituzionali questa Corte non può, allo stato, porre rimedio, dato che, come detto, il quomodo delle soluzioni attinge, in ogni caso, alla discrezionalità del legislatore, secondo uno spettro di possibilità che varia dalla fiscalizzazione degli oneri della riscossione (così come lo sono già, del resto, quelli relativi all’attività di controllo e di accertamento), eventualmente escluse le spese di notifica della cartella e quelle esecutive, alla previsione di soluzioni, anche miste, che prevedano criteri e limiti adeguati per la determinazione di un “aggio” proporzionato. Le questioni sollevate dal rimettente vanno perciò dichiarate inammissibili, perché le esigenze prospettate, pur meritevoli di considerazione (nei sensi sopra precisati), implicano una modifica rientrante nell’ambito delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore (sentenza n. 219 del 2019). Nel pervenire a tale conclusione questa Corte ritiene, però, opportuno rimarcare, ancora una volta, l’indifferibilità della riforma, al fine sia di superare il concreto rischio di una sproporzionata misura dell’aggio, sia di rendere efficiente il sistema della riscossione».

SENTENZA N. 150

La previsione di pene detentive per il delitto di diffamazione commesso con il mezzo della stampa – Illegittimità costituzionale, illegittimità costituzionale in via consequenziale, non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni, non fondatezza della questione, manifesta infondatezza della questione e richiamo al legislatore

La sentenza n. 150 ha scrutinato le circostanze aggravanti del delitto di diffamazione commesso con il mezzo della stampa stabilite dagli artt. 13 della legge n. 47 del 1948 e 595, terzo comma, cod. pen. i quali prevedono, rispettivamente, l’applicazione cumulativa e alternativa della pena detentiva e pecuniaria. Adottando, in particolare, un dispositivo di accoglimento integrale per la prima disposizione e uno interpretativo di rigetto per la seconda, la Corte ha ritenuto coerente con i principi costituzionali e convenzionali posti a tutela della libertà di manifestazione del pensiero che l’inflizione della pena detentiva sia circoscritta ai soli casi di eccezionale gravità dei fatti e che in tutte le altre ipotesi sia, invece, adeguata una pena pecuniaria opportunamente graduata. A queste indicazioni rivolte direttamente ai giudici penali si è accompagnato il forte richiamo al legislatore circa la persistente necessità di riformare la vigente disciplina per individuare complessive strategie sanzionatorie in grado di temperare il libero esercizio dell’attività giornalistica e la tutela della reputazione individuale. La pronuncia, infatti, è stata assunta dopo l’infruttuoso decorso del termine di un anno accordato dall’ordinanza n. 132 del 2020, di rinvio della trattazione delle questioni, per consentire al Parlamento, secondo la tecnica dell’“incostituzionalità prospettata”, di rimeditare il bilanciamento legislativo contenuto nella disciplina denunciata e divenuto inadeguato anche alla luce dell’evoluzione della giurisprudenza costituzionale e convenzionale. Innanzitutto, la Corte ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 21, 117, primo comma, Cost. e 10 CEDU, l’art. 13 della legge n. 47 del 1948 che prevedeva una circostanza aggravante per il delitto di diffamazione commesso con il mezzo della stampa e consistente nell’attribuzione di un fatto determinato. Essa costituiva *lex specialis* rispetto alle due aggravanti *ex art.* 595, commi secondo e terzo, cod. pen. e imponeva l’applicazione

cumulativa della reclusione da uno a sei anni e della multa non inferiore a euro 258, a meno che non sussistessero, nel caso concreto, circostanze attenuanti giudicate prevalenti o almeno equivalenti. La necessaria irrogazione della sanzione detentiva (indipendentemente dalla possibilità di una sua sospensione condizionale o di una sua sostituzione con misure alternative) è stata ritenuta incompatibile con il diritto di manifestare il proprio pensiero e con l'esigenza di non dissuadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri. All'integrale caducazione del precetto non consegue un vuoto di tutela del diritto alla reputazione individuale poiché si riespande l'operatività dell'art. 595 cod. pen. In via consequenziale, la declaratoria di illegittimità ha investito l'art. 30, comma 4, della legge n. 223 del 1990 che comminava le sanzioni di cui al citato art. 13 ai responsabili di reati di diffamazione commessi attraverso trasmissioni consistenti nell'attribuzione di un fatto determinato. In secondo luogo, la Corte ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 21, 117, primo comma, Cost. e 10 CEDU, dell'art. 595, terzo comma, cod. pen. che configura una circostanza aggravante del delitto di diffamazione, integrata allorché l'offesa sia recata con il mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico; in tal caso, diversamente dalla norma giudicata illegittima, la pena prevista è alternativamente quella della reclusione da sei mesi a tre anni ovvero della multa non inferiore a 516 euro. Il carattere alternativo della sanzione è apparso in grado di coniugare la tutela della libertà di espressione e del diritto di cronaca e di critica esercitato dai giornalisti, che costituiscono una pietra angolare di ogni ordinamento democratico, e altresì della reputazione individuale, che è del pari un diritto inviolabile, strettamente legato alla stessa dignità della persona. Invero, aggressioni illegittime a tale diritto, compiute attraverso la stampa o altri mezzi di pubblicità, possono incidere grandemente sulla vita privata, familiare, sociale, professionale e politica delle vittime, arrecando danni suscettibili di essere enormemente amplificati dai moderni mezzi di comunicazione, che rendono agevolmente reperibili per chiunque, anche a distanza di molti anni, tutti gli addebiti diffamatori. Simili pregiudizi devono essere prevenuti dall'ordinamento con strumenti idonei, necessari e proporzionati, nel quadro di un indispensabile bilanciamento con le contrapposte esigenze di tutela della libertà di manifestazione del pensiero e del diritto di cronaca e di critica. Tra questi strumenti non può in assoluto escludersi la sanzione detentiva, purché la sua applicazione sia circondata da cautele idonee a schermare il rischio di indebita intimidazione esercitato su chi svolge la professione giornalistica. La giurisprudenza convenzionale ritiene, infatti, che l'inflizione di una pena detentiva per la diffamazione compiuta a mezzo della stampa o di altro mezzo di pubblicità non sia di per sé incompatibile con la libertà di manifestazione del pensiero qualora il fatto si caratterizzi per la sua eccezionale gravità. Tali ipotesi eccezionali risultano integrate, ad esempio, dai discorsi d'odio e dall'istigazione alla violenza ovvero anche da campagne di disinformazione condotte attraverso la stampa, internet o i *social media*, caratterizzate dalla diffusione di addebiti gravemente lesivi della reputazione della vittima e compiute nella consapevolezza, negli autori, della loro oggettiva e dimostrabile falsità. Chi pone in essere simili condotte (eserciti o meno la professione giornalistica) non svolge la funzione di cane da guardia della democrazia, che si attua paradigmaticamente tramite la ricerca e la pubblicazione di verità scomode ma, all'opposto, crea un pericolo per la democrazia, combattendo l'avversario mediante la menzogna, utilizzata come strumento per screditare la sua persona agli occhi della pubblica opinione, con prevedibili conseguenze distorsive anche rispetto agli esiti delle libere elezioni. Circoscritte a casi del genere, la previsione astratta e la concreta applicazione di sanzioni detentive non possono ragionevolmente produrre effetti di indebita intimidazione nei confronti del giornalismo e della sua essenziale funzione per la società democratica. Al di fuori di quei casi eccezionali, del resto assai lontani dall'*ethos*

professionale, la prospettiva del carcere resterà esclusa per il giornalista, così come per chiunque altro che abbia manifestato, attraverso la stampa o altri mezzi di pubblicità, la propria opinione, restando aperta soltanto la possibilità che siano applicate pene diverse dalla reclusione, nonché rimedi e sanzioni civili o disciplinari, in tutte le ordinarie ipotesi in cui la condotta lesiva della reputazione altrui abbia ecceduto dai limiti del legittimo esercizio del diritto di cronaca o di critica. L'interpretazione adeguatrice della norma denunciata, già recepita dalla giurisprudenza di legittimità, ha condotto ad affermare che il potere discrezionale del giudice nella scelta tra reclusione e multa deve essere esercitato non solo tenendo conto dei criteri di commisurazione della pena indicati nell'art. 133 cod. pen. ma anche, e ancor prima, delle indicazioni derivanti dalla Costituzione e dalla CEDU. Pertanto, il giudice penale dovrà optare per la reclusione soltanto nei casi di eccezionale gravità del fatto, dal punto di vista oggettivo e soggettivo, rispetto ai quali la pena detentiva risulti proporzionata; mentre dovrà limitarsi all'applicazione della multa, opportunamente graduata, in tutte le altre ipotesi. La Corte ha poi dichiarato non fondata e manifestamente infondata ulteriori questioni aventi ad oggetto la medesima disposizione e sollevate in riferimento agli artt. 27, terzo comma, e 25 Cost. In conclusione, la decisione, pur riaffermando l'esigenza che l'ordinamento si faccia carico della tutela effettiva della reputazione in quanto diritto fondamentale della persona, non implica che il legislatore debba ritenersi costituzionalmente vincolato a mantenere anche per il futuro una sanzione detentiva per i casi più gravi di diffamazione. Resta comunque attuale la necessità, già segnalata con l'ordinanza n. 132 del 2020, di una complessiva riforma della disciplina vigente, allo scopo di individuare strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica e, dall'altro, di assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime, e talvolta maliziose, aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività.

ESTRATTO

«1.– (...) I due giudizi, che sollevano questioni analoghe, sono già stati riuniti ai fini della decisione con l'ordinanza n. 132 del 2020 (...) di cui si è detto nel Ritenuto in fatto. Esse pongono, in estrema sintesi, il quesito se sia compatibile con la Costituzione, anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la previsione di pene detentive per il delitto di diffamazione commesso a mezzo della stampa. (...) 2.– Con l'ordinanza n. 132 del 2020, questa Corte ha già formulato una serie di valutazioni in ordine al thema decidendum, le quali debbono in questa sede essere integralmente confermate, e alle quali si salda, in consecuzione logica, l'odierna decisione (per il medesimo rilievo, sentenza n. 242 del 2019 rispetto all'ordinanza n. 207 del 2018). (...) 4.– Le questioni sollevate (...) sull'art. 13 della legge n. 47 del 1948, in riferimento agli artt. 21 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU, sono fondate. 4.1.– (...) la disposizione censurata prevede una circostanza aggravante per il delitto di diffamazione, integrata nel caso in cui la condotta sia commessa col mezzo della stampa e consista nell'attribuzione di un fatto determinato. Essa costituisce lex specialis rispetto alle due aggravanti previste dall'art. 595 cod. pen., secondo e terzo comma, che prevedono cornici sanzionatorie autonome e più gravi rispetto a quelle stabilite dal primo comma, rispettivamente nel caso in cui l'offesa all'altrui reputazione consista nell'attribuzione di un fatto determinato e in quello in cui l'offesa sia recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico. La pena prevista dall'art. 13 della legge n. 47 del 1948 è quella della reclusione da uno a sei anni e della multa non inferiore a euro 258. Le due pene – detentiva e pecuniaria – sono dunque previste in via cumulativa, il giudice essendo tenuto ad applicarle indefettibilmente entrambe; e ciò a meno che non sussistano, nel caso concreto, circostanze attenuanti giudicate prevalenti o, almeno, equivalenti all'aggravante in esame. 4.2.– Proprio

l'indeffettibilità dell'applicazione della pena detentiva, in tutte le ipotesi nelle quali non sussistano – o non possano essere considerate almeno equivalenti – circostanze attenuanti, rende la disposizione censurata incompatibile con il diritto a manifestare il proprio pensiero, riconosciuto tanto dall'art. 21 Cost., quanto dall'art. 10 CEDU. Come già rilevato da questa Corte nella ordinanza n. 132 del 2020, una simile necessaria irrogazione della sanzione detentiva (indipendentemente poi dalla possibilità di una sua sospensione condizionale, o di una sua sostituzione con misure alternative alla detenzione rispetto al singolo condannato) è divenuta ormai incompatibile con l'esigenza di "non dissuadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri": esigenza sulla quale ha particolarmente insistito la Corte EDU nella propria copiosa giurisprudenza rammentata nella stessa ordinanza, ma che anche questa Corte condivide. Per quanto (...) la sanzione detentiva non possa ritenersi sempre costituzionalmente illegittima nei casi più gravi di diffamazione, la sua necessaria inflizione, prevista dalla disposizione censurata in tutte le ipotesi da essa previste – che abbracciano, in pratica, la quasi totalità delle diffamazioni commesse a mezzo della stampa, periodica e non –, conduce necessariamente a esiti incompatibili con le esigenze di tutela della libertà di manifestazione del pensiero, e in particolare con quella sua specifica declinazione costituita dalla libertà di stampa, già definita "pietra angolare dell'ordine democratico" da una risalente pronuncia di questa Corte (sentenza n. 84 del 1969). (...) 4.3.– Dal momento che la funzione della disposizione censurata è unicamente quella di inasprire il trattamento sanzionatorio previsto in via generale dall'art. 595 cod. pen. in termini che non sono compatibili con l'art. 21 Cost., oltre che con l'art. 10 CEDU, essa deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella sua interezza, nei termini auspicati dal ricorrente. Tale dichiarazione non crea, del resto, alcun vuoto di tutela al diritto alla reputazione individuale contro le offese arrecate a mezzo della stampa, diritto che continua a essere protetto dal combinato disposto del secondo e del terzo comma dello stesso art. 595 cod. pen., il cui alveo applicativo si riespanderà in seguito alla presente pronuncia. (...) 6.– Le questioni sollevate (...) sull'art. 595, terzo comma, cod. pen. in riferimento agli artt. 3, 21 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU, devono invece essere dichiarate non fondate nei termini di seguito precisati. 6.1.– L'art. 595, terzo comma, cod. pen. configura (...) una circostanza aggravante del delitto di diffamazione, integrata allorché l'offesa sia recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico. La pena prevista è quella della reclusione da sei mesi a tre anni ovvero della multa non inferiore a 516 euro. 6.2.– La previsione in via, questa volta, soltanto alternativa della pena detentiva da parte della norma censurata non può ritenersi di per sé in contrasto con la libertà di manifestazione del pensiero, tutelata dagli artt. 21 Cost. e 10 CEDU. Come rammentato nell'ordinanza n. 132 del 2020, se è vero che la libertà di espressione – in particolare sub specie di diritto di cronaca e di critica esercitato dai giornalisti – costituisce pietra angolare di ogni ordinamento democratico, non è men vero che la reputazione individuale è del pari un diritto inviolabile, strettamente legato alla stessa dignità della persona. Aggressioni illegittime a tale diritto compiute attraverso la stampa, o attraverso gli altri mezzi di pubblicità cui si riferisce l'art. 595, terzo comma, cod. pen. – la radio, la televisione, le testate giornalistiche online e gli altri siti internet, i social media, e così via –, possono incidere grandemente sulla vita privata, familiare, sociale, professionale, politica delle vittime. E tali danni sono suscettibili, oggi, di essere enormemente amplificati proprio dai moderni mezzi di comunicazione, che rendono agevolmente reperibili per chiunque, anche a distanza di molti anni, tutti gli addebiti diffamatori associati al nome della vittima. Questi pregiudizi debbono essere prevenuti dall'ordinamento con strumenti idonei, necessari e proporzionati, nel quadro di un indispensabile bilanciamento con le contrapposte esigenze di tutela della libertà di manifestazione del pensiero, e del diritto di cronaca e di

critica in particolare. Tra questi strumenti non può in assoluto escludersi la sanzione detentiva, sempre che la sua applicazione sia circondata da cautele idonee a schermare il rischio di indebita intimidazione esercitato su chi svolga la professione giornalistica. Si deve infatti ritenere che l'inflizione di una pena detentiva in caso di diffamazione compiuta a mezzo della stampa o di altro mezzo di pubblicità non sia di per sé incompatibile con le ragioni di tutela della libertà di manifestazione del pensiero nei casi in cui la diffamazione si caratterizzi per la sua eccezionale gravità (così la stessa Corte EDU, grande camera, sentenza 17 dicembre 2004, Cumpănă e Mazăre contro Romania, paragrafo 115; nonché sentenze 5 novembre 2020, Balaskas contro Grecia, paragrafo 61; 11 febbraio 2020, Atamanchuk contro Russia, paragrafo 67; 7 marzo 2019, Sallusti contro Italia, paragrafo 59; 24 settembre 2013, Belpietro contro Italia, paragrafo 53; 6 dicembre 2007, Katrami contro Grecia, paragrafo 39). La Corte di Strasburgo ritiene integrate simili ipotesi eccezionali in particolare con riferimento ai discorsi d'odio e all'istigazione alla violenza, che possono nel caso concreto connotare anche contenuti di carattere diffamatorio; ma casi egualmente eccezionali, tali da giustificare l'inflizione di sanzioni detentive, potrebbero ad esempio essere anche rappresentati da campagne di disinformazione condotte attraverso la stampa, internet o i social media, caratterizzate dalla diffusione di addebiti gravemente lesivi della reputazione della vittima, e compiute nella consapevolezza da parte dei loro autori della – oggettiva e dimostrabile – falsità degli addebiti stessi. Chi ponga in essere simili condotte – eserciti o meno la professione giornalistica – certo non svolge la funzione di “cane da guardia” della democrazia, che si attua paradigmaticamente tramite la ricerca e la pubblicazione di verità “scomode”; ma, all'opposto, crea un pericolo per la democrazia, combattendo l'avversario mediante la menzogna, utilizzata come strumento per screditare la sua persona agli occhi della pubblica opinione. Con prevedibili conseguenze distorsive anche rispetto agli esiti delle stesse libere competizioni elettorali. Se circoscritta a casi come quelli appena ipotizzati, la previsione astratta e la concreta applicazione di sanzioni detentive non possono, ragionevolmente, produrre effetti di indebita intimidazione nei confronti dell'esercizio della professione giornalistica, e della sua essenziale funzione per la società democratica. Al di fuori di quei casi eccezionali, del resto assai lontani dall'ethos della professione giornalistica, la prospettiva del carcere resterà esclusa per il giornalista, così come per chiunque altro che abbia manifestato attraverso la stampa o altri mezzi di pubblicità la propria opinione; restando aperta soltanto la possibilità che siano applicate pene diverse dalla reclusione, nonché rimedi e sanzioni civili o disciplinari, in tutte le ordinarie ipotesi in cui la condotta lesiva della reputazione altrui abbia ecceduto dai limiti del legittimo esercizio del diritto di cronaca o di critica. 6.3.– La disposizione ora all'esame – l'art. 595, terzo comma, cod. pen. – deve essere interpretata in maniera conforme a tali premesse. Il potere discrezionale che essa attribuisce al giudice nella scelta tra reclusione (da sei mesi a tre anni) e multa (non inferiore a 516 euro) deve certo essere esercitato tenendo conto dei criteri di commisurazione della pena indicati nell'art. 133 cod. pen., ma anche – e ancor prima – delle indicazioni derivanti dalla Costituzione e dalla CEDU secondo le coordinate interpretative fornite da questa Corte e dalla Corte EDU; e ciò anche al fine di evitare la pronuncia di condanne penali, che potrebbero successivamente dar luogo a una responsabilità internazionale dello Stato italiano per violazioni della Convenzione (per la sottolineatura del dovere “di evitare violazioni della CEDU” in capo agli stessi giudici comuni, nel quadro dei loro compiti di applicazione delle norme, si veda la sentenza n. 68 del 2017, Considerato in diritto, punto 7.). Ne consegue che il giudice penale dovrà optare per l'ipotesi della reclusione soltanto nei casi di eccezionale gravità del fatto, dal punto di vista oggettivo e soggettivo, rispetto ai quali la pena detentiva risulti proporzionata, secondo i principi poc'anzi declinati; mentre dovrà limitarsi all'applicazione della multa, opportunamente graduata secondo la concreta gravità del fatto, in tutte le altre ipotesi.

Questa lettura, del resto, è stata già fatta propria dalla più recente giurisprudenza di legittimità, nel quadro di un'interpretazione che dichiaratamente si ispira alla giurisprudenza pertinente della Corte EDU e all'ordinanza n. 132 del 2020 (...). Così interpretata, la disposizione censurata risulta conforme tanto all'art. 21, quanto all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU. (...) 10.– La presente decisione, pur riaffermando l'esigenza che l'ordinamento si faccia carico della tutela effettiva della reputazione in quanto diritto fondamentale della persona, non implica che il legislatore debba ritenersi costituzionalmente vincolato a mantenere anche per il futuro una sanzione detentiva per i casi più gravi di diffamazione (in senso analogo, in relazione al contiguo diritto fondamentale all'onore, sentenza n. 37 del 2019). Resta però attuale la necessità, già sottolineata (...) con l'ordinanza n. 132 del 2020, di una complessiva riforma della disciplina vigente, allo scopo di “individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica; e, dall'altro, di assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime – e talvolta maliziose – aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività”».

