

# **CORTE COSTITUZIONALE**

Servizio Studi

## **Il dialogo con il legislatore: moniti, auspici e richiami nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2022**

Aprile 2023



**Il dialogo con il legislatore: moniti, auspici e richiami nella  
giurisprudenza costituzionale dell'anno 2022**

Coordinamento: Riccardo Nevola

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

## INDICE

SENTENZA N. 22.....	pag. 7
<i>L'assegnazione a una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) – Inammissibilità delle questioni e monito al legislatore</i>	
SENTENZA N. 28.....	pag. 13
<i>La quantificazione in 250 euro del limite minimo del tasso giornaliero di sostituzione della pena detentiva breve con la pena pecuniaria – Illegittimità costituzionale in parte qua, inammissibilità delle questioni e reiterato invito al legislatore</i>	
SENTENZA N. 62.....	pag. 17
<i>La partecipazione di liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi alle elezioni amministrative nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti – Illegittimità costituzionale in parte qua e segnalazione al legislatore</i>	
SENTENZA N. 66.....	pag. 21
<i>Disposizioni in tema di società private scorporate, cessionarie del ramo d'azienda relativo alle attività di riscossione svolte in concessione per gli enti locali (l'estensione retroattiva del meccanismo dello "scalare inverso" e lo stralcio automatico delle cartelle fino a mille euro) – Illegittimità costituzionale in parte qua, inammissibilità delle questioni e monito al legislatore</i>	
SENTENZA N. 72.....	pag. 24
<i>La riserva alle organizzazioni di volontariato dei contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali – Inammissibilità e non fondatezza delle questioni e auspicio rivolto al legislatore</i>	
SENTENZA N. 96.....	pag. 26
<i>La preclusione alle parti e ai difensori della facoltà di eseguire nel procedimento penale le notificazioni al pubblico ministero mediante PEC – Inammissibilità delle questioni e auspicio rivolto al legislatore delegato</i>	
SENTENZA N. 100.....	pag. 31
<i>L'attribuzione al figlio minorenne superstite nato fuori dal matrimonio di una quota di pensione privilegiata indiretta identica a quella spettante al figlio legittimo che concorre nella reversibilità insieme all'altro suo genitore superstite – Inammissibilità delle questioni e segnalazione al legislatore</i>	

SENTENZA N. 101 .....	pag. 34
<i>La mancata inclusione tra i crediti assistiti dal privilegio generale mobiliare del diritto di rivalsa spettante al gestore dell'impianto di stoccaggio definitivo di rifiuti, che abbia versato l'ecotassa, nei confronti del soggetto conferente – Inammissibilità della questione e invito al legislatore</i>	
ORDINANZA N. 122 .....	pag. 37
<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 – Concessione di un ulteriore e contenuto rinvio dell'udienza e rinnovata sollecitazione al legislatore</i>	
SENTENZA N. 131 .....	pag. 38
<i>L'attribuzione al figlio, contemporaneamente riconosciuto, nato nel matrimonio o adottato, del solo cognome paterno o del marito – Illegittimità costituzionale in parte qua, illegittimità costituzionale in via consequenziale, inammissibilità delle questioni e invito al legislatore</i>	
SENTENZA N. 143 .....	pag. 44
<i>La preclusione al giudice del potere di ordinare, con provvedimento cautelare d'urgenza, la cancellazione della trascrizione di una domanda giudiziale, anche se manifestamente infondata – Inammissibilità delle questioni e segnalazione al legislatore</i>	
SENTENZA N. 149 .....	pag. 47
<i>La preclusione al giudice della pronuncia di proscioglimento o non luogo a procedere nei confronti dell'imputato per uno dei delitti previsti dalla disciplina di tutela del diritto d'autore, già sottoposto, in relazione al medesimo fatto, a procedimento sanzionatorio amministrativo, definitivamente concluso – Illegittimità costituzionale in parte qua e auspicio rivolto al legislatore</i>	
SENTENZA N. 168 .....	pag. 50
<i>Il ripiano dei disavanzi di amministrazione presunti nell'ambito del bilancio di previsione della Regione Basilicata per il triennio 2021-2023 – Illegittimità costituzionale in parte qua, inammissibilità della questione e richiamo alle istituzioni regionali</i>	
SENTENZA N. 175 .....	pag. 53
<i>L'introduzione della nuova fattispecie penale di omesso versamento di ritenute dovute sulla base della dichiarazione annuale del sostituto d'imposta, per un ammontare</i>	