SENTENZA N. 151

La mancata previsione di un termine per la conclusione del procedimento amministrativo sanzionatorio – Inammissibilità delle questioni e monito al legislatore

La sentenza n. 151 ha dichiarato inammissibili, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge n. 689 del 1981, il quale, nel disciplinare la conclusione della fase decisoria del procedimento amministrativo sanzionatorio, non prevede un termine per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione o dell'ordinanza di archiviazione degli atti. La legge generale sulle sanzioni amministrative stabilisce unicamente il termine di prescrizione quinquennale del diritto alla riscossione delle somme dovute per le violazioni amministrative, a differenza di quanto previsto da specifiche normative di settore, che hanno introdotto un termine di decadenza per l'adozione dei provvedimenti sanzionatori, determinato dalla legge o, in alcuni casi, dalla stessa autorità procedente in via regolamentare ovvero in sede di avvio del procedimento. La sola previsione del termine di prescrizione non è stata ritenuta adeguata a garantire il soddisfacimento delle specifiche esigenze di certezza delle situazioni giuridiche connesse all'esplicazione del potere sanzionatorio. Rispetto al procedimento amministrativo generale, in quello sanzionatorio l'esigenza di certezza, nella specifica accezione di prevedibilità temporale delle conseguenze derivanti dall'esercizio dei pubblici poteri, assume una rilevanza del tutto peculiare, perché tale esercizio si traduce nell'infrazione al trasgressore di svantaggi non immediatamente correlati alla soddisfazione dell'interesse pubblico pregiudicato dall'infrazione. In materia di sanzioni amministrative il principio di legalità non solo impone la rigorosa predeterminazione dei presupposti per l'esercizio del potere, ma deve anche necessariamente modellare il relativo procedimento, con specifico riguardo alla sua scansione cronologica. La previsione di un preciso limite temporale per l'irrogazione delle sanzioni costituisce, infatti, un presupposto essenziale per il soddisfacimento della tutela dell'interesse soggettivo alla tempestiva definizione della propria situazione giuridica di fronte alla potestà punitiva della pubblica amministrazione. Inoltre, la fissazione di un termine per la conclusione del procedimento non particolarmente distante dal momento dell'accertamento e della contestazione dell'illecito garantisce un esercizio effettivo del diritto di difesa ed è

coerente con il principio di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione. Pur ritenendo essenziale la previsione legislativa di un limite temporale per l'adozione del provvedimento sanzionatorio, il cui inutile decorso produca la consumazione del potere, la Corte non ha potuto tuttavia sanare la denunciata omissione legislativa, in quanto l'individuazione di termini in grado di assicurare un'adeguata protezione alle richiamate esigenze è rimessa alla valutazione del legislatore. È stata quindi sottolineata l'esigenza di un tempestivo intervento normativo, finalizzato a colmare una lacuna che si traduce in un anacronistico e ingiustificato privilegio per la pubblica amministrazione.

ESTRATTO

«4.1.– (...) Il procedimento sanzionatorio regolato dalla richiamata legge n. 689 del 1981, recante la disciplina generale sulle violazioni amministrative, si articola in due fasi distinte, la prima delle quali, affidata agli organi di vigilanza, è deputata all'acquisizione di elementi istruttori, e la seconda, avente natura lato sensu contenziosa e decisoria, è preordinata all'adozione, da parte dell'autorità titolare della potestà sanzionatoria, di un atto complesso, l'ordinanza-ingiunzione, di applicazione della sanzione pecuniaria e di ingiunzione del relativo pagamento, ovvero dell'ordinanza di archiviazione. L'elemento di raccordo tra gli indicati snodi procedurali è costituito dalla contestazione dell'illecito, la quale, a norma dell'art. 14 della legge n. 689 del 1981, se non è effettuata nell'immediatezza dell'accertamento, deve essere notificata "agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento". Il superamento di tale termine – che decorre dal momento in cui si è compiuta o si sarebbe dovuta compiere l'attività amministrativa necessaria a verificare l'esistenza dell'infrazione – è espressamente sanzionato con l'estinzione dell'obbligazione pecuniaria. 4.1.1.– Analogo termine non è, invece, contemplato per la conclusione della fase decisoria, in quanto il censurato art. 18, al primo comma, dispone che, "entro il termine di trenta giorni dalla data della contestazione o notificazione della violazione, gli interessati possono far pervenire all'autorità competente a ricevere il rapporto a norma dell'art. 17 scritti difensivi e documenti e possono chiedere di essere sentiti dalla medesima autorità", e al secondo comma che "l'autorità competente, sentiti gli interessati, ove questi ne abbiano fatto richiesta, ed esaminati i documenti inviati e gli argomenti esposti negli scritti difensivi, se ritiene fondato l'accertamento, determina, con ordinanza motivata, la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento, insieme con le spese, all'autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente; altrimenti emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti comunicandola integralmente all'organo che ha redatto il rapporto". L'unico termine assegnato all'autorità decidente è, dunque, quello di prescrizione quinquennale del diritto alla riscossione delle somme dovute per le violazioni amministrative, previsto dall'art. 28 della citata legge n. 689 del 1981. 4.1.2.– Deve essere, tuttavia, rammentato che, a differenza di quanto previsto dalla legge generale sulle sanzioni amministrative, per alcuni trattamenti sanzionatori regolati da fonti normative settoriali, come il decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) e il decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), il legislatore ha previsto sia un termine prescrizionale, sia uno, di natura decadenziale, entro il quale deve essere emesso il provvedimento sanzionatorio. Talora il termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio è stabilito dalla stessa autorità competente in via regolamentare, oppure, di volta in volta, in sede di avvio dell'iter procedimentale. Emblematica, al riguardo, è l'esperienza delle autorità amministrative indipendenti, il cui potere sanzionatorio, pur

inserendosi nella più complessa funzione di vigilanza e di controllo, è comunque soggetto alla legge n. 689 del 1981 (...). 6.1.– A fronte della specifica esigenza di contenere nel tempo lo stato di incertezza inevitabilmente connesso alla esplicazione di una speciale prerogativa pubblicistica, quale è quella sanzionatoria, capace di incidere unilateralmente e significativamente sulla situazione giuridica soggettiva dell'incolpato, non risulta adeguata la sola previsione del termine di prescrizione del diritto alla riscossione delle somme dovute per le violazioni amministrative, previsto dall'art. 28 della legge n. 689 del 1981. Esso, al di là della varietà delle ipotesi ricostruttive cui la natura "ibrida" della nozione legislativa ha dato adito – che ne individuano l'oggetto ora nel diritto di credito dell'autorità competente, ora nell'illecito, ora nello stesso potere sanzionatorio – identifica il margine temporale massimo dell'inerzia dell'amministrazione, superato il quale l'ordinamento presume il venir meno dell'interesse pubblico a dare attuazione alla pretesa punitiva. L'ampiezza di detto termine, di durata quinquennale e suscettibile di interruzione, lo rende inadatto a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa, che richiedono contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione. 7.– Ciò posto, deve, tuttavia, rilevarsi che la omissione legislativa denunciata dal rimettente non può essere sanata da questa Corte, essendo rimessa alla valutazione del legislatore l'individuazione di termini che siano idonei ad assicurare un'adeguata protezione agli evocati principi costituzionali, se del caso prevedendo meccanismi che consentano di modularne l'ampiezza in relazione agli specifici interessi di volta in volta incisi. 7.1.– Nel dichiarare l'inammissibilità delle questioni in esame – in ragione del doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore in ordine alla individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un fine costituzionalmente necessario (sentenza n. 23 del 2013) – questa Corte non può, tuttavia, esimersi dal sottolineare che il protrarsi della segnalata lacuna normativa rende ineludibile, per le ragioni dianzi poste in evidenza, un tempestivo intervento legislativo. Tale lacuna, infatti, colloca l'autorità titolare della potestà punitiva in una posizione ingiustificatamente privilegiata che, nell'attuale contesto ordinamentale, si configura come un anacronistico retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione».

SENTENZA N. 152

L'automatico diniego prefettizio del rilascio della patente di guida a soggetti sottoposti a misure di prevenzione o condannati per reati in materia di stupefacenti – Non fondatezza delle questioni e auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 152 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 1, cod. strada, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 4, 16 e 35 Cost., nella parte in cui prevede il diniego in via automatica del rilascio della patente di guida sia a coloro che sono o sono stati sottoposti a misure di prevenzione sia a soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti ex artt. 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990. La Corte ha ritenuto impraticabile un'interpretazione adeguatrice che estenda al diniego di rilascio i principi affermati dalla propria giurisprudenza in relazione alla revoca del titolo abilitativo contemplata dal comma 2 dello stesso art. 120. Ai fini della ricostruzione dei requisiti morali necessari al rilascio della patente si premette che il comma da ultimo citato è stato investito da diverse sentenze di accoglimento che ne hanno, di volta in volta, dichiarato l'illegittimità nella parte in cui prevedeva la revoca in via automatica della patente, anziché facoltativa, ai

soggetti condannati, in data successiva a quella del rilascio, per reati in materia di stupefacenti ovvero sottoposti a misura di sicurezza personale o a misure di prevenzione. La disciplina *de qua* ricollegava indebitamente in via automatica l'effetto della revoca a una varietà di reati, non omogenei, di diversa, se non lieve, entità e, nel delineare in termini di obbligatorietà il provvedimento prefettizio, appariva distonica rispetto alla previsione del potere discrezionale riconosciuto al magistrato di sorveglianza. Detti rilievi non sono stati però reputati riferibili alla diversa fattispecie del diniego di rilascio che riflette una condizione ostativa operante a monte del conseguimento del titolo, non assimilabile alla revoca (la quale interviene successivamente all'ottenimento dello stesso). Invero, l'effetto ostativo al conseguimento della patente non incide in modo indifferenziato sulla posizione dei soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti. La diversa gravità del reato, unitamente alla condotta del reo successiva alla condanna, assume rilievo ai fini dell'eventuale provvedimento riabilitativo che restituisce il diritto a richiedere la patente. Anche per i soggetti sottoposti a misure di prevenzione è prevista la riabilitazione con conseguente cessazione degli effetti pregiudizievoli connessi alla misura. Chiariti i significativi elementi differenziali caratterizzanti le due discipline, che ne giustificano il diverso trattamento normativo, la Corte ha comunque auspicato, alla luce delle novità scaturite dalla propria giurisprudenza, una nuova configurazione delle condizioni ostative del rilascio, nel senso di un migliore coordinamento sistematico delle distinte fattispecie.

ESTRATTO

«1.1.– (...) la disposizione in esame è censurata nella parte in cui prevede il diniego in via automatica del rilascio della patente di guida a coloro che sono o sono stati sottoposti alle misure di prevenzione di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità). (...) 1.2.– (...) il medesimo art. 120, comma 1, cod. strada, è censurato nella parte in cui prevede il diniego in via automatica del rilascio della patente di guida alle persone condannate per i reati di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza). (...) 5.2.1.– (...) con sentenza n. 22 del 2018, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 2 del medesimo art. 120 cod. strada, “nella parte in cui (...) disponeva che il prefetto provvede – invece che può provvedere – alla revoca della patente”. Ciò in base alla considerazione che “la disposizione denunciata – sul presupposto di una indifferenziata valutazione di sopravvenienza di una condizione ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida – ricollega (...) in via automatica, il medesimo effetto, la revoca di quel titolo, ad una varietà di fattispecie, non sussumibili in termini di omogeneità, atteso che la condanna, cui la norma fa riferimento, può riguardare reati di diversa, se non addirittura di lieve, entità”. E anche in considerazione della contraddizione insita nel fatto che “agli effetti dell'adozione delle misure di loro rispettiva competenza (...) mentre il giudice penale ha la facoltà di disporre, ove lo ritenga opportuno, il ritiro della patente, il prefetto invece ha il dovere di disporre la revoca”. (...) con la successiva sentenza n. 24 del 2020, lo stesso comma 2 dell'art. 120 cod. strada è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, “nella parte in cui disponeva che il prefetto provvede – invece che può provvedere – alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono sottoposti a misura di sicurezza personale”. (...) Infine, con la sentenza n. 99 del 2020, l'art. 120, comma 2, cod. strada è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, (...), nella parte in cui disponeva che il prefetto “provvede” - invece che “può provvedere” – alla revoca della patente di guida nei confronti dei soggetti che sono o sono stati sottoposti a misure di prevenzione. (...) 5.3.– (...) questa Corte ha già escluso che le ragioni che hanno

comportato il superamento dell'automatismo della revoca prefettizia (...) siano analogamente riferibili al diniego del titolo abilitativo di cui al comma 1 dell'art. 120 cod. strada. (...) "tale diniego riflette una condizione ostativa che, diversamente dalla revoca del titolo, opera a monte del suo conseguimento e non incide su alcuna aspettativa consolidata dell'interessato. (...) l'effetto ostativo al conseguimento della patente, previsto dalla disposizione censurata, non incide in modo "indifferenziato" sulla posizione dei soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti. La diversa gravità del reato commesso, unitamente alla condotta del reo successiva alla condanna, assume, infatti, determinante rilievo ai fini del possibile conseguimento (anche dopo un solo anno nel caso di condanna con pena sospesa) di un provvedimento riabilitativo (...), che restituisce al condannato il diritto a richiedere la patente di guida" (...). 5.3.1.– Questi stessi argomenti risultano estensibili alle questioni relative al diniego di rilascio del titolo a coloro che siano o siano stati sottoposti a misure di prevenzione. Inoltre, con riferimento a queste ultime è prevista la possibilità di ottenere, sebbene dopo tre anni, la riabilitazione prevista dall'art. 70 del d.lgs. n. 159 del 2011. Essa comporta la cessazione degli effetti pregiudizievole connessi alla misura, nonché dei divieti previsti dall'art. 67 dello stesso d.lgs. n. 159 del 2011. Anche rispetto a questa ulteriore condizione soggettiva, pertanto, l'ordinamento riconosce un differenziato rilievo della condotta e della personalità del soggetto, con una valutazione che assume rilevanza decisiva ai fini del possibile conseguimento della patente di guida. 5.4.– Pertanto, i significativi elementi differenziali, che caratterizzano rispettivamente i provvedimenti di diniego di rilascio, di cui al comma 1 dell'art. 120 cod. strada, e quelli di revoca del titolo, giustificano, su un piano di non manifesta irragionevolezza, il diverso trattamento normativo (...). Rimane comunque auspicabile una nuova configurazione delle condizioni ostative del rilascio, nel senso di un migliore coordinamento sistematico delle distinte fattispecie, alla luce delle novità scaturite dalle precedenti decisioni di questa Corte».

SENTENZA N. 154

L'asserita insufficienza dei rimedi in caso di inadempimento dell'obbligo del datore di versare a un fondo di previdenza complementare le quote di TFR spettanti al lavoratore – Inammissibilità delle questioni e auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 154 ha dichiarato inammissibili, per plurime ragioni (lacunosa descrizione della fattispecie concreta, carente motivazione sulla non manifesta infondatezza, contraddittorietà del *petitum* e richiesta di un intervento additivo a elevato coefficiente manipolativo in materia rimessa alla discrezionalità legislativa), le questioni di costituzionalità dell'art. 8 del d.lgs. n. 252 del 2005, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, 38, 47 e 76 Cost., in quanto non prevede la legittimazione del fondo di previdenza complementare ad agire contro il datore di lavoro per ottenere l'accertamento e l'esecuzione dell'obbligo di versamento delle quote di TFR spettanti al lavoratore e preclude a quest'ultimo la tutela monitoria. La Corte ha rilevato la mancata attuazione delle previsioni della legge delega in ordine alla contitolarità, in capo ai fondi pensione e agli iscritti, del diritto alla contribuzione e del diritto al TFR (art. 1, comma 2, lett. e, n. 8, della legge n. 243 del 2004). Tuttavia, il rimettente non ha spiegato per quale ragione l'incompleta attuazione della delega con riguardo a un aspetto circoscritto (la legittimazione ad agire del fondo pensione) si ripercuota sull'intero disegno riformatore, tanto da vanificarne i più ampi obiettivi che consistono nell'incrementare i flussi di finanziamento destinati alle forme

pensionistiche complementari e nel garantire una più elevata copertura previdenziale, in modo da affiancare il sistema obbligatorio pubblico, in attuazione dei principi enunciati dall'art. 38 Cost. Inoltre, l'auspicato intervento additivo attiene alla conformazione di istituti, come la sostituzione processuale e il litisconsorzio necessario, in cui ampio è l'apprezzamento discrezionale riconosciuto al legislatore, e si ripromette di delinearli secondo soluzioni caratterizzate da un alto tasso di manipolatività. All'esito di inammissibilità si è comunque accompagnato l'auspicio che la materia, assai rilevante sul piano delle attese sinergie fra mutualità volontaria e regime pensionistico pubblico, sia oggetto di una più attenta sistemazione da parte del legislatore, chiamato a risolvere le aporie pur emergenti dalle questioni scrutinate.

ESTRATTO

«2.1.– (...) La mancata attuazione delle previsioni della legge delega in ordine alla contitolarità, in capo ai fondi pensione e agli iscritti, del diritto alla contribuzione e del diritto al TFR (art. 1, comma 2, lettera e, numero 8, della legge n. 243 del 2004) impone di ricostruire in modo puntuale la volontà delle parti (...) e di accertare di volta in volta se il conferimento del TFR sottenda la cessione di un credito futuro (art. 1260 del codice civile) o una delegazione di pagamento (art. 1268 cod. civ.). Su tale qualificazione, che incide sulla titolarità del diritto e sulla conseguente legittimazione a dedurlo in causa, il rimettente trascura di soffermarsi. (...) 2.2.1.– (...) il giudice a quo non spiega per quale ragione l'incompleta attuazione della delega con riguardo a un aspetto circoscritto (la legittimazione ad agire del fondo pensione) si ripercuota sull'intero disegno riformatore, tanto da vanificarne gli obiettivi. (...) 2.3.3.– (...) L'auspicato intervento additivo attiene alla conformazione di istituti, come la sostituzione processuale e il litisconsorzio necessario, in cui ampio è l'apprezzamento discrezionale riconosciuto al legislatore, e si ripromette di delinearli secondo soluzioni caratterizzate da un alto tasso di manipolatività. (...) 3.– Questa Corte non può, tuttavia, non osservare che la materia, assai rilevante sul piano delle attese sinergie fra mutualità volontaria e regime pensionistico pubblico, dovrebbe essere oggetto di una più attenta sistemazione da parte del legislatore, chiamato a risolvere le aporie che pur emergono dalle questioni oggi scrutinate».

SENTENZA N. 173

Il divieto triennale di concessione di misure alternative alla detenzione, nonché dei permessi premio e del lavoro all'esterno, al condannato al quale sia stata revocata una misura ottenuta in precedenza – Non fondatezza delle questioni e segnalazione al legislatore

La sentenza n. 173 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, commi 1, 2 e 3, ord. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., nella parte in cui prevede che, per la durata di tre anni, non possano essere concesse misure alternative alla detenzione né i benefici dei permessi premio e del lavoro all'esterno al condannato al quale sia stata revocata una misura alternativa ottenuta in precedenza. La preclusione in esame consegue ad una revoca delle misure alternative che non è automatica, bensì basata su una valutazione in concreto e caso per caso delle situazioni in cui il comportamento del condannato, contrario alla legge o alle prescrizioni dell'autorità

giudiziaria, risulta incompatibile con la prosecuzione della misura originariamente concessa. Tale preclusione, pur severa e opinabile dal punto di vista delle scelte di politica penitenziaria, costituisce espressione della discrezionalità legislativa, non contrasta con il principio del finalismo rieducativo della pena e non risulta irragionevole, in quanto non stabilisce un automatismo ostativo fondato sul titolo di reato; né dipende da un giudizio di maggiore pericolosità espresso dal giudice della cognizione attraverso il riconoscimento dell'aggravante della recidiva. La norma *de qua* è stata introdotta dal legislatore come deterrente contro eventuali infrazioni alle prescrizioni che accompagnano la misura e si fonda sul puntuale riscontro di specifiche violazioni commesse dal condannato durante il godimento. Attualmente il tribunale di sorveglianza ha la possibilità di fornire una risposta graduata ai comportamenti in astratto suscettibili di determinare la revoca della misura, potendo pervenire a questo esito solo nei casi più gravi e tener conto, nell'ambito della discrezionalità affidatagli, delle relative conseguenze. La preclusione deriva, dunque, da una valutazione giudiziale condotta caso per caso ed effettuata non sulla base di presunzioni legate al titolo di reato o allo *status* di recidivo del condannato, ma alla luce del percorso concretamente compiuto durante l'esecuzione della pena, e in particolare di specifiche condotte in violazione delle prescrizioni inerenti alla misura, che hanno determinato un giudizio di non meritevolezza rispetto a un nuovo accesso. La Corte ha comunque rimesso alla discrezionalità del legislatore la valutazione circa la possibilità di attenuare il rigore della disciplina censurata, anche in relazione al rischio che la preclusione triennale conduca, nella pratica, a rendere improbabile non solo un secondo accesso alle misure alternative, ma anche il godimento dei più limitati benefici del permesso premio e del lavoro all'esterno. Infatti, gli stringenti limiti di pena inflitta o residua che condizionano l'accesso alle misure e i tempi tecnici per l'esame delle istanze del condannato da parte del giudice di sorveglianza fanno sì che, in un elevato numero di casi, il divieto finisca per coprire interamente o quasi la pena residua.

ESTRATTO

«3.3.– Anche all'esito di una complessiva rimediazione delle conclusioni cui era pervenuta con l'ordinanza n. 87 del 2004 alla luce della propria successiva giurisprudenza, tuttavia, questa Corte ritiene che la preclusione censurata, pur indubbiamente severa e opinabile dal punto di vista delle scelte di politica penitenziaria, costituisca espressione della discrezionalità legislativa, “non in contrasto con il principio costituzionale di finalizzazione rieducativa della pena (art. 27, primo e terzo comma, Cost.), e non irragionevole al punto da integrare una lesione ex art. 3 Cost.” (in questi stessi termini, si veda la sentenza n. 50 del 2020, relativa ad altra preclusione prevista dall'ordinamento penitenziario) (...). 3.3.3.– Il divieto triennale, previsto dalle disposizioni censurate, di concessione di benefici e misure alternative conseguente alla revoca di altra misura alternativa precedentemente concessa – evidentemente pensato dal legislatore in chiave di deterrenza contro eventuali violazioni delle prescrizioni inerenti alla misura – si fonda, piuttosto, sul puntuale riscontro da parte dello stesso tribunale di sorveglianza di specifiche violazioni commesse dal condannato durante il godimento della misura medesima. Occorre rammentare, a questo proposito, che – per effetto della nuova formulazione dell'art. 51-ter, comma 1, ordin. penit. introdotta dall'art. 5, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123, recante “Riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i), l), m), o), r), t) e u), della legge 23 giugno 2017, n. 103” – il tribunale di sorveglianza ha oggi la possibilità di reagire alla commissione di comportamenti suscettibili di determinare la revoca della misura alternativa attraverso una pluralità di risposte: la prosecuzione della misura nonostante la condotta inosservante da parte del

condannato; la sua sostituzione con altra misura; e infine la sua revoca, riservata evidentemente ai casi più gravi, che dimostrino la necessità di una regressione del percorso rieducativo e di un almeno temporaneo ripristino del regime di detenzione, in particolare in funzione di contenimento di un concreto rischio di recidiva evidenziatosi in capo al condannato. Nell'esercitare tale discrezionalità, il tribunale non potrà non tenere conto anche delle conseguenze particolarmente gravose associate alla revoca, e in particolare della preclusione – nell'arco di un intero triennio – relativa alla concessione di ogni altra misura alternativa o beneficio penitenziario, diversi dalla liberazione anticipata. La preclusione qui all'esame discende dunque da una valutazione caso per caso da parte del giudice di sorveglianza, effettuata sulla base non già di presunzioni legate al titolo di reato o allo status di recidivo del condannato, ma del percorso da lui concretamente compiuto durante l'esecuzione della pena, e in particolare di specifiche condotte in violazione delle prescrizioni inerenti alla misura alternativa, che ne hanno determinato un giudizio di non meritevolezza rispetto alla possibilità, già concessagli una prima volta, di eseguire la propria pena in regime extramurario (...). 3.4.3.– (...) nelle questioni qui all'esame (...) non si pone il problema della tutela dell'interesse del bambino a essere accudito da almeno un genitore, e (...) la presenza di affetti familiari per il detenuto – come pure accade nel caso oggetto del giudizio a quo, caratterizzato dalla presenza di una figlia in tenerissima età – costituisce un'eventualità frequente e certo foriera di ulteriori sofferenze a carico sia del condannato che dei suoi cari, ma della quale la disciplina delle misure alternative e dei benefici penitenziari già si fa ordinariamente carico, nel disegnare il percorso rieducativo che il condannato deve compiere per reinserirsi gradualmente nel tessuto sociale: un percorso che passa anche per la responsabilizzazione del condannato in ordine alla necessità di rispettare le prescrizioni inerenti alle misure alternative già concessegli. 3.5.– (...) Resta, peraltro, affidata alla discrezionalità del legislatore la valutazione se e in che misura il rigore della disciplina censurata possa essere attenuato, anche in relazione al rischio che la preclusione triennale da essa stabilita conduca, nella pratica, a rendere improbabile non solo un secondo accesso alle misure alternative, ma anche il godimento dei più limitati benefici del permesso premio e del lavoro all'esterno del carcere durante la successiva esecuzione della pena. In effetti, tenuto conto degli stringenti limiti di pena inflitta o residua che condizionano oggi l'accesso alle singole misure (quattro anni, nelle ipotesi ordinarie di detenzione domiciliare e di affidamento in prova al servizio sociale), oltre che dei tempi tecnici necessari per l'esame delle istanze del condannato da parte del giudice di sorveglianza, la preclusione triennale successiva alla revoca, pur potenzialmente temperata dagli effetti della liberazione anticipata, finisce per coprire, in un elevato numero di casi, la totalità o quasi della pena residua».

SENTENZA N. 185

La sanzione amministrativa pecuniaria fissa per l'inosservanza degli obblighi informativi sui rischi della ludopatia – Illegittimità costituzionale, inammissibilità della questione e invito al legislatore

La sentenza n. 185 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 42, 117, primo comma, Cost. e 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, l'art. 7, comma 6, secondo periodo, del d.l. n. 158 del 2012 che stabiliva, a carico dei concessionari del gioco e dei titolari di sale giochi e scommesse, la sanzione amministrativa pecuniaria di 50.000 euro per l'inosservanza dei

plurimi obblighi informativi sui rischi della ludopatia, contemplati dal precedente comma 5. La norma censurata puniva indistintamente differenti infrazioni con una sanzione di considerevole severità e fissa, cioè insuscettibile di graduazione da parte dell'autorità amministrativa e del giudice in correlazione alle specifiche circostanze del caso concreto. La fissità del trattamento sanzionatorio impediva di tener conto della diversa gravità concreta dei singoli illeciti, che è in funzione dell'ampiezza dell'offerta di gioco e del tipo di violazione commessa. Pertanto, la reazione sanzionatoria poteva risultare manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto al disvalore concreto di fatti pure ricompresi nella sfera applicativa della norma. Né la validità della conclusione è risultata inficiata dalla circostanza che l'autore dell'illecito possa mitigare l'importo della sanzione ricorrendo al pagamento in misura ridotta. Da un lato, infatti, l'istituto costituisce una forma di definizione della contestazione puramente eventuale e implica la rinuncia al diritto di difendersi in giudizio; dall'altro, esso non esclude che la sanzione, di importo significativo anche dopo la riduzione, resti di per sé fissa e tale da accomunare violazioni di disvalore sensibilmente differenziato. Inoltre, le sanzioni amministrative introdotte dal legislatore per contrastare la diffusione dei disturbi da gioco d'azzardo, pur improntate a marcata severità, risultano in genere graduabili, a ulteriore riprova dell'irragionevolezza della diversa scelta operata con la norma contestata. Nel sistema vigente non si rinvengono soluzioni sanzionatorie che possano sostituirsi a quella dichiarata illegittima, in ragione dell'assimilabilità delle condotte colpite. Ciò non preclude, tuttavia, una declaratoria di illegittimità dal contenuto meramente ablativo, spettando al legislatore determinare, nel rispetto dei principi costituzionali, una diversa sanzione per i comportamenti considerati, stabilendone i relativi limiti minimo e massimo.

ESTRATTO

«2.– La norma denunciata si colloca nell'articolato quadro delle misure intese a contrastare il fenomeno – diffusosi in parallelo al progressivo aumento dell'offerta ludica consentita, sino ad assumere dimensioni allarmanti – della “dipendenza da gioco d'azzardo” (cosiddetto gioco d'azzardo patologico o ludopatia): “fenomeno da tempo riconosciuto come vero e proprio disturbo del comportamento, assimilabile, per certi versi, alla tossicodipendenza e all'alcoolismo” (sentenza n. 108 del 2017), con riflessi, talvolta gravi, sulle capacità intellettive, di lavoro e di relazione di chi ne è affetto, e con ricadute negative altrettanto rilevanti sulle economie personali e familiari. Esclusa dal legislatore una risposta di tipo “proibizionistico”, le misure considerate si muovono su una pluralità di piani. Vi rientrano, così, le misure di “prevenzione logistica”, prefigurate dall'art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, e ampiamente diffuse a livello di legislazione regionale, consistenti nell'imposizione di distanze minime delle sale da gioco rispetto a luoghi cosiddetti “sensibili”: frequentati, cioè, da categorie di soggetti che si presumono particolarmente vulnerabili – per le loro condizioni personali – di fronte “alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni” (sentenza n. 300 del 2011). Una misura più radicale è prevista al fine di tutelare i minori di età, i quali non possono essere ammessi a partecipare ai giochi pubblici con vincita in denaro: precetto la cui violazione è sanzionata, in capo al titolare dell'esercizio commerciale, del locale o del punto di offerta del gioco, con la sanzione amministrativa pecuniaria da cinquemila a ventimila euro e con la chiusura dell'esercizio, del locale o del punto di offerta da dieci a trenta giorni, nonché con la revoca di qualsiasi autorizzazione o concessione nel caso di commissione di tre violazioni nel corso di un triennio (art. 24, commi 20 e 21, del d.l. n. 98 del 2011, come convertito). La legge ha, inoltre, dapprima fortemente limitato la pubblicità concernente i giochi con vincite in denaro, punendo il committente del messaggio pubblicitario non consentito e il proprietario del mezzo di diffusione con una sanzione

amministrativa da centomila a cinquecentomila euro (art. 7, commi 4 e 6, primo periodo, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito); successivamente, ha vietato la pubblicità relativa, tanto ai giochi, quanto alle scommesse, pena il pagamento di una sanzione di importo pari al venti per cento del valore della sponsorizzazione o della pubblicità e in ogni caso non inferiore, per ogni violazione, a cinquantamila euro (art. 9 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87 [...]). In questo contesto, si è anche inteso responsabilizzare i concessionari del gioco e i titolari delle sale, introducendo in capo a essi obblighi di informazione sui rischi di cadere nella dipendenza: il riferimento è proprio alle prescrizioni di cui all'art. 7, comma 5, del d.l. n. 158 del 2012 (...). Il citato art. 7, comma 5, prevede, in particolare, che formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro debbano figurare (unitamente all'indicazione delle relative probabilità di vincita) sulle schedine, ovvero sui tagliandi di tali giochi; che le medesime formule di avvertimento debbano essere applicate sugli apparecchi da gioco (...); che esse debbano essere altresì riportate su apposite targhe esposte nelle aree o nelle sale in cui sono installati i videoterminali per il gioco (...), nonché nei punti di vendita in cui si esercita come attività principale l'offerta di scommesse su eventi sportivi e non; che debbano inoltre comparire, in modo chiaramente leggibile, all'atto di accesso ai siti internet destinati all'offerta di giochi con vincite in denaro; che, infine, i gestori di sale da gioco e di esercizi, in cui vi sia offerta di giochi pubblici o scommesse, debbano esporre, all'ingresso e all'interno dei locali, il materiale informativo predisposto dalle aziende sanitarie locali, diretto a porre in evidenza i rischi correlati al gioco e a segnalare la presenza sul territorio dei servizi di assistenza dedicati alla cura e al reinserimento sociale delle persone con patologie collegate al gioco d'azzardo. Il successivo comma 6 (...), dopo aver previsto, al primo periodo, la sanzione per la violazione delle limitazioni ai messaggi pubblicitari (...), al secondo periodo (...) stabilisce che l'inosservanza delle disposizioni di cui al comma 5 è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria pari a cinquantamila euro. (...) Sulla materia è poi tornato anche l'art. 9-bis del d.l. n. 87 del 2018, come convertito, stabilendo che avvertenze relative ai rischi connessi al gioco d'azzardo debbano figurare nei tagliandi delle lotterie istantanee (comma 1) e ribadendo che omologhe formule di avvertimento debbano essere applicate sugli apparecchi da gioco e nelle aree e nei locali in cui questi sono installati (comma 4), senza, peraltro, che ciò implichi abrogazione implicita del citato art. 7, comma 5, del d.l. n. 158 del 2012, il cui disposto viene espressamente lasciato "fermo" (comma 5). (...) 3.– (...) In linea di principio, (...) non può essere ritenuta "preclusiva della declaratoria di illegittimità costituzionale delle leggi la carenza di disciplina (...) che da essa può derivarne, in ordine a determinati rapporti (sentenza n. 59 del 1958)" (sentenza n. 242 del 2019). Spetterà – laddove ne ricorrano le condizioni – ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione, e, comunque sia, al legislatore provvedere a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che – in conseguenza della decisione stessa – apparissero bisognevoli di apposita regolamentazione (sentenza n. 113 del 2011). Tale principio è riferibile (...) anche ai casi in cui lo scrutinio di legittimità costituzionale verta su una norma sanzionatoria e le censure investano l'entità o la strutturazione del trattamento punitivo. (...) L'esigenza di far ricorso a una pronuncia di tipo manipolativo, che sostituisca la sanzione censurata con altra conforme a Costituzione, si pone imprescindibilmente solo allorché la lacuna di punibilità che conseguirebbe a una pronuncia ablativa, non colmabile tramite l'espansione di previsioni sanzionatorie coesistenti, si riveli foriera di "insostenibili vuoti di tutela" per gli interessi protetti dalla norma incisa (sentenza n. 222 del 2018): come, ad esempio, quando ne derivasse una menomata protezione di diritti fondamentali dell'individuo o di beni di particolare rilievo per l'intera collettività rispetto a gravi forme di aggressione, con eventuale conseguente violazione di obblighi costituzionali o sovranazionali. In simili ipotesi,

il vuoto normativo conseguente alla rimozione pura e semplice della disposizione scrutinata non sarebbe tollerabile, neppure temporaneamente: ciò, tanto più alla luce della considerazione che un intervento legislativo inteso a colmare la lacuna, per quanto immediato, opererebbe, di necessità, solo per il futuro (stante l'inderogabile principio di irretroattività della norma sfavorevole in materia punitiva). Esso non avrebbe, quindi, alcun effetto sui fatti pregressi, i quali, a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale, diverrebbero automaticamente e definitivamente privi di ogni rilievo penale, persino in presenza di una sentenza irrevocabile di condanna, i cui effetti verrebbero a cessare (...): disciplina, questa, da ritenere riferibile anche ai fatti colpiti con sanzioni amministrative a carattere punitivo (sentenza n. 68 del 2021). È in tali casi che la rimozione del vulnus costituzionale resta necessariamente condizionata all'individuazione di soluzioni sanzionatorie che – nel rispetto dei limiti ai poteri di questa Corte, che escludono interventi di tipo “creativo” – possano sostituirsi a quella censurata: soluzioni rinvenibili – secondo la più recente giurisprudenza della Corte stessa, ispirata dall'esigenza di evitare la creazione di “zone franche” intangibili dal controllo di legittimità costituzionale – anche fuori dal tradizionale schema delle “rime obbligate”, facendo leva su “precisi punti di riferimento” offerti dal sistema normativo vigente, anche alternativi tra loro, salvo un sempre possibile intervento legislativo di segno differente, purché rispettoso della Costituzione (sentenze n. 40 del 2019, n. 222 del 2018 e n. 236 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 99 del 2019). Una simile ipotesi non è, peraltro, ravvisabile nella fattispecie oggetto dell'odierno giudizio. La tutela della salute, nella cui cornice si inscrivono le misure intese a contrastare il gioco d'azzardo patologico (sentenze n. 27 del 2019, n. 108 del 2017 e n. 300 del 2011), è obiettivo di sicuro rilievo costituzionale e i precetti sanzionati dalla norma censurata sono in grado di svolgere un ruolo indubbiamente apprezzabile in questo contesto. Nondimeno, si resta pur sempre di fronte a condotte sensibilmente antecedenti la concreta offesa all'interesse protetto: discutendosi di inosservanze a obblighi informativi, o di “richiamo dell'attenzione”, a carattere preventivo (...), finalizzati a mettere sull'avviso chi già pratica, o sarebbe intenzionato a praticare, forme di gioco consentite dalla legge sulle possibili derive patologiche di tale pratica, fidando che ciò giovi a dissuaderlo (se non dall'intento di praticare il gioco, quantomeno) dagli abusi. Il deficit di tutela conseguente all'ablazione della norma denunciata non attinge, dunque, a quei livelli che rendono indispensabile la ricerca – e l'indicazione, da parte del giudice rimettente (sentenze n. 115 del 2019 e n. 233 del 2018) – di soluzioni sanzionatorie alternative, costituzionalmente adeguate, suscettibili di essere sostituite, ad opera di questa Corte, a quella sospettata di illegittimità costituzionale, in attesa di un intervento legislativo. (...) 6.– Nel merito, le questioni sollevate in riferimento all'art. 3, in combinato disposto con gli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, sono fondate. La norma censurata punisce indistintamente l'inosservanza dei plurimi obblighi di condotta contemplati dall'art. 7, comma 5, del d.l. n. 158 del 2012 (...) con una sanzione amministrativa pecuniaria di considerevole severità e, al tempo stesso, fissa; dunque, non suscettibile di graduazione da parte dell'autorità amministrativa, e del giudice poi, in correlazione alle specifiche circostanze del caso concreto (...). La fissità del trattamento sanzionatorio impedisce di tener conto della diversa gravità concreta dei singoli illeciti, che è in funzione dell'ampiezza dell'offerta di gioco e del tipo di violazione commessa. Un conto è l'omissione delle formule di avvertimento in schedine o tagliandi di giochi soggetti ad ampia diffusione, altro conto le inadempienze relative a sale da gioco o esercizi in cui vi sia offerta di giochi pubblici, la cui gravità varia in modo rilevante secondo la dimensione e l'ubicazione della sala o dell'esercizio, il grado di frequentazione, il numero di apparecchiature da gioco presenti e la circostanza che si sia di fronte a una violazione totale, ovvero solo parziale, degli obblighi previsti. Tutto ciò fa sì che la reazione sanzionatoria possa risultare manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto

al disvalore concreto di fatti pure ricompresi nella sfera applicativa della norma, come attesta in modo esemplare il caso oggetto del giudizio a quo. (...) Giova rilevare, per altro verso, che (...) le sanzioni amministrative introdotte dal legislatore per contrastare la diffusione dei disturbi da gioco d'azzardo sono improntate a marcata severità, ma risultano in genere graduabili: il che conferma anche sotto altro profilo l'irragionevolezza della diversa scelta operata con la norma oggi in esame. (...) 7.– Nel sistema vigente non si rinvengono soluzioni sanzionatorie che possano essere sostituite, ad opera di questa Corte, a quella dichiarata costituzionalmente illegittima, in ragione dell'assimilabilità delle condotte sanzionate. In particolare, non soccorre la soluzione (...) di sostituire, alla sanzione colpita dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale, quella prevista nei confronti di chi consenta la partecipazione al gioco a minori di anni diciotto: all'evidenza, le fattispecie non sono assimilabili, stante l'eterogeneità delle condotte punite. Per la violazione ora indicata sono d'altro canto previste, in aggiunta alla sanzione amministrativa pecuniaria, di minor importo e graduabile (da cinquemila a ventimila euro), sanzioni accessorie di significativo spessore (...), la cui estensione (...) sarebbe contraria allo stesso "verso" delle questioni e certamente estranea, comunque sia, alle competenze di questa Corte. (...) ciò non rappresenta tuttavia ostacolo alla declaratoria di illegittimità costituzionale, la quale dovrà assumere un contenuto meramente ablativo. Spetterà al legislatore determinare, nel rispetto dei principi costituzionali, una diversa sanzione per i comportamenti considerati, stabilendone i relativi limiti minimo e massimo».

SENTENZA N. 194

L'obbligo del lavoratore di restituire integralmente la liquidazione anticipata della NASpI qualora instauri un rapporto di lavoro subordinato nel periodo di spettanza della prestazione periodica – Non fondatezza della questione e invito al legislatore

La sentenza n. 194 ha dichiarato non fondata la questione di costituzionalità, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., dell'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 22 del 2015 il quale obbliga il lavoratore che instauri un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI a restituire per intero l'anticipazione ottenuta. La previsione di detta liquidazione intende incentivare l'avvio di un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa nella quale il rapporto mutualistico ha ad oggetto la prestazione di attività lavorative del socio. Lo scopo è quello di favorire il reimpiego del lavoratore disoccupato in un'attività diversa da quella di lavoro subordinato per ridurre la pressione sul relativo mercato. Il denunciato obbligo restitutorio – espressamente sancito per la prima volta in via normativa nella sua integralità, diversamente da quanto rilevato per altri benefici (ASpI e indennità di mobilità) – persegue la finalità antielusiva di evitare che il trattamento corrisposto in via anticipata non sia realmente utilizzato per intraprendere e poi proseguire un'attività di lavoro autonomo, di impresa o in forma cooperativa. L'eventuale instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato, nel periodo in cui sarebbe stata altrimenti erogata la prestazione periodica, è una spia della mancanza di effettività e autenticità dell'attività di lavoro autonomo o di impresa che giustifica la liquidazione anticipata. L'obbligo restitutorio non è, quindi, una sanzione per il fatto che il beneficiario dell'incentivo all'autoimprenditorialità abbia instaurato un rapporto di lavoro subordinato nel periodo di spettanza della NASpI periodica. La circostanza è stata piuttosto considerata dal legislatore

come elemento fattuale indicativo della mancanza o insufficienza del presupposto stesso del beneficio secondo un criterio semplificato, tale da non richiedere all'Istituto previdenziale un'indagine in ordine alla maggiore o minore incidenza e portata della contestuale prestazione di lavoro subordinato. Simile scelta rientra nella discrezionalità del legislatore, esercitata in modo non manifestamente irragionevole, anche se sarebbe possibile ipotizzare criteri alternativi, connotati da una qualche flessibilità, come quello, contemplato dal successivo art. 9, che prevede la compatibilità della prestazione di lavoro subordinato di modesta entità con la spettanza dell'erogazione periodica della NASpI. Dal bilanciamento legislativo non emerge una sproporzione manifestamente irragionevole perché la disposizione censurata ha un orizzonte temporale di durata limitata. Invero, il contemperamento con l'eventuale interesse del beneficiario dell'incentivo all'autoimprenditorialità a rientrare nel mercato del lavoro subordinato dopo aver effettivamente intrapreso, in ipotesi senza successo, un'attività autonoma, imprenditoriale o in forma cooperativa, è realizzato con la previsione che limita l'obbligo restitutorio all'ipotesi in cui il lavoratore si sia rioccupato alle dipendenze altrui, con un rapporto subordinato vero e proprio, prima della scadenza del periodo per il quale egli avrebbe avuto diritto alla percezione della NASpI in forma periodica. Si tratta quindi di una condizionalità che sussiste per un limitato periodo di tempo, ritagliato sulla durata della NASpI altrimenti spettante, caso per caso, in forma periodica, secondo un bilanciamento non dissimile da quello operato nel caso dell'anticipo dell'indennità di mobilità per la quale era previsto, per tutti i beneficiari, un unico limite di ventiquattro mesi. Inoltre, la norma ha una portata applicativa circoscritta alla costituzione di un rapporto di lavoro subordinato; il vincolo temporaneo è specifico e puntuale, sicché è possibile per il lavoratore, cui sia stato erogato il trattamento in via anticipata, svolgere anche attività non riconducibili alla fattispecie di lavoro subordinato, quale è, innanzi tutto, il lavoro autonomo. La Corte ha comunque avvertito il rischio di una particolare rigidità della norma censurata laddove lo svolgimento di un rapporto di lavoro subordinato non incida apprezzabilmente, specie in ragione della sua esigua durata, sull'effettività e continuità dell'esercizio dell'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale, il cui avvio è stato favorito dall'erogazione dell'incentivo. Rientra, tuttavia, nell'esercizio della discrezionalità del legislatore in materia di politiche attive del lavoro l'individuazione delle soluzioni più opportune per ovviare ai profili critici segnalati dall'ordinanza di rimessione, i quali, pur non assurgendo al vizio di manifesta irragionevolezza, suggeriscono l'introduzione di meccanismi di flessibilità per evitare che la rigidità della pur temporanea preclusione del lavoro subordinato possa costituire, in concreto, un indiretto fattore disincentivante di genuine e virtuose iniziative di autoimprenditorialità o di lavoro autonomo, idonee a superare situazioni di disoccupazione involontaria.