*superiore a 150.000 euro – Illegittimità costituzionale, in parte qua e parziale, illegittimità costituzionale in via consequenziale e segnalazione al legislatore*

SENTENZA N. 177 .....pag. 55

*La necessità del previo giudizio demolitivo di status quale condizione per l'accertamento giudiziale di un diverso legame di filiazione – Inammissibilità delle questioni e invito al legislatore*

SENTENZA N. 180 .....pag. 59

*La preclusione al prefetto del potere di escludere le decadenze e i divieti di ordine economico conseguenti all'informazione antimafia, qualora all'interessato e alla sua famiglia vengano a mancare i mezzi di sostentamento – Inammissibilità delle questioni e richiamo reiterato al legislatore*

SENTENZA N. 183 .....pag. 62

*L'indennità per il licenziamento illegittimo intimato da datori di lavoro di piccole dimensioni – Inammissibilità delle questioni e richiamo al legislatore*

SENTENZA N. 202 .....pag. 66

*La limitazione dell'ambito di operatività dell'assicurazione contro gli infortuni domestici ai soli immobili ove dimora il nucleo familiare dell'assicurato – Inammissibilità delle questioni e richiamo al legislatore*

SENTENZA N. 203 .....pag. 69

*La preclusione, nel giudizio di responsabilità amministrativa, della chiamata in causa, su ordine del giudice contabile, di soggetti ulteriori non convenuti dal P.M. – Inammissibilità e non fondatezza delle questioni e segnalazione al legislatore*

SENTENZA N. 214 .....pag. 73

*Il computo dell'indennità di posizione, nella misura minima, ai fini del trattamento previdenziale del personale diplomatico assegnato all'estero al momento del collocamento a riposo – Inammissibilità delle questioni e segnalazione al legislatore*

SENTENZA N. 237 .....pag. 74

*La rideterminazione su base contributiva degli assegni vitalizi relativi agli anni di mandato da senatore svolti fino al 31 dicembre 2011 – Inammissibilità delle questioni e auspicio rivolto al legislatore*

SENTENZA N. 268 .....pag. 77

*Le modalità di ripiano del disavanzo di amministrazione della Regione Molise non recuperato ed emerso nel corso del 2019 – Illegittimità costituzionale in parte qua, illegittimità costituzionale e richiamo alle istituzioni regionali*





## SENTENZA N. 22

### **L'assegnazione a una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) – Inammissibilità delle questioni e monito al legislatore**

La sentenza n. 22 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-ter del d.l. n. 211 del 2011 (modificato dal d.l. n. 52 del 2014), impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 25, 27, 32 e 110 Cost., in quanto – nel disciplinare il processo di definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) e la loro sostituzione con le residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) – esclude la competenza del Ministro della giustizia in relazione all'esecuzione del ricovero provvisorio presso tali strutture e demanda a fonti normative secondarie e ad accordi con le autonomie territoriali la regolamentazione di aspetti essenziali delle misure di sicurezza disposte dal giudice penale nei confronti di persone inferme di mente. La concreta applicazione delle norme in materia di REMS agli autori di reato affetti da patologie psichiche presenta numerosi profili di contrasto con i principi costituzionali. In sede di istruttoria, è emerso che: un numero cospicuo di persone è attualmente in lista d'attesa per l'assegnazione a una REMS; i tempi medi di attesa sono di circa dieci mesi ma anche molto più lunghi in alcune Regioni; molti destinatari della misura non eseguita hanno commesso gravi reati. Le REMS sono state concepite in funzione di un percorso di progressiva riabilitazione sociale, in una logica radicalmente diversa da quella, esclusivamente custodiale, che caratterizzava gli aboliti OPG. Esse sono strutture residenziali di piccole dimensioni rivolte a favorire il mantenimento o la ricostruzione dei rapporti con il mondo esterno; l'infermo di mente vi può essere assegnato soltanto quando non sia possibile controllarne la pericolosità con strumenti alternativi, come l'affidamento ai servizi territoriali per la salute mentale. L'assegnazione alle REMS ha comunque la natura di una misura di sicurezza, essendo applicata dal giudice penale non solo a scopo terapeutico ma anche per contenere la pericolosità sociale di chi ha commesso un reato. Ciò comporta la necessità di rispettare i principi costituzionali concernenti le misure di sicurezza e i trattamenti sanitari obbligatori. La riserva di legge impone che sia una fonte statale di rango primario a disciplinare la misura in questione, con riguardo non solo ai casi in cui può essere applicata ma anche alle modalità con cui deve essere eseguita. La regolamentazione delle REMS risulta, invece, attualmente affidata alla legge solo in minima parte ed è in prevalenza rimessa ad atti normativi secondari e ad accordi tra Stato e autonomie territoriali, peraltro con esiti fortemente disomogenei tra le Regioni. L'istruttoria, che ha messo in luce gravi problemi di funzionamento del sistema, ha così rivelato che l'attuale assetto non è in grado di tutelare in modo efficace né i diritti fondamentali delle potenziali vittime di aggressioni, che il soggetto affetto da patologie psichiche potrebbe nuovamente realizzare, né il diritto alla salute dell'autore del reato, al quale non sono assicurati i trattamenti necessari per il superamento della patologia e per il graduale reinserimento nella società. Una situazione in cui sistematicamente restano per molti mesi ineseguiti provvedimenti volti a evitare la commissione di nuovi reati non può costituire un inconveniente di mero fatto ma denota un difetto sistemico di effettività nella tutela dell'intero fascio di diritti fondamentali garantiti a livello costituzionale e convenzionale. Inoltre, si è rilevata la totale estromissione del Ministro della giustizia, cui la Costituzione assegna la responsabilità dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, da ogni competenza in un ambito che rientra nella materia dell'esecuzione penale. Pur a fronte della riscontrata lesione delle norme costituzionali evocate, la Corte non ha assunto una decisione di accoglimento, in quanto ne sarebbe derivata l'integrale caducazione del sistema delle REMS, con la conseguenza di un intollerabile vuoto di tutela di interessi costituzionalmente rilevanti. Anche una pronuncia circoscritta alla dichiarazione di incostituzionalità dell'estromissione del Ministro della

giustizia sarebbe risultata palesemente inidonea a garantire un risultato di maggiore efficienza. La Corte ha così rivolto un monito stringente al legislatore affinché proceda senza indugio a una complessiva riforma che assicuri: un'adeguata base legislativa alla misura di sicurezza *de qua*; la realizzazione e il buon funzionamento, sull'intero territorio nazionale, di un numero di REMS sufficiente a far fronte ai reali fabbisogni, nel quadro di un complessivo e altrettanto urgente potenziamento delle strutture sul territorio in grado di garantire interventi alternativi adeguati alle necessità di cura e a quelle, altrettanto imprescindibili, di tutela della collettività; il coinvolgimento del Ministro della giustizia nell'attività di coordinamento e monitoraggio del funzionamento delle REMS e degli altri strumenti di tutela della salute mentale degli autori di reato, nonché nella programmazione del relativo fabbisogno finanziario.