ESTRATTO

«4.2.– (...) la norma censurata (ossia il comma 4 dell'art. 8 del d.lgs. n. 22 del 2015) stabilisce espressamente che, se il lavoratore instaura un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la NASpI, è tenuto a restituire per intero l'anticipazione ottenuta. L'obbligo restitutorio ha una specifica finalità di contrasto del possibile abuso da parte di chi chiede il beneficio senza poi intraprendere, in concreto, un'attività di lavoro autonomo o di impresa. (...) Peraltro occorre precisare che un obbligo restitutorio integrale (id est "per intero") è stato previsto per la prima volta dalla normativa primaria solo per l'anticipazione della NASpI; non lo era per l'ASpI, né per l'indennità di mobilità. Infatti per quest'ultima prestazione era previsto dalla normativa di attuazione dell'art. 7, comma 4, della legge n. 223 del 1991, ossia dall'art. 3, comma 2, del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 17 febbraio 1993, n. 142 (Regolamento di

attuazione dell'art. 7, comma 5, della legge 23 luglio 1991, n. 223, in materia di corresponsione anticipata dell'indennità di mobilità) che l'INPS recuperasse le somme liquidate a titolo di anticipazione nel caso in cui il percettore si fosse "occupato alle dipendenze di terzi" entro i ventiquattro mesi successivi a quello della corresponsione delle somme stesse. Non era precisato, dalla norma regolamentare né da quella primaria, che il recupero dovesse essere per intero, ossia per il totale delle somme anticipate. Tuttavia, nella giurisprudenza di legittimità era stato affermato che il recupero doveva intendersi per l'intero ammontare delle somme anticipate, e non già limitato alle retribuzioni percepite nell'occupazione presso terzi, perché ciò poteva dedursi, in via interpretativa, dalla finalità antielusiva della norma e della natura dell'incentivo che consisteva in un vero e proprio finanziamento vincolato a uno scopo, quello dell'investimento in un'attività autonoma o di impresa (...). Anche la disciplina della liquidazione anticipata dell'ASpI, espressamente estesa all'ipotesi in cui il lavoratore disoccupato intendesse intraprendere un'attività d'impresa, non prevedeva espressamente una restituzione integrale della somma anticipata in caso di instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato: invero, l'art. 2, comma 19, della legge n. 92 del 2012, si era limitato a stabilire, a tal riguardo, che "limiti, condizioni e modalità" del beneficio sarebbero stati determinati con decreto ministeriale. In attuazione di tale previsione l'art. 4, comma 2, del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 29 marzo 2013, n. 73380, recante "Erogazione in unica soluzione dell'indennità ASpI e mini-ASpI, di cui all'articolo 2, comma 19, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Decreto n. 73380)" ha stabilito che l'indennità anticipata doveva essere restituita – senza però specificare se per intero o solo nella parte restante – nel caso in cui il lavoratore instaurasse un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo rilevante per l'indennità corrisposta in forma anticipata. In definitiva la restituzione "per intero" è stata contemplata espressamente per la prima volta solo dalla norma censurata con una formulazione molto chiara e inequivoca: il percettore dell'anticipazione dell'indennità, se instaura un rapporto di lavoro subordinato prima della scadenza del periodo per cui è riconosciuta la liquidazione anticipata della NASpI, è tenuto a restituire "per intero" l'anticipazione ottenuta. 5.– Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale non è fondata. 5.1.– (...) l'obbligo restitutorio è coerente con l'indicata finalità antielusiva della disposizione censurata, che è quella di evitare che il trattamento corrisposto in via anticipata non sia realmente utilizzato per intraprendere e poi proseguire un'attività di lavoro autonomo, di impresa o in forma cooperativa. Se da una parte il disegno del legislatore è stato quello di favorire il reimpiego del lavoratore "disoccupato" in attività diversa da quella di lavoro subordinato, ossia in attività di lavoro autonomo o d'impresa, dall'altra la ratio dell'obbligo restitutorio, previsto dalla disposizione censurata, è costituita da una più specifica finalità di contrasto del possibile abuso da parte di chi chiede il beneficio senza poi intraprendere, in concreto, un'attività di lavoro autonomo o di impresa. L'eventuale instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato, proprio nel periodo in cui sarebbe stata altrimenti erogata la prestazione periodica, è una spia della mancanza di effettività e di autenticità dell'attività di lavoro autonomo o di impresa che giustifica la liquidazione anticipata della prestazione, altrimenti spettante con cadenza periodica. (...) l'obbligo restitutorio non è una "sanzione" per il fatto che il beneficiario dell'incentivo all'autoimprenditorialità abbia instaurato un rapporto di lavoro subordinato nel periodo di spettanza della NASpI periodica. Bensì tale circostanza, in quanto verificatasi proprio nel periodo suddetto, è stata considerata dal legislatore come elemento fattuale indicativo della mancanza o insufficienza del presupposto stesso del beneficio – ossia dell'inizio, e poi prosecuzione, di un'impresa individuale (o in cooperativa) ovvero di un'attività di lavoro autonomo – secondo un criterio semplificato, tale da non richiedere all'Istituto previdenziale un'indagine in ordine alla maggiore o minore incidenza e portata della contestuale prestazione di lavoro subordinato. Si tratta di una scelta che rientra

nella discrezionalità del legislatore, esercitata in modo non manifestamente irragionevole, anche se sarebbe possibile ipotizzare criteri alternativi, connotati da una qualche flessibilità, non dissimili, ad esempio, da quello che prevede la compatibilità della prestazione di lavoro subordinato di modesta entità con la spettanza dell'erogazione periodica – non già anticipata – della NASpI (art. 9 del d.lgs. n. 22 del 2015). (...) 5.2.1.– (...) dal bilanciamento compiuto dal legislatore ordinario, nell'esercizio della sua discrezionalità, non emerge una “sproporzione” manifestamente irragionevole perché la disposizione censurata ha un orizzonte temporale di durata limitata. Invero, il contemperamento con l'eventuale interesse del beneficiario dell'incentivo all'autoimprenditorialità a rientrare nel mercato del lavoro subordinato dopo aver effettivamente intrapreso, in ipotesi senza successo, un'attività autonoma, imprenditoriale o in forma cooperativa, è realizzato dal legislatore con la previsione dello stesso art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 22 del 2015, che limita l'obbligo restitutorio all'ipotesi in cui il lavoratore si sia rioccupato alle dipendenze altrui, con un rapporto subordinato vero e proprio, prima della scadenza del periodo per il quale egli avrebbe avuto diritto alla percezione della NASpI in forma periodica. Si tratta quindi di una condizionalità che sussiste per un limitato periodo di tempo, ritagliato sulla durata della NASpI altrimenti spettante, caso per caso, in forma periodica, secondo un bilanciamento non dissimile da quello operato nel caso dell'anticipo dell'indennità di mobilità per la quale era previsto, per tutti i beneficiari della prestazione, un unico limite temporale di ventiquattro mesi. (...) 5.2.2.– (...) la norma censurata, laddove impone al beneficiario dell'incentivo all'autoimprenditorialità la restituzione per intero del trattamento erogato in via anticipata, ha una portata applicativa comunque circoscritta specificamente alla costituzione di un rapporto di lavoro subordinato, prima del decorso del tempo per il quale il lavoratore avrebbe avuto diritto all'erogazione della NASpI periodica; ed è ciò che fa sorgere l'obbligo di restituzione contemplato dalla norma stessa. Il (temporaneo) vincolo in costanza di svolgimento dell'attività per la quale è stato corrisposto, in via anticipata, il trattamento di NASpI è, dunque, specifico e puntuale; sicché è possibile per il lavoratore – cui sia stato erogato il trattamento in via anticipata e che, come nel caso di specie, abbia effettivamente iniziato e prosegua un'attività di impresa individuale – svolgere anche attività non riconducibili alla fattispecie di lavoro subordinato, quali, innanzi tutto, quella di lavoro autonomo (art. 2222 del codice civile). 6.– Non sfugge peraltro a questa Corte il rischio di una particolare rigidità della norma censurata al verificarsi in concreto della situazione prospettata dal giudice rimettente, ossia quella dello svolgimento di un rapporto di lavoro subordinato che “non abbia, specie in ragione della sua esigua durata, inciso in misura apprezzabile sull'effettività e sulla continuità dell'esercizio dell'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale, il cui avvio è stato favorito dall'erogazione dell'incentivo all'autoimprenditorialità”. Rientra, tuttavia, nell'esercizio della discrezionalità del legislatore in materia di politiche attive del lavoro l'individuazione delle soluzioni più opportune per ovviare ai profili critici segnalati dall'ordinanza di rimessione, i quali – pur non assurgendo al vizio di manifesta irragionevolezza della disciplina censurata – suggeriscono, tuttavia, l'introduzione di meccanismi di flessibilità per evitare che la rigidità della (pur temporanea) preclusione del lavoro subordinato, prevista dalla disposizione censurata, possa costituire, in concreto, un indiretto fattore disincentivante di genuine e virtuose iniziative di autoimprenditorialità o di lavoro autonomo, idonee a superare situazioni di disoccupazione involontaria».

SENTENZA N. 200

La decorrenza del termine quinquennale di prescrizione per il recupero dell'accisa sull'energia elettrica dalla scoperta dell'illecito, in caso di comportamento omissivo del contribuente – Inammissibilità delle questioni e monito al legislatore

La sentenza n. 200 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 504 del 1995 (t.u. accise), impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui non prevede una data certa di inizio della decorrenza del termine di prescrizione per il recupero dell'accisa sull'energia elettrica e delle sanzioni correlate, in caso di comportamenti omissivi del contribuente. La disposizione disciplina la prescrizione dell'imposta di consumo sull'energia elettrica (accisa) e ne fissa il termine in cinque anni, decorrenti dalla scoperta dell'illecito. Per individuare il termine per la notifica dell'atto di contestazione o di irrogazione delle sanzioni occorre fare riferimento alla medesima norma, in quanto l'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 472 del 1997, che pure prevede in via generale un termine decorrente dal momento della violazione, fa salvi i diversi termini stabiliti per l'accertamento dei singoli tributi. Il termine entro cui devono intervenire l'atto di accertamento e l'atto di contestazione o di irrogazione della sanzione decorre dunque dalla scoperta dell'illecito omissivo. Da tale ricostruzione discende che il relativo *dies a quo* non risulta individuato in maniera certa, con la conseguenza che il contribuente risulta esposto a tempo indeterminato alle pretese erariali, potenzialmente avanzabili anche a distanza di decenni dall'insorgenza dell'obbligo rimasto inadempito, in violazione del diritto di difesa. L'art. 24 Cost. impedisce un'indeterminata o irragionevolmente ampia soggezione del contribuente all'azione accertativa del fisco, ancorché condizionata dal mancato compimento di una specifica attività posta dalla legge a suo carico. È quindi essenziale la previsione di un preciso limite temporale per l'esercizio del potere sanzionatorio, in chiave di tutela dell'interesse soggettivo alla definizione della propria situazione e della generale esigenza di certezza nei rapporti giuridici. Peraltro, il pregiudizio evidenziato è risultato aggravato dall'esclusiva previsione di un termine di prescrizione, suscettibile di interruzione a differenza di quello di decadenza, oltre che dalla durata molto più breve dell'obbligo di conservazione documentale, funzionale a contraddire le pretese del fisco, che produce un irragionevole effetto discriminatorio per il contribuente sotto il profilo difensivo. Nonostante la palese inadeguatezza di tale regime, la sua *reductio ad legitimitatem* implica un intervento manipolativo-additivo rimesso alla valutazione discrezionale del legislatore, cui è demandata l'individuazione di un ragionevole adattamento di istituti generali, come la prescrizione e la decadenza della pretesa fiscale, alle diverse tipologie di tributi, rimodulandoli in base agli specifici interessi coinvolti. La necessità della valutazione prioritaria da parte del legislatore ha pertanto impedito alla Corte di pronunciarsi nel merito. Tuttavia, risulta ineludibile un tempestivo intervento normativo, volto a porre rimedio all'evidenziata violazione del diritto di difesa.

ESTRATTO

«2.– (...) l'art. 57, comma 3, secondo periodo, t.u. accise – disposizione rimasta invariata nel corso del tempo e attualmente ancora in vigore nella sua formulazione originaria – (...) con riferimento all'imposta erariale di consumo (ora accisa) sull'energia elettrica, fissa in cinque anni decorrenti dalla scoperta dell'illecito, in caso di comportamento omissivo, il termine di prescrizione per il recupero dell'imposta. Secondo l'interpretazione non implausibile da cui muove il rimettente, a tale termine rinvia l'art. 20, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (...), prevedendo che l'atto di

contestazione o di irrogazione delle sanzioni in materia tributaria debba essere notificato, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui è avvenuta la violazione “o nel diverso termine previsto per l’accertamento dei singoli tributi”, quale sarebbe, appunto, quello previsto dalla norma censurata. Dunque, il dies a quo di computo del termine entro cui devono intervenire l’avviso di pagamento – ossia l’atto di accertamento relativo all’imposta in considerazione (...) – e l’atto di contestazione o irrogazione della sanzione è individuato in entrambi i casi nella scoperta dell’illecito omissivo (...). 3. 1.– (...) la norma censurata, identificando nella scoperta dell’illecito il termine di decorrenza della prescrizione del credito tributario – e della decadenza dalla pretesa sanzionatoria, per effetto del rinvio operato dall’art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 472 del 1997 – non individua in maniera certa il dies a quo di inizio del computo, così esponendo a tempo indeterminato il contribuente alle pretese del fisco, potenzialmente avanzabili anche a distanza di decenni dall’insorgenza dell’obbligo rimasto inadempito, in violazione dell’art. 24 Cost. (...). 3.2.– Se è (...) palese l’inadeguatezza del regime tuttora dettato dall’art. 57, comma 3, secondo periodo, t.u. accise (...), deve, tuttavia, rilevarsi come a essa non possa porre rimedio questa Corte. È, infatti, rimesso alla valutazione discrezionale del legislatore, anche in forza del principio della polisistematicità dell’ordinamento tributario, il ragionevole adattamento ai vari tributi di istituti comuni, quali la prescrizione e la decadenza della pretesa fiscale (n. 375 del 2002; nello stesso senso, sentenza n. 201 del 2020), combinandole e modulandole in relazione agli specifici interessi di volta in volta coinvolti. 4.– Nel dichiarare l’inammissibilità delle questioni in esame – “in ragione del doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore in ordine alla individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un fine costituzionalmente necessario” (ex plurimis, sentenza n. 151 del 2021) – questa Corte non può, tuttavia, esimersi dal sottolineare che quanto evidenziato in ordine al diritto di difesa rende ineludibile un tempestivo intervento legislativo volto a porvi rimedio».

SENTENZA N. 203

La decorrenza, per la persona offesa, del computo del termine di ragionevole durata del processo penale dall’assunzione della qualità di parte civile – Non fondatezza della questione e invito al legislatore

La sentenza n. 203 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001, impugnato, in riferimento agli art. 117, primo comma, Cost. e 6 CEDU, nella parte in cui prevede che il processo penale, ai fini del computo del termine di ragionevole durata, si considera iniziato per la persona offesa dal momento dell’assunzione della qualità di parte civile. La norma risulta coerente con la ricostruzione sistematica che nega al danneggiato, prima e al di fuori della formale instaurazione del rapporto processuale, la facoltà di far valere in sede penale il diritto di carattere civile al risarcimento. Non è, infatti, ravvisabile una coincidenza necessaria tra la persona offesa, cui la legge riconosce determinati poteri nell’ambito del procedimento penale, e il soggetto al quale il reato ha recato danno, legittimato ad esperire l’azione civile, essendo la prima portatrice di interessi eterogenei: l’interesse mediato all’affermazione della responsabilità penale dell’autore del reato e quello diretto al risarcimento del danno. I diritti e le facoltà riconosciuti alla persona offesa sono volti a coadiuvare il pubblico ministero ai fini dell’esercizio dell’azione penale, ovvero a conseguire l’accertamento del reato e la punizione del colpevole,

e non risultano necessariamente funzionali alla tutela anticipata del potenziale diritto al risarcimento. Per tali ragioni, essi sono stati ritenuti estranei all'ambito dei diritti di carattere civile *ex art. 6 CEDU*, dovendosi escludere che il loro esercizio possa implicare una retrodatazione della decorrenza del periodo dei patimenti connessi all'accertamento processuale del credito risarcitorio. La sentenza della Corte EDU del 18 marzo 2021 (Petrella contro Italia) ha rammentato che la Convenzione non riconosce, di per sé, il diritto di far perseguire o condannare penalmente terze persone e che, per trovare riconoscimento, esso deve andare di pari passo con l'esercizio, da parte della vittima, del suo diritto di intentare l'azione civile offerta dall'ordinamento interno. Il parametro convenzionale, tuttavia, non tutela solo la parte civile nei procedimenti penali nei quali è stata presentata denuncia, a partire dal momento in cui interviene l'atto di costituzione, ma anche la parte lesa che, secondo il diritto italiano, non si sia potuta costituire parte civile in un determinato segmento processuale. In questo caso, il periodo da considerare ai fini della ragionevole durata del processo inizia nel momento in cui viene esercitato uno dei diritti e delle facoltà previsti dalla legge e deve intendersi decorso dal momento della presentazione della denuncia fino a quello della decisione di archiviazione adottata dal giudice per le indagini preliminari. La sentenza "Petrella" ha ravvisato la violazione dell'art. 6 CEDU anche sotto il distinto profilo del mancato accesso a un tribunale, quando la chiusura del procedimento penale e il mancato esame dell'azione civile siano dovuti a circostanze attribuibili principalmente all'autorità giudiziaria e, soprattutto, a ritardi procedurali eccessivi che abbiano comportato la prescrizione del reato. La Corte costituzionale, pur non ravvisando un contrasto immediato della disciplina in esame con il parametro evocato, ha rilevato l'esistenza di un problema effettivo nell'ordinamento italiano, concernente il riconoscimento del diritto della persona offesa a un sollecito svolgimento delle indagini preliminari, funzionale a una tempestiva decisione sulla pretesa risarcitoria. Invero, l'art. 16 della direttiva 2012/29/UE, che sancisce il diritto ad ottenere entro un ragionevole lasso di tempo una decisione in merito al risarcimento da parte dell'autore del reato nell'ambito del procedimento penale, non risulta ancora pienamente attuato. Tuttavia, alla soluzione di carattere generale individuata dalla disposizione censurata non è imputabile una lesione sistemica degli interessi della parte civile, allorché le peculiarità del caso concreto rivelino un malfunzionamento (consistente nell'eccessiva durata delle indagini che porti alla prescrizione del reato), valutato *ex post*, di una delle due autonome vie giudiziarie che l'ordinamento interno offre al danneggiato per far valere il suo diritto di carattere civile. Le esigenze di migliore protezione della vittima sin dall'avvio del procedimento non possono essere adeguatamente soddisfatte intervenendo sul computo del termine di ragionevole durata, in quanto esulano dalle finalità perseguite dai relativi rimedi, e trovano appropriata ed effettiva risposta mediante ricorso ad altre azioni e in altre sedi, i profili attinenti all'accertamento di una qualche responsabilità correlata ai ritardi o alle inerzie nell'adozione o nella richiesta dei provvedimenti necessari a prevenire o reprimere comportamenti penalmente rilevanti. L'art. 1, comma 18, lett. b), della legge delega n. 134 del 2021 detta principi e criteri direttivi per l'adozione di una disciplina organica della giustizia riparativa e dispone l'introduzione nell'ordinamento della definizione di vittima del reato, valorizzandone il ruolo e delineandone nuovi meccanismi di tutela. In quest'ambito potranno trovare migliore protezione i diritti della vittima, con la previsione di meccanismi idonei a prevenirne la violazione.

ESTRATTO

«6.– Questa Corte non può non rilevare che le ragioni da ultimo indicate dalla Corte EDU a giustificazione della ravvisata violazione dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU evidenziano la reale esistenza nell'ordinamento italiano di un problema effettivo – connesso, ma non

coincidente, con quello oggetto dell'odierna questione – concernente il riconoscimento di un diritto della persona offesa (della “vittima del reato”, secondo la terminologia europea di recente adottata anche dal nostro legislatore) a un sollecito svolgimento delle indagini preliminari in vista di una altrettanto sollecita decisione sulla pretesa di risarcimento del danno da reato. 6.1.– Nell'ordinamento italiano (...) l'azione volta a ottenere tale risarcimento può essere esercitata – a discrezione della vittima – nell'ambito del procedimento penale, ovvero in separato giudizio civile. Ove la vittima scelga, in concreto, di esercitare tale diritto nel procedimento penale, deve poter avere una risposta in tempi ragionevoli nell'ambito del procedimento penale stesso, in forza dell'art. 6 CEDU. Deve considerarsi che, nonostante la rilevanza del ruolo che la “vittima del reato”, come individuata dall'art. 2, lettera a), della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, ha progressivamente acquisito nel sistema processuale penale italiano, con le modifiche del codice di procedura penale introdotte dal decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212 (Attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI) e poi dalla legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), il percorso legislativo non si rivela tuttora soddisfacente allo scopo di realizzare in modo compiuto le istanze di tale soggetto durante l'intero corso del procedimento penale, tanto più ove la vittima versi in condizioni di fragilità. In particolare, non appare ancora attuato pienamente l'art. 16 della citata direttiva, che sancisce il diritto della vittima ad “ottenere una decisione in merito al risarcimento da parte dell'autore del reato nell'ambito del procedimento penale entro un ragionevole lasso di tempo, tranne qualora il diritto nazionale preveda che tale decisione sia adottata nell'ambito di un altro procedimento giudiziario”; clausola, quest'ultima, che si riferisce evidentemente alla situazione di ordinamenti che, a differenza di quanto accade in Italia, non prevedano la possibilità di esercitare l'azione civile nel procedimento penale. La Corte EDU ritiene, con giurisprudenza ormai consolidata, che il termine di ragionevole durata del procedimento che conduce all'accertamento della pretesa della vittima al risarcimento del danno decorre dal momento in cui la vittima stessa denuncia il fatto all'autorità giudiziaria, manifestando l'interesse di chiedere, al momento opportuno, una riparazione per la violazione del suo diritto di carattere civile alla riparazione dei pregiudizi che ha subito. Da tale denuncia discende, invero, il dovere a carico del pubblico ministero di effettuare indagini che potranno condurre all'instaurazione di un procedimento nel quale la vittima potrà esercitare il proprio diritto di chiedere il risarcimento del danno. E ciò è tanto più vero in ordinamenti che, come quello italiano, prevedono l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale. 6.2.– Non è, tuttavia, sul terreno della decorrenza del computo del termine di ragionevole durata del processo penale per la parte civile, che è poi l'oggetto esclusivo della disciplina dettata dall'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, che possono trovare più adeguata risposta le esigenze di migliore protezione e di potenziamento delle prerogative della vittima del reato sin dall'avvio del procedimento, in maniera che le stesse siano funzionali alla giusta punizione del colpevole, a prescindere dal perseguimento dagli obiettivi risarcitori. 6.2.1.– L'art. 6, paragrafo 1, CEDU ed il rimedio interno contenuto nella legge n. 89 del 2001, nel prevedere il diritto ad una equa riparazione di chi abbia subito un danno a causa dell'irragionevole durata del processo, attribuiscono la legittimazione a chiunque vanti un diritto di carattere civile e la sua correlata tutela giurisdizionale, ovvero ai titolari di posizioni soggettive di carattere privato tutelabili in via processuale, spettanti a persone comunque coinvolte in un giudizio e perciò destinatarie degli effetti di questo. Il censurato art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 ha così individuato una soluzione di carattere generale, nel senso che, ai fini del computo del termine ragionevole, il processo penale si

considera iniziato soltanto con l'assunzione della qualità di parte civile, e cioè al momento della formale instaurazione del rapporto processuale secondo le modalità dettate dall'art. 78 cod. proc. pen. (e non già solo per il tramite della presentazione di denunce o istanze al pubblico ministero o alla polizia giudiziaria), momento che segna, peraltro, anche il criterio necessario di coordinamento con l'azione per le restituzioni e per il risarcimento proposta in sede civile ai sensi dell'art. 75 cod. proc. pen. Non può ravvisarsi nella scelta legislativa compiuta con l'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 un contrasto immediato con il parametro convenzionale interposto costituito dall'art. 6 paragrafo 1, CEDU, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., così da doverne correggere il testo in maniera da rimettere al giudice dell'equa riparazione, alla luce delle circostanze del caso concreto, la determinazione della congruità del termine di durata in ragione delle modalità di esercizio di alcuno dei diritti e delle facoltà riconosciuti dall'ordinamento interno alla persona offesa, ove l'esercizio di tali diritti e facoltà miri, nella specie, a far valere un diritto di carattere civile e preannunci l'intenzione di costituirsi parte civile nel procedimento penale. Né è di per sé imputabile all'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui tale norma determina la durata considerata ragionevole del processo penale per la parte civile, una lesione sistemica degli interessi di questa, allorché le peculiarità del caso concreto rivelino un malfunzionamento (consistente nell'eccessiva durata delle indagini che porti alla prescrizione del reato), valutato ex post, di una delle due vie giudiziarie autonome che l'ordinamento interno offre al danneggiato per far valere il suo "diritto di carattere civile" al risarcimento. 6.3.– Nella sentenza n. 249 del 2020, questa Corte ha conclusivamente ritenuto che esulano dalle finalità perseguite dai rimedi avverso la violazione del diritto al rispetto del termine ragionevole del processo di cui all'art. 6, paragrafo 1, CEDU – trovando appropriata ed effettiva risposta mediante ricorso ad altre azioni e in altre sedi – i profili attinenti all'accertamento di una qualche responsabilità correlata ai ritardi o alle inerzie nell'adozione o nella richiesta dei provvedimenti necessari a prevenire o reprimere comportamenti penalmente rilevanti. Proprio in tale prospettiva, l'art. 1, comma 18, lettera b), della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), detta principi e criteri direttivi per l'adozione di una disciplina organica della giustizia riparativa, prevedendo l'introduzione nell'ordinamento della definizione di vittima del reato, valorizzandone il ruolo e delineandone nuovi meccanismi di tutela. È, quindi, in tale ambito e in questa prospettiva, che i diritti, anche di natura civile, della vittima del reato potranno trovare migliore protezione, attraverso l'introduzione di meccanismi idonei a prevenirne la violazione».

SENTENZA N. 213

Le proroghe al 30 giugno e al 31 dicembre 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19 – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e monito al legislatore

La sentenza n. 213 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 47, secondo comma, 111, 117, primo comma, Cost., 6 CEDU e 1 del suo Protocollo addizionale, degli artt. 13, comma 13, del d.l. n. 183 del 2020 e 40-quater del d.l. n. 41 del 2021 che hanno prorogato, rispettivamente, al 30 giugno e al 31 dicembre

2021 la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili locati per morosità, disposta dal legislatore nel contesto della pandemia da COVID-19. L'iniziale ampia sospensione di tutti i provvedimenti di rilascio fino al 31 dicembre 2020 (artt. 103, comma 6, del d.l. n. 18 del 2020 e 17-bis del d.l. n. 34 del 2020) è stata motivata dall'eccezionalità della situazione determinata dal rapido diffondersi dalla pandemia, che ha creato un'inedita condizione di grave pericolo per la salute pubblica. Per effetto delle misure di contenimento del contagio, vi è stato l'arresto di fatto di numerose attività economiche con conseguente difficoltà di ampi strati della popolazione, per fronteggiare le quali sono state impiegate consistenti risorse economiche nella logica della solidarietà collettiva. Nell'immediato, l'emergenza sanitaria ha chiamato in causa, altresì, la solidarietà economica e sociale a cui ciascuno è tenuto nell'esercizio dei propri diritti. Nel corso dell'anno in cui si è manifestata la pandemia e fino al 31 dicembre 2020, la temporanea sospensione dell'esecuzione di tutti i provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, ha costituito una delle misure di contrasto dell'emergenza. Da una parte, occorre evitare che le attività esecutive, oltre a gravare sui tribunali, ponessero le persone necessariamente in contatto con conseguente incremento del rischio di contagio. D'altra parte, i destinatari dei provvedimenti rischiavano di vedere ulteriormente aggravarsi la situazione di difficoltà, che pure era di portata generale, giacché, nelle locazioni abitative l'oggetto del rilascio sarebbe stato anche l'abitazione, con incidenza su un diritto inviolabile, e, in quelle non abitative, un esercizio commerciale o un'azienda con pregiudizio del diritto di iniziativa economica privata. In questa situazione eccezionale, la discrezionalità legislativa nel disegnare misure di contrasto della pandemia, bilanciando la tutela di interessi e diritti in gioco, è più ampia che in condizioni ordinarie. Al metro di questa estesa discrezionalità, la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è apparsa non manifestamente irragionevole. Il dovere di solidarietà sociale, nella sua dimensione orizzontale, può anche portare, in circostanze particolari, al temporaneo sacrificio di alcuni (i creditori procedenti *in executivis*) a beneficio di altri maggiormente esposti, selezionati inizialmente sulla base di un criterio a maglie larghe; il legislatore ha voluto evitare che tanto l'esecuzione del rilascio degli immobili quanto le procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale potessero costituire causa di aggravamento delle difficoltà economiche e fonte di preoccupazioni ulteriori per i debitori esecutati. Tuttavia, il sacrificio per i locatori non poteva che essere temporaneo. L'emergenza può giustificare, solo in presenza di circostanze eccezionali e per periodi di tempo limitati, la prevalenza delle esigenze del conduttore di continuare a disporre dell'immobile, a fini abitativi o per l'esercizio di un'impresa, su quelle del locatore. La sospensione è stata giustificata da una circostanza eccezionale, quale la pandemia, tanto che la dichiarazione dello stato di emergenza è stata già ripetutamente prorogata fino al 31 dicembre 2021. La significativa estensione temporale dell'emergenza rendeva peraltro necessario il progressivo adattamento delle misure di contrasto, in modo da tenere nel debito conto la concreta evoluzione della situazione epidemiologica e assicurare sempre la proporzionalità degli interventi. Il legislatore ha ritenuto, nella sua discrezionalità, poco praticabile un sistematico coinvolgimento del giudice dell'esecuzione per valutare le singole situazioni concrete di conduttori e locatori. Occorreva però un progressivo adattamento della misura emergenziale, gravante sulla categoria dei locatori, per i quali la solidarietà economica e sociale non poteva spingersi oltre un certo limite, al di là del quale c'è solo la solidarietà collettiva per il tramite innanzi tutto dello Stato e della fiscalità generale. Ciò non è avvenuto per la sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione del debitore per le quali è stata prevista dall'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020 la proroga *tout court* fino al 30 giugno 2021; detta disposizione è stata, quindi, giudicata illegittima dalla sentenza n. 128 del 2021 poiché il bilanciamento ad essa sotteso è divenuto, nel tempo, irragionevole e sproporzionato, inficiando la tenuta

costituzionale della relativa proroga. Invece, il denunciato comma 13, relativo all'esecuzione dei provvedimenti di rilascio, ha operato un primo aggiustamento limitando, dopo il 31 dicembre 2020, la proroga della sospensione dell'esecuzione ai soli provvedimenti di rilascio per morosità con conseguente cessazione di tale sospensione per tutti i provvedimenti di rilascio per finita locazione. L'art. 40-*quater* del d.l. n. 41 del 2021 ha cadenzato ulteriormente l'esaurimento della sospensione dell'esecuzione di tali provvedimenti, senza più prevedere, e quindi escludendo, la sospensione per quelli destinati ad essere emessi dopo il 30 giugno 2021. La distinzione dei provvedimenti di rilascio è stata operata in base alla circostanza che essi siano stati adottati prima del 28 febbraio 2020, tra il 28 febbraio e il 30 settembre 2020, ovvero dopo il 30 settembre 2020 e fino al 30 giugno 2021: per essi, la sospensione dell'esecuzione è, rispettivamente, cessata il 30 giugno 2021, il 30 settembre 2021 e destinata a cessare il 31 dicembre 2021. La descritta graduazione è funzionale allo scopo di evitare la pressione sulle strutture degli uffici giudiziari per effetto della contestuale esecuzione dei provvedimenti arretrati ed è stata compiuta con criteri non manifestamente irragionevoli. La data di adozione del provvedimento, che vale a cadenzare la cessazione di efficacia della sospensione, è indicativa dell'epoca della morosità, potendo ragionevolmente ritenersi che i provvedimenti più risalenti si riferiscano a morosità meno recenti. Sono stati così introdotti adeguati criteri selettivi che rendono non irragionevole la proroga *de qua*; la gradualità del suo esaurimento consente di ritenere sussistente anche l'altro presupposto legittimante il differimento *ex lege* dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio: la temporaneità. Pertanto, mediante la progressiva e differenziata riduzione dell'ambito di applicazione della misura in esame, in simmetria con l'allentamento dell'emergenza sanitaria, il legislatore ha realizzato un non irragionevole bilanciamento dei diritti costituzionali in rilievo. Inoltre, l'emergenza pandemica, con la conseguente crisi economico-sociale, costituisce senz'altro un motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare l'operatività della misura di sospensione, non equiparabile ad un'espropriazione non solo per la sua temporaneità, ma anche perché, sino al momento dell'effettivo rilascio, permane in capo al conduttore, anche se il contratto si è già risolto, l'obbligo di provvedere al pagamento dei canoni. Né le norme censurate impediscono in via definitiva all'avente diritto al rilascio di promuovere un'azione esecutiva per rientrare in possesso dell'immobile in quanto si limitano, in presenza di una situazione di carattere eccezionale e imprevedibile, a differire temporaneamente la possibilità di agire *in executivis*. Ad ogni modo, se l'eccezionalità della pandemia giustifica, nell'immediato e per un limitato periodo di tempo, la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio (anche perché vi è stato, da parte del legislatore, un progressivo aggiustamento del bilanciamento degli interessi e dei diritti in gioco), d'altra parte, questa misura emergenziale è prevista fino al 31 dicembre 2021 e deve ritenersi insuscettibile di ulteriore proroga, avendo la compressione del diritto di proprietà raggiunto il limite massimo di tollerabilità, pur considerando la sua funzione sociale. Resta ferma in capo al legislatore, ove l'evolversi dell'emergenza epidemiologica lo richieda, la possibilità di adottare altre misure più idonee per realizzare un diverso bilanciamento, ragionevole e proporzionato.

ESTRATTO

«11.2.– (...) l'iniziale sospensione, nella sua ampia portata riguardante tutti i provvedimenti di rilascio degli immobili, era motivata dall'eccezionalità della situazione determinata dal rapido diffondersi dalla pandemia da COVID-19, che ha creato un'inedita condizione di grave pericolo per la salute pubblica, costituendo essa "un'emergenza sanitaria dai tratti del tutto peculiari" (sentenza n. 198 del 2021). La rapidità e l'estensione del contagio hanno portato a limitazioni di movimento e di attività nel rispetto di rigide

regole di distanziamento e di adozione di dispositivi individuali di protezione. Per effetto delle misure di contenimento della pandemia, nel periodo dell'emergenza sanitaria vi è stato l'arresto di fatto di numerose attività economiche con conseguente difficoltà di ampi strati della popolazione, per fronteggiare le quali è stata posta in essere un'ampia e reiterata normativa dell'emergenza con l'impiego di consistenti risorse economiche nella logica della solidarietà collettiva. Ma nell'immediato siffatta emergenza sanitaria ha chiamato in causa, altresì, la solidarietà economica e sociale a cui ciascuno è tenuto nell'esercizio dei propri diritti. 11.3.– Nel corso dell'anno in cui si è manifestata la pandemia e fino al 31 dicembre 2020 la temporanea sospensione dell'esecuzione di tutti provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, ha costituito una delle tante misure adottate per fronteggiare l'emergenza. Da una parte occorre evitare che le attività esecutive, oltre a gravare sui tribunali, ponessero le persone necessariamente in contatto con conseguente incremento del rischio di contagio. D'altra parte i soggetti destinatari dei provvedimenti di rilascio rischiavano di vedere, per loro in particolare, aggravarsi quella situazione di difficoltà, che pure era di portata generale, giacché, nelle locazioni abitative l'oggetto del rilascio sarebbe stato anche l'abitazione, con incidenza, quindi, su un diritto inviolabile (sentenze n. 128 del 2021 e n. 44 del 2020) e, nelle locazioni non abitative, il rilascio avrebbe avuto ad oggetto un esercizio commerciale o un'azienda con pregiudizio del diritto di iniziativa economica privata, che parimenti è tutelato (art. 41, primo comma, Cost.). In questa eccezionale situazione di emergenza sanitaria, la discrezionalità del legislatore nel disegnare misure di contrasto della pandemia, bilanciando la tutela di interessi e diritti in gioco, è più ampia che in condizioni ordinarie. Al metro di questa maggiormente estesa discrezionalità, una misura come la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, appare quanto meno non manifestamente irragionevole. Ha affermato questa Corte, con riferimento proprio alle procedure esecutive (quelle di cui all'art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020), che, in questa situazione di emergenza sanitaria, “il dovere di solidarietà sociale, nella sua dimensione orizzontale, può anche portare, in circostanze particolari, al temporaneo sacrificio di alcuni – i creditori procedenti in executivis – a beneficio di altri maggiormente esposti, selezionati inizialmente sulla base di un criterio a maglie larghe”; ed ha aggiunto che “il legislatore ha voluto evitare che tanto l'esecuzione del rilascio degli immobili quanto le procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale potessero costituire causa di aggravamento delle difficoltà economiche e fonte di preoccupazioni ulteriori per i debitori esecutati” (sentenza n. 128 del 2021). 11.4.– Però il sacrificio per i locatori non poteva che essere temporaneo. L'emergenza può giustificare, solo in presenza di circostanze eccezionali e per periodi di tempo limitati, la prevalenza delle esigenze del conduttore di continuare a disporre dell'immobile, a fini abitativi o per l'esercizio di un'impresa, su quelle del locatore. In passato, questa Corte, nel valutare la legittimità costituzionale di disposizioni che avevano sospeso l'esecuzione degli sfratti, anche se solo per alcune categorie di conduttori, ha evidenziato che la legittimità di misure siffatte si correla al rispetto della duplice condizione della loro eccezionalità e temporaneità (sentenze n. 155 del 2004 e n. 310 del 2003). Nella fattispecie in esame, la sospensione (...) è stata giustificata da una circostanza eccezionale, quale l'emergenza pandemica, tanto che la dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 è stata ripetutamente prorogata (da ultimo, fino al 31 dicembre 2021). La significativa estensione temporale dell'emergenza rendeva peraltro necessario il progressivo adattamento delle misure apprestate per fronteggiarla, in modo da tenere nel debito conto la concreta evoluzione della situazione epidemiologica e assicurare sempre la proporzionalità delle misure medesime rispetto a tale situazione. Il legislatore ha ritenuto, nella sua discrezionalità, poco praticabile un sistematico coinvolgimento del giudice dell'esecuzione per valutare le singole situazioni concrete di conduttori e locatori, da apprezzarsi caso per