## ESTRATTO

«4.– L'art. 3-ter del d.l. n. 211 del 2011 (...) costituisce lo snodo essenziale del processo che ha condotto al definitivo superamento, nel nostro ordinamento, degli ospedali psichiatrici giudiziari e delle case di cura e di custodia, originariamente previsti dal codice penale quali strutture per l'esecuzione di misure di sicurezza per le persone affette, rispettivamente, da vizio di mente totale o parziale. Di tali strutture si avvertiva, da tempo, la inidoneità a garantire la salute mentale di chi ivi era ricoverato (sentenza n. 186 del 2015); e da ultimo la Commissione parlamentare di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale, istituita con deliberazione del Senato del 30 luglio 2008, aveva evidenziato, nella propria relazione approvata il 20 luglio 2011, all'esito di visite e ispezioni negli OPG italiani, "gravi e inaccettabili (...) carenze strutturali e igienico-sanitarie". 4.1.– Come recentemente rammentato da questa Corte nella sentenza n. 99 del 2019, il processo di superamento degli OPG aveva preso avvio con l'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008 (...), che aveva sancito il trasferimento alle Regioni delle funzioni sanitarie afferenti agli OPG e, all'Allegato C, aveva dettato le linee di indirizzo per gli interventi negli OPG e nelle case di cura e custodia, ispirate alla creazione di un assetto organizzativo "in grado di garantire una corretta armonizzazione fra le misure sanitarie e le esigenze di sicurezza", attraverso "una costante collaborazione fra operatori sanitari, operatori dell'Amministrazione della Giustizia e la magistratura", sul presupposto che "l'ambito territoriale costituisce (...) la sede privilegiata per affrontare i problemi della salute, della cura, della riabilitazione delle persone con disturbi mentali per il fatto che nel territorio è possibile creare un efficace sinergismo tra i diversi servizi sanitari, tra questi e i servizi sociali, tra le Istituzioni e la comunità per il fine fondamentale del recupero sociale delle persone". 4.2.– L'art. 3-ter del d.l. n. 211 del 2011 (...) prevedeva anzitutto, al comma 1 nella sua versione originaria, il superamento degli OPG entro il termine del 1° febbraio 2013 (termine poi più volte prorogato, da ultimo fino al 31 marzo 2015, come oggi chiarito dal comma 4 della disposizione censurata). Il comma 2 demanda a un decreto di natura non regolamentare del Ministro della salute – da emanare di concerto con il Ministro della giustizia e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano – la definizione dei requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi delle "strutture destinate ad accogliere le persone cui sono applicate le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione a casa di cura e custodia". Il comma 3 specifica che l'emanando decreto dovrà attenersi ai criteri guida dell'esclusiva gestione sanitaria all'interno delle strutture, di una attività soltanto perimetrale di sicurezza e vigilanza esterna, e della destinazione delle strutture ai "soggetti provenienti, di norma, dal territorio regionale di ubicazione delle medesime". Il comma 4 prevede che, a partire dal completamento del processo di superamento degli OPG,

*le misure di sicurezza del ricovero in OPG e dell'assegnazione a casa di cura e custodia siano eseguite esclusivamente all'interno delle strutture sanitarie di cui al comma 2, specificando tra l'altro che "il giudice dispone nei confronti dell'infermo di mente e del seminfermo di mente l'applicazione di una misura di sicurezza, anche in via provvisoria, diversa dal ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario o in una casa di cura e custodia, salvo quando sono acquisiti elementi dai quali risulta che ogni misura diversa non è idonea ad assicurare cure adeguate e a fare fronte alla sua pericolosità sociale. (...) il comma 9 stabilisce che nell'ipotesi di mancato rispetto, da parte delle Regioni e delle Province autonome, del termine fissato per la presentazione dei programmi di utilizzo delle risorse o di mancato completamento di tali programmi, il Governo provveda in via sostitutiva. 4.3.– In attuazione dei commi 2 e 3 dell'art. 3-ter (...), il Ministro della salute, di concerto con il Ministro della giustizia e acquisita l'intesa della Conferenza unificata, ha emanato il decreto del 1° ottobre 2012, che ha dettato i requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi delle strutture destinate a sostituire gli OPG. (...) 4.4.– Secondo quanto previsto dall'Allegato A del predetto decreto (...), il 26 febbraio 2015 la Conferenza unificata ha stabilito con apposito accordo tra il Governo, le Regioni, le Province autonome e le autonomie locali la disciplina delle strutture medesime, denominate "Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza" (REMS). (...) l'accordo regola, tra l'altro, il trasferimento nelle REMS, a cura del DAP, degli internati presenti negli OPG secondo il principio della territorialità, in base alla disponibilità di posti letto nelle strutture (art. 1), e fissa il principio secondo cui – superato un periodo transitorio di un anno, che prevede il coinvolgimento del personale dell'amministrazione penitenziaria – i procedimenti di ammissione alle REMS e la gestione dei rapporti con l'autorità giudiziaria (...) siano di esclusiva competenza del personale amministrativo delle REMS (art. 3), sotto la responsabilità di un direttore sanitario (art. 5), restando demandati a specifici accordi con le prefetture i servizi di sicurezza e vigilanza perimetrale sulle strutture (art. 6). Si demanda poi a specifici accordi tra le Regioni, le Province autonome, il DAP e "la Magistratura, attraverso le proprie articolazioni territorialmente competenti per ciascuna REMS", la definizione delle "modalità di collaborazione (...) inerenti l'applicazione delle misure di sicurezza detentive, la loro trasformazione e l'eventuale applicazione di misure di sicurezza, anche in via provvisoria, non detentive", dovendosi in tali accordi prevedere "il costante coinvolgimento degli Uffici Esecuzione Penale Esterna territorialmente competenti", nonché la predisposizione e l'invio alle autorità giudiziarie competenti dei progetti terapeutico-riabilitativi individuali finalizzati all'adozione di soluzioni diverse dalla REMS (art. 7). 4.5.– Non essendosi compiuto il processo di chiusura degli OPG entro il termine del 31 marzo 2015 (...), il Governo, esercitando il potere sostitutivo ex art. 120 Cost. (...), ha nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 febbraio 2016 un commissario unico per provvedere in via sostitutiva, in luogo delle Regioni Calabria, Abruzzo, Piemonte, Toscana, Puglia e Veneto, alla realizzazione di programmi al fine di garantire la chiusura degli OPG e il tempestivo ricovero presso le competenti REMS delle persone ancora ivi internate. Il commissario ha concluso il proprio mandato nel febbraio 2017, dando atto del raggiungimento dell'obiettivo del definitivo superamento degli OPG nell'intero territorio nazionale, ma sottolineando al contempo una serie di difficoltà applicative nell'esecuzione delle misure di sicurezza nelle REMS (relazioni semestrali rispettivamente relative al periodo 19 febbraio-19 agosto 2016 e al periodo 19 agosto 2016-19 febbraio 2017). (...) 5.3.– La natura "incipiente" di misura di sicurezza a spiccato contenuto terapeutico che l'assegnazione in una REMS conserva nella legislazione vigente comporta, peraltro, la necessità che essa si conformi ai principi costituzionali dettati, da un lato, in materia di misure di sicurezza e, dall'altro, in materia di trattamenti sanitari obbligatori. (...) 5.3.2.– L'attuale disciplina in materia di assegnazione alle REMS – come giustamente rileva l'ordinanza di rimessione –*