caso. Occorreva però un progressivo adattamento della misura emergenziale, gravante sulla categoria dei locatori, per i quali la solidarietà economica e sociale di ciascuno non poteva spingersi oltre un certo limite, al di là del quale c'è solo la solidarietà collettiva per il tramite innanzi tutto dello Stato e della fiscalità generale. 11.5.– Ciò non è avvenuto per la sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione del debitore (art. 54-ter del d.l. n. 18 del 2020), per le quali è stata prevista, dall'art. 13, comma 14, del d.l. n. 183 del 2020, la proroga tout court fino al 30 giugno 2021; disposizione questa di cui è stata, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale atteso che “il bilanciamento sotteso alla temporanea sospensione delle procedure esecutive aventi ad oggetto l'abitazione principale è divenuto, nel tempo, irragionevole e sproporzionato, inficiando la tenuta costituzionale della seconda proroga” (sentenza n. 128 del 2021). Invece, il precedente comma 13 dello stesso art. 13 del d.l. n. 183 del 2020, relativo all'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, ha operato un primo aggiustamento limitando, dopo il 31 dicembre 2020, la proroga della sospensione dell'esecuzione ai soli provvedimenti di rilascio per morosità con conseguente cessazione di tale sospensione per tutti i provvedimenti di rilascio, in particolare, per finita locazione; morosità alla quale sono normalmente sottese difficoltà di carattere economico-sociale che, anche se antecedenti alla pandemia, si sono verosimilmente aggravate con essa. Di lì a poco è seguito l'art. 40-quater del d.l. n. 41 del 2021 che (...) cadenza ulteriormente l'esaurimento della sospensione dell'esecuzione di tali provvedimenti, senza più prevedere – e quindi escludendo – la sospensione per quelli destinati ad essere emessi dopo il 30 giugno 2021. A tal proposito si è già detto che occorre distinguere tra provvedimenti di rilascio secondo che siano stati adottati: a) prima del 28 febbraio 2020; b) dopo il 28 febbraio 2020, ma non oltre il 30 settembre 2020; c) dopo il 30 settembre 2020 e fino al 30 giugno 2021. Si ha, quindi, che la sospensione dell'esecuzione è cessata il 30 giugno 2021, oppure il 30 settembre 2021, o infine è destinata a cessare il 31 dicembre 2021. 11.6.– Tale graduazione è funzionale allo scopo di evitare la pressione sulle strutture degli uffici giudiziari per effetto della contestuale esecuzione dei provvedimenti “arretrati” ed è stata compiuta con criteri non manifestamente irragionevoli. La data di adozione del provvedimento di rilascio, che vale a cadenzare la cessazione di efficacia della sospensione, è indirettamente indicativa dell'epoca della morosità, potendo ragionevolmente ritenersi che di norma i provvedimenti più risalenti si riferiscono a morosità meno recenti. (...) 11.7.– Nel complesso, quindi, quanto alla proroga nel 2021 della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, sono stati introdotti “adeguati criteri selettivi” (sentenza n. 128 del 2021), che invece sono mancati nella parallela previsione della proroga della sospensione delle esecuzioni aventi ad oggetto l'abitazione principale del debitore. Ciò rende non irragionevole la proroga, graduata nel tempo secondo le scadenze sopra indicate, della sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per morosità. La gradualità dell'esaurimento di tale misura emergenziale consente di ritenere sussistente anche l'altro presupposto legittimante il differimento ex lege dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio, fissato dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte nella temporaneità della misura, la cui estensione va da meno di un anno per i provvedimenti di rilascio per finita locazione fino a una durata variamente articolata per i provvedimenti di rilascio per morosità. (...) Pertanto, mediante la progressiva e differenziata riduzione dell'ambito di applicazione della misura in esame, in simmetria con l'allentamento dell'emergenza sanitaria, il legislatore ha realizzato quel non irragionevole bilanciamento dei diritti costituzionali in rilievo, che è invece mancato nella parallela norma di proroga, nel 2021, della sospensione delle procedure esecutive immobiliari aventi ad oggetto l'abitazione del debitore (sentenza n. 128 del 2021). (...) 15.– Mette conto, infine, rilevare che, se l'eccezionalità della pandemia da COVID-19 giustifica, nell'immediato e per un limitato periodo di tempo, la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili (anche perché, in particolare, vi è stato, da parte del

legislatore, un progressivo aggiustamento del bilanciamento degli interessi e dei diritti in gioco, nei termini sopra indicati), d'altra parte però questa misura emergenziale è prevista fino al 31 dicembre 2021 e deve ritenersi senza possibilità di ulteriore proroga, avendo la compressione del diritto di proprietà raggiunto il limite massimo di tollerabilità, pur considerando la sua funzione sociale (art. 42, secondo comma, Cost.). Resta ferma in capo al legislatore, ove l'evolversi dell'emergenza epidemiologica lo richieda, la possibilità di adottare altre misure più idonee per realizzare un diverso bilanciamento, ragionevole e proporzionato (sentenza n. 128 del 2021)».

SENTENZA N. 220

Il consolidamento, nella misura di 300 milioni, del contributo riconosciuto ai Comuni per gli anni dal 2020 al 2022 come ristoro del gettito tributario non più acquisibile a seguito dell'introduzione della TASI – Inammissibilità, non fondatezza delle questioni e monito allo Stato

La sentenza n. 220 ha, tra l'altro, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, della legge n. 160 del 2019, impugnato dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 5 e 119, commi primo e quarto, Cost., nella parte in cui consolida, per gli anni dal 2020 al 2022, il contributo riconosciuto ai Comuni per il ristoro del gettito tributario non più acquisibile a seguito dell'introduzione della Tariffa per i servizi indivisibili (TASI), nella misura complessiva di 300 milioni di euro, anziché in quella di 625 milioni. Quest'ultima somma era stata inizialmente ritenuta adeguata per coprire i minori introiti conseguenti all'introduzione della TASI nonché all'abolizione dell'Imposta municipale unica (IMU) sulla prima casa. Dall'audizione in camera di consiglio del Ragioniere generale dello Stato è tuttavia emerso che il contributo ristorativo è stato oggetto di una ridefinizione dell'importo pari a circa 340 milioni di euro, calcolata sulla base delle effettive perdite di gettito subite rispetto al precedente regime IMU e allo sforzo fiscale esercitabile sulla nuova TASI. Alla luce del ricalcolo, la differenza tra quanto effettivamente perso dai Comuni e quanto assegnato dallo Stato a titolo di ristoro ammonterebbe a circa 40 milioni di euro. L'entità effettiva del ridimensionamento avrebbe già di per sé consentito di affermare che la lamentata riduzione non è tale da incidere significativamente sul livello dei servizi fondamentali, pur in assenza della definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP). In ogni caso, la ricorrente non ha provato che la riduzione *de qua* ha impattato significativamente sulle finanze locali, soprattutto in relazione all'ammontare complessivo del fondo ristorativo (3.767,45 milioni di euro) e alla mancata ricostruzione del sistema di trasferimenti in favore degli enti locali. Le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali non possono essere valutate in modo atomistico, ma solo nel contesto della manovra complessiva, che può comprendere misure aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle Regioni e degli enti locali. La riassegnazione delle risorse in rapporto alle funzioni da finanziare è, inoltre, priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale. Tuttavia, la Corte ha valutato negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi i relativi diritti. Essi rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per il superamento dei divari

territoriali nel godimento delle prestazioni sociali. L'adempimento di questo dovere risulta particolarmente urgente anche in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con d.l. n. 59 del 2021.

ESTRATTO

«5.1.– (...) le norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali “non possono essere valutate in modo ‘atomistico’, ma solo nel contesto della manovra complessiva, che può comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle Regioni e degli enti locali” (sentenza n. 83 del 2019). Con riferimento al rapporto tra funzioni da finanziarie e risorse, questa Corte ha, infatti, chiarito che la riassegnazione di queste ultime “è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale” (sentenza n. 83 del 2019). La non fondatezza della questione peraltro non esime questa Corte dal valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché “il nucleo invalicabile di garanzie minime” per rendere effettivi tali diritti (ex multis, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020). In questa prospettiva i LEP rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (ex multis, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018). Oltre a rappresentare un valido strumento per ridurre il contenzioso sulle regolazioni finanziarie fra enti (se non altro, per consentire la dimostrazione della lesività dei tagli subiti), l'adempimento di questo dovere dello Stato appare, peraltro, particolarmente urgente anche in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 (Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti), convertito, con modificazioni, in legge 1° luglio 2021, n. 101. In definitiva, il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali».

SENTENZA N. 231

La previsione, per l'accesso dei condannati minorenni alle misure alternative alla detenzione, di condizioni analoghe a quelle stabilite per gli adulti – Non fondatezza delle questioni e auspicio rivolto al legislatore

La sentenza n. 231 ha dichiarato non fondate, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, 31, secondo comma, e 76 Cost., le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, e 6, comma 1, del d.lgs. n. 121 del 2018, i quali rispettivamente stabiliscono, per i condannati minorenni a pene detentive, i limiti di pena, anche residua, di quattro e tre anni per l'affidamento ai servizi sociali e per la detenzione domiciliare. La norma non ha in primo luogo violato i principi e i criteri direttivi dettati dall'art. 1, comma 85, lett. p), della legge delega n. 103 del 2017, il quale prescrive l'ampliamento dei criteri per l'accesso alle misure alternative (punto 5) e l'eliminazione di ogni automatismo e preclusione per la revoca o la concessione dei benefici penitenziari, che siano in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio dell'individuazione del trattamento (punto 6). Tali criteri, rispondenti

alla preminente finalità educativa delle pene minorili e all'esigenza di un'esecuzione penale calibrata su personalità in evoluzione, richiedono valutazioni basate su prognosi personalizzate e funzionali al recupero, in linea con i principi di socializzazione, individualizzazione del trattamento e promozione della persona. La disciplina delle misure penali di comunità introdotta dal legislatore delegato, pur largamente modellata su istituti già previsti dall'ordinamento penitenziario, se ne discosta sotto alcuni profili, realizzando un ampliamento delle possibilità di applicazione delle misure extramurarie. Anche se i riflessi applicativi dell'estensione dei limiti possono in concreto rivelarsi piuttosto esigui, la relativa quantificazione è stata affidata alla discrezionalità del legislatore delegato e va valutata in raffronto alla precedente disciplina applicabile ai condannati minorenni. Le disposizioni censurate non escludono l'apprezzamento giudiziale del percorso rieducativo compiuto dal singolo, ma lo delimitano all'interno delle coordinate stabilite. Il mantenimento dei limiti normativi all'accesso alle misure penali di comunità non configura poi una preclusione contrastante con la funzione rieducativa della pena e lesiva del principio di individualità del trattamento penitenziario. Essi sono infatti correlati alla durata della pena residua ancora da espiare e, pertanto, attribuiscono specifico rilievo allo stato di avanzamento del percorso rieducativo e alla progressione del trattamento di recupero del singolo condannato. Ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 121 del 2018, l'applicazione delle misure penali di comunità presuppone, oltre alla verifica della durata della pena residua, un apprezzamento giudiziale che ha ad oggetto sia l'idoneità della misura a favorire l'evoluzione positiva della personalità, sia l'assenza di pericolosità sociale del condannato e quindi una prognosi favorevole in ordine ai suoi futuri comportamenti. Per la detenzione domiciliare è richiesto anche l'ulteriore presupposto negativo rappresentato dall'impossibilità di applicare la più ampia misura dell'affidamento in prova, che necessariamente richiede una valutazione del caso concreto. La scelta di limitare l'accesso ai benefici, per coloro che debbano espiare pene particolarmente elevate, non è risultata manifestamente irragionevole, tenuto conto delle fondamentali esigenze di tutela connesse a condotte criminose ritenute, in concreto e attraverso un rigoroso accertamento giudiziale, meritevoli di sanzioni elevate. Le disposizioni censurate non vanificano nemmeno la funzione rieducativa della pena, in quanto non precludono la possibilità di fruire di altri benefici penitenziari previsti dalla legge. Inoltre, l'affidamento in prova e la detenzione domiciliare sono comunque possibili nei casi in cui la pena da espiare, anche come residuo di una pena maggiore, sia inferiore ai predetti limiti. Il complessivo disegno riformatore del d.lgs. n. 121 del 2018 si è mostrato sensibile alle opportunità di socializzazione che devono essere offerte in ciascuna fase del percorso trattamentale, in funzione dell'educazione e del recupero dei condannati, con rilevanti innovazioni nell'organizzazione degli istituti penali per i minorenni, introdotte allo scopo di garantire una permanenza rieducativa efficace all'interno degli istituti. In tale quadro, le norme in esame realizzano una ponderazione degli interessi coinvolti che è espressione non irragionevole di discrezionalità legislativa e forniscono una risposta che non contrasta con le esigenze di individualizzazione del trattamento penitenziario minorile. Tuttavia, sarebbero configurabili assetti diversi, più flessibili e attributivi di maggiori spazi per una valutazione giudiziale per l'accesso ai benefici, così come previsti dall'originario schema di decreto legislativo. È quindi auspicabile l'adozione di scelte volte ad ampliare la sfera applicativa delle misure alternative, in considerazione della preminenza attribuita alla finalità educativa e socializzante dell'esecuzione penale minorile.

ESTRATTO

«2.3.– (...) la disciplina delle misure penali di comunità introdotta dal d.lgs. n. 121 del 2018 – pur essendo largamente modellata su istituti già previsti dalla legge 26 luglio 1975, n.

354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) – se ne discosta sotto alcuni profili, realizzando un ampliamento delle possibilità di applicazione delle misure extramurarie nei confronti dei condannati minorenni. Infatti, ai fini dell'accesso all'affidamento in prova al servizio sociale, il limite di tre anni previsto dall'art. 47, comma 1, ord. pen., per i minorenni è elevato a quattro anni dall'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 121 del 2018. È pur vero che il comma 3-bis dell'art. 47 ord. pen. – introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera c), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10 – consente in alcuni casi di valutare, ai fini dell'affidamento in prova, condannati che debbano espiare una pena, anche residua, non superiore a quattro anni. Tuttavia, si tratta di una possibilità che è comunque subordinata alla verifica giudiziale di talune condizioni soggettive, previste dal comma 2 dello stesso art. 47 ordin. penit. Inoltre, l'apprezzamento di queste condizioni si differenzia dalla valutazione giudiziale compiuta ai fini dell'ammissione dei condannati minorenni alle misure di comunità, poiché esso prescinde dalla considerazione del programma di intervento educativo, che viceversa è centrale nel sistema dell'esecuzione penale minorile, qualificando in termini personali e individualizzati il relativo trattamento penitenziario. Quanto alla detenzione domiciliare minorile, il censurato art. 6, comma 1, innalza a tre anni il limite di pena residua, a fronte di quello di due anni previsto dall'art. 47-ter, comma 1-bis, ordin. penit. Pertanto – oltre a essere potenziati i profili trattamentali dell'esecuzione, con la previsione di prescrizioni relative alle attività di istruzione, di formazione, di lavoro, volte a promuovere l'educazione e l'inclusione sociale – sono stati innalzati i limiti di pena, rispetto ai quali è possibile l'applicazione delle misure penali di comunità in esame. La disciplina censurata, dunque, non ha trascurato il principio, posto dalla legge delega, dell'ampliamento dei criteri di accesso alle misure penali di comunità e vi ha dato una specifica attuazione.

2.3.1.– È pur vero che, come puntualmente osservato dal rimettente, nel raffronto con i corrispondenti istituti di cui alla legge n. 354 del 1975, i riflessi applicativi di questa estensione possono in concreto rivelarsi piuttosto esigui. Peraltro, l'estensione del prescritto “ampliamento” – da valutarsi con riferimento alla precedente disciplina applicabile ai condannati minorenni – è stata affidata alla discrezionalità del legislatore delegato chiamato a darvi attuazione, non avendone la legge di delegazione predeterminato la misura. Se ciò vale ad escludere la violazione dei criteri posti dalla legge delega, è innegabile, peraltro, che al fine di regolare l'accesso alle misure penali di comunità siano configurabili assetti diversi, più flessibili e attributivi di maggiori spazi per una valutazione giudiziale, così come era stato previsto, per entrambe le misure penali di comunità in esame, dallo schema governativo di decreto legislativo recante disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, poi modificato nel senso ora sottoposto all'esame. L'adozione di scelte volte ad ampliare la sfera applicativa delle misure alternative alla detenzione inframuraria rimane, peraltro, auspicabile, in considerazione della preminenza attribuita alla finalità educativa e socializzante dell'esecuzione penale minorile, anche allo scopo di evitare controproducenti interruzioni dello specifico percorso già intrapreso. (...) 3.– (...) In definitiva, le disposizioni censurate realizzano una ponderazione degli interessi coinvolti che è espressione non irragionevole di discrezionalità legislativa. Esse forniscono perciò una risposta che non contrasta con le esigenze di individualizzazione del trattamento penitenziario minorile, derivanti dai principi costituzionali di protezione dell'infanzia e della gioventù (art. 31, secondo comma, Cost.) e di finalizzazione rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.). Va peraltro ribadito che, ai medesimi fini, assetti più flessibili e attributivi di maggiori spazi per una valutazione giudiziale – così come era stato previsto, per entrambe le misure penali di comunità in esame,

dall'originario schema governativo di decreto legislativo – risulterebbero particolarmente appropriati».

SENTENZA N. 240

L'identificazione *ratione officii* del sindaco del Comune capoluogo quale sindaco della Città metropolitana – Inammissibilità delle questioni e monito al legislatore

La sentenza n. 240 ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità degli artt. 13, comma 1, e 14 della legge siciliana n. 15 del 2015 (come sostituiti dalla legge regionale n. 23 del 2018) e 1, comma 19, della legge n. 56 del 2014, impugnati, in relazione agli artt. 1, 2, 3, 5, 48, 97 e 114 Cost., in quanto non prevedono la natura elettiva della carica di sindaco della Città metropolitana. La normativa regionale e statale dispone, in ugual modo, infatti, che il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del Comune capoluogo e che, qualora cessi dalla carica per cessazione dell'incarico di sindaco del Comune, il vicesindaco rimane in carica fino all'insediamento del nuovo sindaco metropolitano. Con riguardo alla pretesa menomazione del diritto di voto degli elettori residenti in un Comune diverso dal capoluogo e per questo impossibilitati a eleggere il relativo sindaco, il rimettente, anche per effetto di un'incompleta ricostruzione del quadro normativo, ha accolto un presupposto interpretativo non condivisibile, e cioè che i cittadini residenti nel capoluogo, all'atto di eleggere il sindaco, eleggano anche il sindaco della Città metropolitana, ciò che sarebbe precluso ai cittadini residenti in un diverso Comune. In realtà, la designazione del sindaco metropolitano consegue, come effetto disposto direttamente e automaticamente dalla legge, al compiersi di un diverso procedimento elettorale, quello per l'elezione del sindaco del capoluogo, in sé concluso e che è l'unico rispetto al quale si assiste all'espressione del voto della collettività locale. Anche i cittadini residenti nel capoluogo non esprimono altra volontà che quella preordinata all'elezione degli organi del Comune, sicché solo in ragione dell'esteriore consequenzialità tra i due atti si può impropriamente ritenere che il sindaco metropolitano sia eletto solo da una parte dei cittadini residenti nella Città metropolitana. L'erroneo presupposto ha inficiato l'ammissibilità delle questioni perché il rimettente ha chiesto l'estensione ai cittadini residenti in Comuni non capoluogo di una disciplina idonea a consentire l'elezione diretta del sindaco metropolitano, a fronte del fatto che il legislatore nazionale, con la legge n. 56 del 2014, ha optato, al contrario, per un modello che vede nell'individuazione *ope legis* del sindaco metropolitano il fondamento di un diverso modello di governo del territorio in assenza di elezione. L'esito auspicato non è risultato conseguibile, implicando un non consentito intervento manipolativo, coincidente con l'introduzione di una novità di sistema, quale sarebbe l'elezione diretta del sindaco metropolitano ad opera di tutti i cittadini residenti nel territorio metropolitano. L'ambito e i contorni di un simile intervento fuoriescono dalle attribuzioni della Corte e sono demandati al legislatore nella sua discrezionale valutazione, con specifico riguardo agli aspetti di natura politica che connotano la materia elettorale. Anche in relazione alla dedotta disparità di trattamento che, nell'esercizio del voto, i cittadini dei Comuni non capoluogo compresi nella Città metropolitana subirebbero rispetto ai cittadini dei Comuni non capoluogo compresi in un ente di area vasta provinciale (i quali comunque partecipano, sia pur indirettamente attraverso i sindaci e i consiglieri municipali eletti, all'elezione del presidente della Provincia), il rimettente ha prospettato un esito manipolativo, volto a estendere alle Città metropolitane e al suo vertice esecutivo il meccanismo di elezione indiretta che la legge n. 56 del 2014 prevede per il presidente della Provincia. Per effetto di

un'inadeguata ricostruzione del quadro normativo, il rimettente non ha colto che l'intervento, lungi dall'appuntarsi sulla natura elettiva o meno dell'organo di vertice, avrebbe inevitabilmente inciso su altri aspetti essenziali della forma di governo metropolitana, modificandone il funzionamento e prefigurando soluzioni non attingibili in quanto rimesse, prioritariamente, alla discrezionalità del legislatore. Il meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano, da un lato, e il sistema di elezione indiretta del presidente della Provincia, dall'altro, non possono essere considerati in modo atomistico e avulso dal relativo contesto. La disciplina della forma di governo dei due enti di area vasta costituisce il frutto di un apprezzamento eminentemente discrezionale operato dal legislatore del 2014 nel presupposto di una generale diversità dei rispettivi assetti organizzativi e nella prospettiva dell'abolizione delle Province prevista dalla legge di riforma della Costituzione, non entrata in vigore a seguito dell'esito negativo del *referendum* costituzionale. La forma di governo provinciale, invero, combina l'elettività in via indiretta del presidente con una durata del suo mandato doppia rispetto a quella, biennale, del consiglio provinciale; sono, inoltre, eleggibili alla carica di presidente i sindaci della Provincia, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data delle elezioni, ciò che rivela l'assenza di un qualsiasi nesso preordinato di continuità personale e funzionale tra il vertice provinciale e il sindaco del capoluogo. Diverso è, invece, il modo di atteggiarsi della forma di governo della Città metropolitana. In essa, all'assenza di una durata predeterminata, ma tendenzialmente quinquennale, della carica di sindaco metropolitano, si associa non solo la durata in carica quinquennale del consiglio metropolitano, ma anche la previsione per cui, in caso di rinnovo del consiglio del Comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del capoluogo. La logica sottesa a tale parallelismo è del tutto diversa da quella che caratterizza la forma di governo provinciale e risulta imperniata sull'esigenza di assicurare il costante allineamento tra gli organi del Comune capoluogo e quelli della Città metropolitana. A fronte di ciò, il rimettente ha chiesto di operare una commistione tra le logiche di funzionamento delle due forme di governo, ibridandone i meccanismi operativi in materia elettorale, e di addivenire all'introduzione, per l'elezione del sindaco metropolitano, di moduli diversi, alternativi a quello recepito dalla disposizione censurata, la cui eventuale adozione è rimessa alla discrezionalità del legislatore. La richiesta di un intervento frazionato e selettivo, che conduca ad applicare al sindaco metropolitano il solo procedimento di elezione indiretta previsto per il presidente della Provincia, senza considerare la normativa di contorno, prefigurava un esito precluso alla Corte, perché conseguibile in via prioritaria solo per effetto di una riforma di sistema. Spetta, infatti, al legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, il compito di stabilire il nesso di complementarità e integrazione tra forma di governo dell'ente locale e meccanismo elettorale, anche alla luce del fatto che la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, fornendole strumenti adeguati di equilibrato funzionamento. L'attuale sistema di designazione del sindaco metropolitano non è apparso comunque in sintonia con le coordinate costituzionali, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto, che riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e concorre a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative, quanto all'assenza di strumenti idonei a garantire meccanismi di responsabilità politica e il relativo potere di controllo degli elettori locali. La sentenza n. 50 del 2015 ha già ritenuto il denunciato meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano non irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale e non irreversibile, restando demandata allo statuto l'opzione per l'elezione diretta. Se, pertanto, l'esclusione di un *vulnus* appariva giustificabile a ridosso della riforma degli enti di area vasta, in ragione anche della necessità di consentirne l'immediata operatività, essa potrebbe non esserlo in futuro, in considerazione del tempo trascorso e di plurime ragioni

legate ai successivi sviluppi. Da un primo punto di vista, non appare più invocabile, a sostegno della non contrarietà a Costituzione del meccanismo di designazione di diritto del sindaco metropolitano, il fatto che gli statuti delle Città metropolitane possano optare per l'elezione diretta. Anche a non considerare il relativo complesso *iter* procedurale, a rendere nella sostanza impraticabile tale eventualità e più gravosa la giustificabilità della mancata elettività del sindaco metropolitano è la circostanza che, ad oggi, la legge statale contenente il relativo sistema elettorale non è ancora intervenuta. Da un secondo punto di vista, l'attuazione della legge n. 56 del 2014 ha risentito della mancata approvazione della riforma costituzionale cui dichiaratamente si ricollegava. Tale circostanza ha privato il meccanismo di designazione prefigurato per il sindaco metropolitano del suo necessario presupposto, vale a dire l'operare delle Città metropolitane come unici enti di area vasta, cui sarebbero stati devoluti primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei Comuni e di pianificazione strategica. La conseguente, perdurante, operatività delle Province e l'attribuzione ad esse di determinate funzioni fondamentali rende urgente un riassetto degli organi metropolitani, risultando ingiustificato il diverso trattamento degli elettori residenti nei territori delle Città metropolitane e delle Province, anche perché il territorio delle prime è stato fatto coincidere con quello delle seconde, senza differenziare le comunità di riferimento secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità ai sensi dell'art. 114 Cost. Rientra nella discrezionalità del legislatore il compito di predisporre le soluzioni normative in grado di porre rimedio al *vulnus* evidenziato, che rischia di compromettere, per la mancata rappresentatività dell'organo di vertice della Città metropolitana, tanto l'uguale godimento del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo dell'ente, quanto la necessaria responsabilità politica dei suoi organi. La presa d'atto dell'esistenza di una pluralità di soluzioni astrattamente idonee a rimediare a tale accertata situazione di incompatibilità con i parametri costituzionali non può esimere dal sollecitare un intervento legislativo in grado di scongiurare che il funzionamento dell'ente metropolitano si svolga ancora a lungo in una condizione di non conformità ai canoni costituzionali di esercizio dell'attività politico-amministrativa.

ESTRATTO

«7.1.– Con riguardo all'asserita menomazione del diritto di voto del ricorrente nel giudizio a quo, cittadino elettore residente in un Comune diverso dal capoluogo della Città metropolitana, e per questo impossibilitato a partecipare all'elezione del relativo sindaco, il rimettente, anche per effetto di una incompleta ricostruzione del quadro normativo di cui si è dato conto, muove innanzi tutto da un presupposto interpretativo non condivisibile, e cioè che i cittadini residenti nel Comune capoluogo, all'atto di eleggere il loro sindaco, eleggano anche il sindaco della Città metropolitana, ciò che sarebbe invece precluso ai cittadini che risiedono in un diverso Comune. In realtà, la designazione del sindaco metropolitano, come correttamente rilevato dall'Avvocatura generale, consegue, come effetto disposto direttamente e automaticamente dalla legge, al compiersi di un diverso procedimento elettorale, quello per l'elezione del sindaco del Comune capoluogo, in sé concluso e che è l'unico rispetto al quale si assiste alla espressione del voto della collettività locale. Anche i cittadini residenti nel Comune capoluogo, infatti, non esprimono altra volontà che quella preordinata all'elezione degli organi del Comune, con la conseguenza che solo in ragione dell'esteriore consequenzialità tra i due atti si può impropriamente ritenere che il sindaco metropolitano sia eletto solo da una parte dei cittadini residenti nella Città metropolitana. L'erroneo presupposto da cui muove l'ordinanza della Corte d'appello di Catania, ancora prima che rilevare come tale, inficia tuttavia l'ammissibilità delle odierne questioni, perché ciò che il rimettente chiede a questa Corte è che venga estesa ai cittadini residenti in Comuni

non capoluogo una disciplina idonea a consentire l'elezione diretta del sindaco metropolitano, a fronte del fatto che il legislatore del 2014 ha optato, al contrario, per un modello che vede nell'individuazione ope legis del sindaco metropolitano il presupposto di un diverso modello di governo del territorio in assenza di elezione. L'esito auspicato dall'ordinanza di rimessione non è quindi conseguibile perché richiede un intervento manipolativo precluso a questa Corte, coincidendo con l'introduzione di una "novità di sistema" (sentenze n. 146 e n. 103 del 2021, n. 250 del 2018 e n. 250 del 2012), vale a dire una disciplina idonea a consentire l'elezione diretta del sindaco metropolitano ad opera di tutti i cittadini residenti nel territorio della Città metropolitana, ciò che allo stato tuttavia formalmente non avviene, per le ragioni evidenziate, neanche per i cittadini del Comune capoluogo. Trattandosi, nella sostanza, della richiesta di introduzione ex novo di una normativa elettorale, è pertanto evidente come l'ambito e i contorni dell'intervento richiesto fuoriescano dalle attribuzioni di questa Corte e siano demandati "soltanto al legislatore nella sua discrezionale valutazione con specifico riferimento agli aspetti anche di natura politica che connotano la materia elettorale" (sentenza n. 257 del 2010).

7.2.– Con un'ulteriore questione, la Corte d'appello di Catania deduce l'illegittimità costituzionale delle medesime disposizioni statali e regionali, in ragione della disparità di trattamento che, quanto all'esercizio del diritto di voto, i cittadini dei Comuni non capoluogo compresi nella Città metropolitana subirebbero rispetto ai cittadini dei Comuni non capoluogo compresi in un ente di area vasta provinciale, i quali comunque partecipano, sia pur indirettamente attraverso i sindaci e i consiglieri municipali eletti, all'elezione del presidente della Provincia. Anche rispetto a tale profilo di censura, il rimettente prospetta un esito di tipo manipolativo, con cui mira a estendere alle Città metropolitane e al suo vertice esecutivo (il sindaco metropolitano) il meccanismo di elezione indiretta che la stessa legge n. 56 del 2014 prevede per il presidente della Provincia. Nel far questo, tuttavia, per effetto anche qui di una non adeguata ricostruzione del quadro normativo di riferimento, il rimettente non si avvede del fatto che l'intervento richiesto, lungi dall'appuntarsi esclusivamente sulla natura elettiva o meno dell'organo di vertice del relativo ente di area vasta, finisce inevitabilmente per incidere su ulteriori aspetti essenziali della forma di governo metropolitana, modificandone il funzionamento complessivo e, così, prefigurando soluzioni non attingibili dalla Corte in quanto rimesse anche queste, prioritariamente, alla discrezionalità del legislatore. Il meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano, da un lato, e il sistema di elezione indiretta del presidente della Provincia (disciplinato dall'art. 1, commi da 58 a 66, della legge n. 56 del 2014), dall'altro lato, non possono infatti essere considerati in modo atomistico, come se fossero avulsi dal complesso di previsioni che disciplinano la forma di governo dei due enti di area vasta. Tali previsioni, nel loro insieme, costituiscono il frutto di un apprezzamento eminentemente discrezionale che il legislatore del 2014 ha operato nel presupposto di una generale diversità dei rispettivi assetti organizzativi e nella prospettiva della abolizione delle Province prevista dalla legge di riforma della Costituzione, non entrata in vigore a seguito dell'esito negativo del referendum costituzionale. La forma di governo provinciale, invero, combina l'elettività in via indiretta del presidente con una durata del suo mandato doppia rispetto a quella, biennale, del consiglio provinciale. In aggiunta a ciò, si consideri che sono però eleggibili alla carica di presidente della Provincia «i sindaci della provincia, il cui mandato scada non prima di diciotto mesi dalla data di svolgimento delle elezioni» (art. 1, comma 60), ciò che rivela l'assenza di un qualsiasi nesso preordinato di continuità personale e funzionale tra il vertice provinciale e il sindaco del Comune capoluogo. Complessivamente diverso è, invece, il modo di atteggiarsi della forma di governo della Città metropolitana. In essa, all'assenza di una durata predeterminata, ma tendenzialmente quinquennale, della carica di sindaco metropolitano (in virtù dell'immedesimazione ratione officii di cui si è detto), si associa non solo la durata in carica

quinquennale del consiglio metropolitano, ma anche la previsione, contenuta nel medesimo art. 1, comma 21, secondo periodo, della legge n. 56 del 2014, per cui “in caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo”. La logica sottesa a tale parallelismo è del tutto diversa da quella che caratterizza la forma di governo provinciale, e risulta evidentemente imperniata sull’esigenza di assicurare il costante allineamento tra gli organi del Comune capoluogo (sindaco e consiglio comunale) e quelli della Città metropolitana (sindaco e consiglio metropolitano). Sempre da ricondursi a una specificità caratterizzante l’organizzazione delle Città metropolitane è poi la richiamata previsione contenuta nell’art. 1, comma 22, della legge n. 56 del 2014, che ha attribuito solo a queste ultime, e non anche alle Province, in sede di esercizio della loro potestà statutaria, la facoltà di dotarsi di un sistema di elezione diretta del sindaco metropolitano, nel rispetto degli adempimenti procedurali ivi previsti e sulla base del sistema elettorale determinato da una legge statale. A fronte di ciò, il rimettente chiede nella sostanza a questa Corte di operare una commistione tra le logiche di funzionamento delle due forme di governo, ibridandone i meccanismi operativi in materia elettorale, e di addivenire così alla introduzione, con riguardo all’elezione del sindaco metropolitano, di “moduli diversi, alternativi a quello recepito dalla disposizione censurata, la eventuale adozione dei quali è rimessa alla discrezionalità del legislatore” (sentenza n. 107 del 1996). Per il fatto di richiedere un intervento frazionato e selettivo che conduca ad applicare al sindaco metropolitano il solo procedimento di elezione indiretta prevista per il presidente della Provincia, senza considerare la normativa di contorno cui tale procedimento si accompagna, il rimettente sollecita quindi questa Corte a giungere nuovamente a un esito ad essa in linea di principio precluso, perché conseguibile in via prioritaria solo per effetto di una riforma di sistema rimessa alla competenza del legislatore. A quest’ultimo spetta infatti, nell’esercizio della sua discrezionalità, il compito di stabilire “il nesso di complementarità e integrazione” tra forma di governo dell’ente locale e meccanismo elettorale (analogamente, con riguardo alla legislazione elettorale regionale, sentenza n. 193 del 2015), anche alla luce del fatto che “la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest’ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento” (sentenza n. 4 del 2010). 8.– Ciò detto, e decise nel senso dell’inammissibilità le questioni sollevate dalla Corte d’appello di Catania, questa Corte non può esimersi dall’osservare come il sistema attualmente previsto per la designazione del sindaco metropolitano non sia in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell’eguaglianza del voto, che “riflette l’eguale dignità di tutti i cittadini e (...) concorre inoltre a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l’investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative” (sentenza n. 429 del 1995), quanto all’assenza di strumenti idonei a garantire “meccanismi di responsabilità politica e il relativo potere di controllo degli elettori locali” (sentenza n. 168 del 2021). Nella sentenza n. 50 del 2015, questa Corte, chiamata a decidere, in un giudizio promosso in via d’azione da alcune Regioni, anche sulla legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 19, della legge n. 56 del 2014, ritenne che il meccanismo di individuazione del sindaco metropolitano nella figura del sindaco del Comune capoluogo non fosse di per sé in contrasto, tra gli altri, con gli artt. 3 e 48 Cost., in quanto esso “non è irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale (attesi il particolare ruolo e l’importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana), e non è, comunque, irreversibile, restando demandato, come detto, allo statuto di detta città di optare per l’elezione diretta del proprio sindaco”. Se, pertanto, l’esclusione di un vulnus appariva giustificabile allora, a ridosso dell’adozione della normativa di riforma dell’organizzazione e delle funzioni degli enti di area vasta, in ragione anche della necessità

di consentire l'immediata operatività di tali enti, essa potrebbe non esserlo in futuro, in considerazione del tempo trascorso e di una pluralità di ragioni legate agli sviluppi intervenuti a seguito dell'adozione della disciplina in questione. Da un primo punto di vista, non appare più invocabile, a sostegno della non contrarietà a Costituzione del meccanismo di designazione di diritto del sindaco metropolitano, il fatto che gli statuti delle Città metropolitane possano optare per la via dell'elezione diretta di quest'ultimo. Anche a non voler considerare il complesso iter procedurale cui dovrebbe sottoporsi il Comune capoluogo, a rendere nella sostanza impraticabile tale eventualità, e quindi più gravosa la giustificabilità della mancata elettività del sindaco metropolitano, è la circostanza che, ad oggi, la legge statale contenente il relativo sistema elettorale non è intervenuta, né risultano incardinati, presso le Camere, disegni o proposte di legge in uno stadio avanzato di trattazione. Da un secondo punto di vista, non può non evidenziarsi che l'attuazione della disciplina contenuta nella legge n. 56 del 2014 ha risentito, come già detto, della mancata approvazione del disegno di riforma costituzionale cui essa dichiaratamente si ricollegava. Tale circostanza, in particolare, ha privato il meccanismo di designazione prefigurato per il sindaco metropolitano del suo necessario presupposto, vale a dire l'operare delle Città metropolitane come unici enti di area vasta, cui sarebbero stati devoluti primariamente compiti di coordinamento delle funzioni dei Comuni del territorio e di pianificazione strategica. La conseguente, perdurante, operatività delle Province e l'attribuzione ad esse di determinate funzioni fondamentali non di mero coordinamento, devolute attualmente, come detto, anche alle Città metropolitane, rende pertanto urgente un riassetto degli organi di queste ultime, risultando del tutto ingiustificato il diverso trattamento riservato agli elettori residenti nel territorio della Città metropolitana rispetto a quello delineato per gli elettori residenti nelle Province. Ciò anche perché il territorio delle prime è stato fatto coincidere con quello delle seconde, senza quindi differenziare le comunità di riferimento secondo opportuni criteri di efficienza e funzionalità, ciò che invece sarebbe necessario, ai sensi dell'art. 114 Cost., per far sì che le Città metropolitane e le Province siano in grado di curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori. Rientra evidentemente nella discrezionalità del legislatore il compito di predisporre le soluzioni normative in grado di porre rimedio al vulnus evidenziato, che rischia di compromettere, per la mancata rappresentatività dell'organo di vertice della Città metropolitana, tanto l'uguale godimento del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo dell'ente, quanto la necessaria responsabilità politica dei suoi organi. La presa d'atto dell'esistenza di una pluralità di soluzioni astrattamente disponibili per porre rimedio a tale accertata situazione di incompatibilità con i richiamati parametri costituzionali (a partire dalla natura dell'elezione, diretta o indiretta, ovvero dall'introduzione di raccordi fiduciari tra organo consiliare e sindaco metropolitano), non può tuttavia esimere questa Corte dal sollecitare un intervento legislativo in grado di scongiurare che il funzionamento dell'ente metropolitano si svolga ancora a lungo in una condizione di non conformità ai richiamati canoni costituzionali di esercizio dell'attività politico-amministrativa».

ORDINANZA N. 244

La procedibilità d'ufficio per le lesioni personali stradali gravi, pur nelle ipotesi in cui la persona offesa risulti integralmente risarcita – Manifesta infondatezza delle questioni e rinnovato auspicio rivolto al legislatore

L'ordinanza n. 244 ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 590-bis, primo comma, cod. pen. (come da ultimo sostituito dal d.lgs. n. 36 del 2018), impugnato, in relazione agli artt. 3, 13, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui non prevede la procedibilità a querela nelle ipotesi di lesioni personali stradali gravi per le quali la persona offesa risulti integralmente risarcita in ordine ai danni subiti a seguito dell'evento. Censure in larga parte analoghe sono già state riconosciute non fondate dalla sentenza n. 248 del 2020. La procedibilità d'ufficio, anche per fattispecie connotate da un minor disvalore sul piano della condotta e del grado della colpa rispetto a quelle contemplate dai commi successivi, non è manifestamente irragionevole, non potendo considerarsi "automobilista modello" chi abbia violato, sia pure occasionalmente, le norme attinenti alla circolazione stradale, provocando lesioni personali gravi o gravissime a carico di terzi. Allo stesso modo, non è manifestamente irragionevole la scelta compiuta dal d.lgs. n. 36 del 2018 di confermare la procedibilità d'ufficio del delitto in esame, già prevista dalla legge n. 41 del 2016. Al riguardo, la sentenza n. 223 del 2019 ha ritenuto che il legislatore delegato abbia adottato un'interpretazione non implausibile, e non distonica rispetto alla *ratio* di tutela sottesa alle indicazioni della delega, del criterio dettato dall'art. 1, comma 16, lett. a), n. 1, della legge n. 103 del 2017. Peraltro, resta attuale l'auspicio che il legislatore rimediti sulla congruità dell'attuale regime di procedibilità per le diverse ipotesi di reato contemplate dall'art. 590-bis cod. pen.

ESTRATTO

«(...) censure in larga parte analoghe a quelle oggi in esame sono già state riconosciute non fondate dalla sentenza n. 248 del 2020; (...) questa Corte, pur riconoscendo che le condotte di cui al primo comma dell'art. 590-bis cod. pen. sono connotate da "un minor disvalore sul piano della condotta e del grado della colpa" rispetto a quelle contemplate dai commi successivi della disposizione, ha ritenuto che la procedibilità d'ufficio, anche per le prime, non sia manifestamente irragionevole e, pertanto, lesiva dell'art. 3 Cost.; (...) non può considerarsi "automobilista modello" chi abbia violato, sia pure occasionalmente, le norme attinenti alla circolazione stradale, provocando – in conseguenza di tale violazione – lesioni personali gravi o gravissime a carico di terzi, sicché neppure sotto tale profilo la previsione della procedibilità d'ufficio potrebbe essere ritenuta manifestamente irragionevole, così come non lo è – ancor prima – la scelta legislativa di conferire rilevanza penale a una simile condotta; (...) per le medesime ragioni non può considerarsi manifestamente irragionevole, e pertanto contraria all'art. 3 Cost., la scelta compiuta dal legislatore con il d.lgs. n. 36 del 2018 di confermare la procedibilità d'ufficio del delitto di cui al primo comma dell'art. 590-bis cod. pen., già prevista dalla legge n. 41 del 2016; (...) del pari, manifestamente infondate sono le doglianze, ancora formulate in riferimento all'art. 3 Cost., ma in realtà attinenti al rapporto tra le scelte del legislatore delegato e quelle del legislatore delegante, relative alla mancata previsione della procedibilità a querela per il delitto di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., per contrasto con la ratio complessiva della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario); (...) anche a prescindere dall'incongruità del parametro evocato rispetto alla sostanza della doglianza prospettata, nella sentenza n. 223 del 2019 questa Corte ha già ritenuto – con riferimento all'allora denunciata violazione dell'art. 76 Cost. – che, nell'escludere la procedibilità a querela del delitto di cui all'art. 590-bis, primo comma, cod. pen., il Governo avesse adottato "una interpretazione non implausibile – e non distonica rispetto alla ratio di tutela sottesa alle indicazioni del legislatore delegante – del criterio dettato dall'art. 1, comma 16, lettera a), numero 1), della legge n. 103 del 2017"; (...) resta attuale, peraltro, l'auspicio che il

legislatore rimediti sulla congruità dell'attuale regime di procedibilità per le diverse ipotesi di reato contemplate dall'art. 590-bis cod. pen., per le ragioni già illustrate nelle sentenze n. 223 del 2019 e n. 248 del 2020».

SENTENZA N. 246

Le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione degli esercizi finanziari 2018 e 2019 (norme della Regione Basilicata) – Illegittimità costituzionale *in parte qua* e auspici rivolti al legislatore

La sentenza n. 246 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 4 e dell'Allegato O2 della legge della Regione Basilicata n. 40 del 2020, nella parte in cui disponevano le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione presunto derivante dalla gestione degli esercizi 2018 e 2019. In particolare, la Corte ha riscontrato la lesione dei principi contabili di cui al paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, il quale disciplina gli effetti della tardiva approvazione del rendiconto di un esercizio e inerisce alla competenza esclusiva statale sull'armonizzazione dei bilanci pubblici. Da tali regole discende che, qualora l'ente non abbia approvato il rendiconto di un determinato esercizio e non abbia recuperato il relativo disavanzo presunto entro quello successivo, è tenuto a ripianarlo per intero nell'esercizio in cui il disavanzo effettivo emerge, rimanendo preclusa la possibilità di considerarlo un nuovo disavanzo, cui applicare il ripiano triennale. Nella specie, il rendiconto per l'esercizio 2018 non era stato approvato dal Consiglio regionale né entro il termine del 31 luglio 2019, come richiesto dall'art. 18, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 118 del 2011, né nel successivo tempo utile a consentire, mediante variazioni al bilancio dell'esercizio 2019, l'adozione delle misure di recupero del disavanzo 2018. L'approvazione è avvenuta tardivamente, soltanto nel 2021. È stata ritenuta priva di rilievo la circostanza che la Regione abbia ricalcolato il disavanzo adeguandosi alla decisione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti adottata il 28 luglio 2020. Le osservazioni in sede di parifica sono dipese infatti dal mancato rispetto di principi contabili in relazione a vicende note all'ente, che avrebbe potuto gestire il maggior disavanzo già nell'esercizio 2019, ripristinando così il corretto ciclo di bilancio. Per quanto riguarda le modalità del ripiano, le disposizioni censurate avevano distribuito la componente originata nel 2018 fino all'esercizio 2024, in violazione della normativa statale. È stato poi rilevato il contrasto delle modalità di ripiano del disavanzo presunto del 2019 con l'art. 42, comma 12, terzo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale ammette, in subordine al ripiano immediato, la possibilità di frazionare il recupero del disavanzo negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Invece, da un lato, le previsioni censurate avevano esteso la durata della copertura del disavanzo agli esercizi 2023 e 2024, quindi oltre il triennio del bilancio di previsione 2020-2022; dall'altro lato, la Regione non aveva approvato il necessario e contestuale piano di rientro. La sentenza ha altresì dichiarato illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 1 e l'Allegato 1.3 della legge della Regione Basilicata n. 8 del 2021, nella parte in cui disponevano le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell'esercizio 2018. Con tale legge, di approvazione del rendiconto generale dell'esercizio 2018, il disavanzo di amministrazione relativo al 2018 è stato adeguato alla

decisione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, rideterminandone l'importo e articolandone il relativo piano di rientro sugli esercizi 2019-2022. Tale modalità di ripianamento è stata ritenuta illegittima sulla base del già ricordato paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011. Anche in questo caso, infatti, il rendiconto è stato approvato tardivamente, con conseguente obbligo per l'ente di riscrivere l'intero importo del disavanzo non ripianato nel bilancio dell'esercizio in corso di gestione, ovvero in quello relativo al 2021. Nel ripercorrere le vicende che hanno condotto solo nel 2020 alla parificazione dell'esercizio 2018, la Corte ha rimarcato l'opportunità di una precisa disciplina positiva dello svolgimento del procedimento di parifica dinanzi alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, che risulterebbe funzionale a una migliore sincronizzazione, specialmente con riguardo all'attività istruttoria e al contraddittorio con le parti. Sotto altro aspetto, è stata sottolineata una più generale esigenza di trasparenza contabile alla chiusura di ogni legislatura, indispensabile al fine di una corretta resa del conto e del relativo controllo democratico da parte degli elettori. Proprio a questa finalità rispondeva la "relazione di fine legislatura regionale" introdotta dall'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011, chiamata a descrivere specifici oggetti, tra i quali la situazione economica e finanziaria e lo stato certificato del bilancio regionale. Benché la sentenza n. 219 del 2013 abbia dichiarato illegittima tale previsione solo per carenza di delega, è stata auspicata l'introduzione di un documento che garantisca la rappresentazione trasparente delle risultanze della gestione al termine di ogni legislatura regionale, soprattutto con riguardo alla parte infrannuale dell'esercizio non ancora rendicontata, al fine di evidenziare la responsabilità degli amministratori nell'impiego di risorse pubbliche e di evitare una zona d'ombra determinata da eventuali oscurità contabili riferibili alla gestione precedente.

ESTRATTO

«5.– L'esame del merito delle censure rende opportuno ripercorrere, preliminarmente, la singolare vicenda che, dal punto di vista diacronico, ha caratterizzato l'approvazione del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata. Il disegno di legge regionale avente a oggetto il citato rendiconto, infatti, è stato approvato dalla nuova Giunta regionale, che si è insediata a seguito delle elezioni svolte il 24 marzo 2019, con la deliberazione del 29 maggio 2019, n. 308. Il documento contabile, tuttavia, non è stato subito inviato alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'avvio del necessario giudizio di parificazione: a ciò si è provveduto soltanto alcuni mesi dopo, il 27 settembre 2019, trasmettendolo insieme alla successiva deliberazione della Giunta regionale 24 settembre 2019, n. 639, con la quale a tale documento sono state apportate alcune modifiche attinenti al consolidamento del rendiconto del Consiglio regionale, nel frattempo approvato, alla riconciliazione di partite con alcuni enti strumentali e alla quantificazione delle quote accantonate del risultato di amministrazione. Con decisione depositata solo il 17 agosto 2020, n. 42, a seguito dell'udienza svolta il 28 luglio 2020, il giudice contabile ha parificato il rendiconto, ma con significative eccezioni che, per quanto qui rileva, attengono al risultato di amministrazione e al disavanzo di amministrazione (citata decisione n. 42/2020/PARI, lettere da J a M del dispositivo). Più precisamente, la decisione ha evidenziato numerose vicende gestionali la cui rendicontazione nei pertinenti capitoli e fondi è avvenuta in difformità dai principi contabili, con l'effetto di determinare un risultato di amministrazione non corretto e, nella specie, una sottostima del disavanzo di amministrazione. Successivamente alla decisione di parificazione, il Consiglio regionale ha approvato, su iniziativa della Giunta, la legge reg. Basilicata n. 40 del 2020, nella quale figurano l'art. 4 e l'Allegato O2, oggetto della prima impugnativa statale, che disciplinano il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto relativo agli esercizi 2018 e 2019, disponendone la

copertura nei cinque anni della legislatura. La nota integrativa dichiara che con tale legge regionale si è proceduto anche a dar seguito alla citata decisione della Corte dei conti, rideterminando il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019 e registrando un disavanzo presunto, riferibile alla gestione dell'esercizio 2018, per 17.688.239,00 euro. L'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018 è infine avvenuta solo con la legge reg. Basilicata n. 8 del 2021 – il cui art. 1 e l'Allegato 1.3 sono oggetto della seconda impugnativa statale – che ha definitivamente quantificato la quota del disavanzo originato nell'esercizio 2018 in 21.040.669,37 euro. (...) 6.1.1.– (...) non si può non rimarcare la vicenda della parifica dell'esercizio 2018, che – avviata in ritardo rispetto al termine di legge e poi conclusa, in definitiva, a oltre un anno e mezzo dalla fine di tale esercizio – evidenzia, con la sua tempistica, l'opportunità, più in generale, di una precisa disciplina positiva dello svolgimento del procedimento di parifica dinanzi alla sezione regionale di controllo; il che risulterebbe funzionale, specialmente con riguardo all'attività istruttoria e al contraddittorio con le parti, a una migliore sincronizzazione. (...) 6.3.– Non convince il pur suggestivo argomento della difesa della Regione resistente, fondato su un'asserita interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011, diretta a consentire ai nuovi amministratori democraticamente eletti di recuperare gradualmente, nel corso dell'intera legislatura e senza essere astretti da non proporzionati vincoli di spesa, il disavanzo "ereditato" da quella precedente. La previsione evocata dal ricorrente, infatti, disciplina una fattispecie di carattere generale che prescinde dall'avvicendamento degli organi di governo dell'ente da una legislatura alla successiva, in quanto essa si limita a considerare la situazione in cui un esercizio finanziario si chiuda senza che sia stato ancora approvato il rendiconto di quello precedente. (...) 6.5.– Questa Corte non può peraltro esimersi dal sottolineare che la prospettazione della difesa regionale sottende una più generale esigenza di trasparenza contabile alla chiusura di ogni legislatura, che è certamente indispensabile al fine di una corretta resa del conto e del relativo controllo democratico da parte degli elettori. Tale esigenza, in effetti, potrebbe risultare minata da eventuali "oscurità contabili" riferibili alla gestione precedente con l'ulteriore conseguenza che, una volta accertate, le vere dimensioni del disavanzo lasciato "in eredità" si rifletterebbero negativamente e in modo imprevisto sull'azione dell'amministrazione entrante. Proprio a questa finalità rispondeva la "relazione di fine legislatura regionale" a suo tempo introdotta dall'art. 1 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), chiamata a descrivere specifici oggetti tra i quali la "situazione economica e finanziaria" e lo "stato certificato del bilancio regionale". Se tale previsione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 219 del 2013 di questa Corte, va precisato che ciò è avvenuto solo per un vizio di carenza di delega e che pertanto resta auspicabile, al fine di evidenziare la "responsabilità degli amministratori" nell'"impiego di risorse finanziarie pubbliche" (sentenza n. 250 del 2020), l'introduzione di un documento – del resto già previsto per gli enti locali dall'art. 4 del d.lgs. n. 149 del 2011 – che garantisca la rappresentazione trasparente delle risultanze della gestione al termine di ogni legislatura regionale, soprattutto con riguardo alla parte infrannuale dell'esercizio non ancora rendicontata, coprendo così la descritta zona d'ombra. Ai fini di un corretto sviluppo di una contabilità di mandato, infatti, "la trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale" (sentenza n. 49 del 2018)».

SENTENZA N. 259

I limiti edittali autonomi previsti per il furto pluriaggravato da una circostanza speciale e da una comune – Inammissibilità delle questioni e reiterato invito al legislatore

La sentenza n. 259 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 625, secondo comma, cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui stabilisce per il furto pluriaggravato la pena della reclusione da tre a dieci anni e della multa da 206 a 1.549 euro, limitatamente alle parole "ovvero se una di tali circostanze concorre con altra fra quelle indicate nell'articolo 61" cod. pen., o, in subordine, nella parte in cui prevede che la pena della reclusione minima sia pari a tre anziché a due anni e un giorno. La disposizione censurata impone per il furto pluriaggravato limiti edittali autonomi da quelli stabiliti per il furto semplice e per il furto monoaggravato e riserva un identico trattamento sanzionatorio alle fattispecie di concorso di due o più circostanze speciali del furto o di una circostanza speciale con una comune. La giurisprudenza costituzionale ha già evidenziato gli aspetti critici di tale regime sanzionatorio e un risalente dibattito dottrinale vi ha ravvisato un'ipotesi emblematica del rigore eccessivo della tutela apprestata dal codice Rocco al patrimonio, contrastante con le esigenze di sussidiarietà dello strumento penale. È stata altresì evidenziata la formulazione imperfetta dell'art. 625 cod. pen., che propende verso criteri descrittivi di tipo esasperatamente casistico, tali da rendere, in rapporto alla normalità empirica del delitto di furto, tutt'altro che eccezionale la commissione di un furto pluriaggravato, stanti le innumerevoli possibili combinazioni tra i gruppi di aggravanti speciali e le tante aggravanti comuni, con correlati dubbi di reciproca compatibilità. La disposizione comporta, inoltre, complesse operazioni interpretative sul calcolo della pena nei casi di concorso di più aggravanti. La pur migliorativa estensione del giudizio di comparazione alle circostanze speciali, operata dal d.l. n. 99 del 1974, non ha posto del tutto rimedio all'incongruità del trattamento punitivo del furto, se posto a confronto con fattispecie che tutelano altri beni (l'integrità fisica) di maggior rilievo rispetto al patrimonio nella scala dei valori costituzionali. Ad ogni modo, il denunciato trattamento sanzionatorio è il frutto di una scelta legislativa propensa a una considerazione unitaria della condotta di volta in volta incriminata, nella quale la circostanza aggravante comune è considerata elemento essenziale di un distinto reato aggravato tipico, secondo una tecnica normativa identica a quella utilizzata dagli artt. 624-*bis*, terzo comma, che configura come reati autonomi il furto in abitazione e con strappo, e 628, quarto comma, cod. pen. (modificato dalla legge n. 103 del 2017), che ha inasprito la pena per la rapina. La disposizione in esame rappresenta dunque espressione di una reiterata opzione di politica criminale, di per sé non manifestamente irragionevole, volta a individuare una disciplina unitaria del concorso delle aggravanti, siano esse ad effetto speciale o comuni. L'intervento richiesto finirebbe per sovrapporsi in modo inammissibile a quello del legislatore, dando luogo in via interinale a un parziale nuovo quadro sanzionatorio del furto pluriaggravato nel suo rapporto con quello monoaggravato e facendo venire meno la considerazione unitaria della specifica fattispecie pluriaggravata da una circostanza aggravante speciale e da una comune. Un ipotetico intervento della Corte si surrogerebbe comunque in maniera assai limitata alla ben più ampia riforma di sistema della disciplina sanzionatoria di cui all'art. 625 cod. pen., e in generale, dei reati contro il patrimonio, auspicata ormai da decenni.

ESTRATTO

«4.– (...) i limiti edittali di pena previsti per il reato di furto sono stati più volte oggetto di questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost. 4.1.– Già nella

sentenza n. 22 del 1971, questa Corte, investita di questione avente ad oggetto i massimi edittali degli artt. 624 e 625 cod. pen. in rapporto agli artt. 3 e 27 Cost., si diceva consapevole “che la severità delle pene previste dal codice vigente per il furto – specie con aggravanti speciali: articolo 625 – è vivacemente criticata in dottrina”, ma replicava che “la questione esula da un qualsivoglia riscontro di costituzionalità, poiché attiene a scelte di politica legislativa, sottratte al sindacato di questa Corte”, pur riconoscendo che tali scelte erano state operate in un altro clima storico e sociale e apparivano non più attuali rispetto alle conseguenze sanzionatorie delle violazioni di altri beni. 4.2.– Tale impostazione si trova ribadita nella sentenza n. 18 del 1973, a proposito dell’obbligo di applicare congiuntamente la pena detentiva e quella pecuniaria in base all’art. 624 cod. pen.: “rientra nel potere discrezionale del legislatore la determinazione della entità della pena edittale (sia essa soltanto detentiva, soltanto pecuniaria o, congiuntamente, detentiva e pecuniaria); né il relativo apprezzamento di politica legislativa può formare oggetto di censura da parte di questa Corte, “all’infuori dell’eventualità (...) che la sperequazione assuma dimensioni tali da non riuscire sorretta da ogni, benché minima, giustificazione” (così la motivazione della sentenza n. 109 del 1968). 4.3.– La questione è stata poi riesaminata nella sentenza n. 268 del 1986, concernente l’attribuzione al pretore della competenza per il reato di furto aggravato consumato e tentato. Secondo tale pronuncia, “che il delitto di furto aggravato, specie se qualificato dal concorso di due aggravanti, fosse considerato dal codice Rocco di rilevante gravità, non può essere messo in dubbio. Non solo, esso era – com’è – punito con la reclusione da tre a dieci anni, ma per di più, in forza del disposto originario di cui all’ultima parte dell’art. 69 cod. pen., nella commisurazione della pena il giudice era privato della possibilità di bilanciare le aggravanti con il concorso di eventuali attenuanti, in quanto per quelle circostanze la legge determina la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato”. Si osservava tuttavia in quella sentenza: “tutto questo, però, come la dottrina ha da tempo messo in luce, corrispondeva all’ideologia dell’epoca che aveva posto l’averne al centro dell’ordinamento. (...) Ma l’avvento della Costituzione della Repubblica ha radicalmente mutato la considerazione che l’ordinamento attribuisce rispettivamente ai valori dell’essere e dell’avere. La persona umana, infatti, è venuta incondizionatamente in primo piano in tutte le sue manifestazioni di libertà, mentre la tutela della proprietà privata è subordinata alla funzione sociale”. Non di meno, la sentenza evidenziava come il legislatore, in ritardo nell’affrontare una riforma integrale del codice penale che potesse adeguarsi alla diversa considerazione del Costituente, si fosse affidato prevalentemente al potere discrezionale del giudice, essenzialmente con la modificazione del quarto e del quinto comma dell’art. 69 cod. pen., nel senso di eliminare le limitazioni poste al giudizio di bilanciamento delle circostanze. Infatti, “con la nuova formulazione dell’art. 69 cod. pen., le aggravanti del furto possono essere neutralizzate anche dalle sole attenuanti generiche che, se del caso, il giudice può persino dichiarare prevalenti. La gravità di questo delitto è attualmente, perciò, soltanto nell’astratta comminazione della pena, ma non lo è più nella realtà dell’esperienza giuridica, come ben dimostra la casistica giudiziaria, ispirata ai nuovi principi costituzionali”. 4.4.– Più di recente, le questioni sul trattamento sanzionatorio delle fattispecie incriminatrici del furto sono state affrontate da questa Corte non soltanto nell’ottica dei giudizi di valore che cadono sui beni tutelati dall’ordinamento, ma altresì nel più ampio contesto del sindacato di legittimità costituzionale circa la complessiva proporzionalità delle scelte legislative in ordine al quantum di pena. Il controllo di legittimità è stato, invero, sollecitato pure prescindendo dalla ricerca di una giusta simmetria tra le sanzioni del furto e le sanzioni di distinti reati, e prestando piuttosto attenzione al rapporto tra la misura della pena censurata ed il disvalore in sé del fatto. 4.4.1.– In particolare, le cornici edittali delle pene stabilite per il reato di furto aggravato sono state di nuovo esaminate nella sentenza n. 136 del 2020, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge 23

giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario). Invero, per effetto di tali modificazioni, entrambe le fattispecie (furto monoaggravato e furto pluriaggravato) continuano ad essere punite con la pena congiunta della reclusione e della multa, ma mentre la reclusione è prevista per il delitto pluriaggravato in misura più elevata, sia nel minimo che nel massimo, ciò non è per la pena pecuniaria perché, a fronte del minimo di euro 206 tuttora stabilito dall'art. 625, secondo comma, cod. pen. per il furto pluriaggravato, il minimo della multa è previsto, all'opposto, nella misura di euro 927 per la fattispecie meno grave. Questa Corte ha tuttavia ritenuto inammissibili le questioni allora sollevate nei confronti dell'art. 625, primo comma, cod. pen., per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., e la richiesta di correzione dell'asimmetria riscontrata con una pronuncia additiva sostitutiva della pena pecuniaria del delitto di furto monoaggravato. Ciò sulla base in particolare del rilievo che il giudice rimettente aveva "argomentato le sue censure considerando soltanto la pena della multa e omettendo di tener conto anche del divario del minimo della pena detentiva prevista per le ipotesi del furto monoaggravato e di quello pluriaggravato (rispettivamente dal primo e secondo comma dell'art. 625 cod. pen.); divario, pari a un anno di reclusione in più per il furto pluriaggravato, certamente coerente per la maggiore gravità di quest'ultimo rispetto al furto monoaggravato". 4.4.2.– Da ultimo, la sentenza n. 117 del 2021, nel dichiarare, fra l'altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 624-bis cod. pen., sollevate riguardo all'eccessività del minimo edittale di pena detentiva e all'omessa previsione di una fattispecie attenuata di reato, sempre in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., ha riaffermato che le valutazioni discrezionali di dosimetria penale competono in via esclusiva al legislatore, chiamato dalla riserva di legge ex art. 25 Cost. a stabilire il grado di reazione dell'ordinamento al cospetto della lesione di un determinato bene giuridico, limitandosi il sindacato di legittimità costituzionale ad incidere su scelte sanzionatorie arbitrarie o manifestamente sproporzionate. Non di meno, come già fatto con la sentenza n. 190 del 2020, anche in tale occasione questa Corte ha inteso rimarcare che il rapido e significativo incremento dei valori edittali dei reati contro il patrimonio segnala una pressione punitiva ormai estremamente rilevante e "richiede perciò attenta considerazione da parte del legislatore, alla luce di una valutazione, complessiva e comparativa, dei beni giuridici tutelati dal diritto penale e del livello di protezione loro assicurato" (...). 6.3. (...) la declaratoria di illegittimità costituzionale auspicata dal rimettente darebbe, invero, luogo in via interinale ad un parziale nuovo quadro sanzionatorio del furto pluriaggravato nel suo rapporto con il furto monoaggravato (con le evidenziate ricadute su altre ipotesi delittuose), facendo venire meno la considerazione unitaria della specifica fattispecie delittuosa del furto pluriaggravato, di cui sia elemento essenziale una circostanza aggravante comune; intervento, questo, che si surrogerebbe in maniera comunque assai limitata alla ben più ampia riforma di sistema della disciplina sanzionatoria che l'art. 625 cod. pen., e in generale i reati contro il patrimonio, attendono, come ricordato, ormai da decenni».