*rivela però evidenti profili di frizione con tali principi. In effetti, l'art. 3-ter (...) rappresenta la sola disposizione contenuta in un atto avente forza di legge su cui si fonda, oggi, l'intera disciplina dell'assegnazione a una REMS. La disposizione in parola – inserita in sede di conversione del decreto-legge in questione con lo scopo essenziale di dare avvio al processo di definitivo superamento degli OPG, i cui gravi difetti erano apparsi vieppiù evidenti alla luce delle conclusioni della commissione di inchiesta parlamentare, pubblicate appena qualche mese prima (...) – contiene al comma 4 (...) la clausola di “trasformazione automatica” nella nuova misura dei ricoveri in OPG e dell'assegnazione a casa di cura e di custodia disposte dall'autorità giudiziaria; e si limita poi, al comma 3, a dettare tre principi generali – esclusiva gestione sanitaria, attività di vigilanza perimetrale e di sicurezza esterna, destinazione di norma delle strutture a soggetti residenti nella regione – cui si sarebbe dovuta attenere la regolamentazione delle nuove “strutture”, ancora neppure individuate con il nome di REMS. Il comma 2 demanda poi pressoché interamente tale regolamentazione a un successivo decreto non regolamentare del Ministro della salute, da adottarsi di concerto con il Ministro della giustizia e d'intesa con la Conferenza Stato e autonomie territoriali. Conseguentemente, la gran parte della disciplina vigente delle REMS si fonda oggi su atti distinti dalla legge: sul decreto ministeriale del 1° ottobre 2012 (...), sull'accordo adottato in Conferenza unificata il 26 febbraio 2015 (...) e, a cascata, su tutti gli atti conseguenti adottati a livello delle singole Regioni e Province autonome. Il risultato è che, se oggi la fonte primaria – e in particolare le norme del codice penale, in combinato disposto con l'art. 3-ter, comma 4 (...) – indica in quali “casi” può trovare applicazione la nuova misura di sicurezza (in pratica: tutti quelli in cui, in passato, poteva essere applicato il ricovero in OPG o l'assegnazione a casa di cura o di custodia, risultando inidonea ogni possibile alternativa non custodiale), i “modi” di esecuzione della misura, e dunque della privazione di libertà che ne è connaturata, restano invece pressoché esclusivamente affidati a fonti subordinate e accordi tra il Governo e le autonomie territoriali. Non solo: tanto il codice penale, quanto la legge sull'ordinamento penitenziario e il regolamento penitenziario continuano oggi a menzionare e a disciplinare le misure di sicurezza del ricovero in OPG e dell'assegnazione in casa di cura e custodia, ormai scomparse dall'ordinamento per effetto della disposizione in questa sede censurata, senza che il legislatore si sia ancora fatto carico di modificare tali riferimenti e di operare i necessari coordinamenti di disciplina – coordinamenti, peraltro, non solo formali, stante la profonda differenza di struttura, di funzionamento e di logica complessiva delle REMS rispetto ai previgenti istituti. La necessità che una fonte primaria disciplini organicamente tale misura a livello statale, stabilita dalla Costituzione, risponde d'altronde a ineludibili esigenze di tutela dei diritti fondamentali dei suoi destinatari, particolarmente vulnerabili proprio in ragione della loro malattia. Basti pensare, in proposito, che nella prassi dei trattamenti per la cura della malattia mentale non infrequentemente si fa uso delle pur controverse pratiche della contenzione fisica o farmacologica, che rappresentano forse le forme più intense di coazione cui possa essere sottoposta una persona. Gli artt. 13 e 32, secondo comma, Cost., unitamente all'art. 2 Cost. – che tutela i diritti inviolabili della persona, tra cui la sua integrità psicofisica – esigono che il legislatore si assuma la delicata responsabilità di stabilire – in ogni caso in chiave di extrema ratio ed entro i limiti della proporzionalità rispetto alle necessità terapeutiche e del rispetto della dignità della persona – se e in che misura sia legittimo l'uso della contenzione all'interno delle REMS, ed eventualmente quali ne siano le ammissibili modalità di esecuzione (...). Ancora, la legge non può non farsi carico della necessità di disciplinare in modo chiaro, e uniforme per l'intero territorio italiano, il ruolo e i poteri dell'autorità giudiziaria, e in particolare della magistratura di sorveglianza, rispetto al trattamento degli internati nelle REMS e ai loro strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti delle decisioni delle relative amministrazioni (...). La vocazione accentuatamente terapeutica di tali strutture*

non esclude che il trattamento in esse praticato avvenga in una situazione in cui il paziente è fortemente limitato nella propria libertà personale; e non fa venir meno, pertanto, la necessità di tutelarlo efficacemente contro sempre possibili abusi. 5.4.– Sottesa all'intera ordinanza di rimessione è (...) una valutazione di grave malfunzionamento strutturale del sistema di applicazione dell'assegnazione in REMS (...). L'istruttoria esperita da questa Corte ha largamente confermato, e consentito di meglio precisare, la prospettazione del rimettente. Un numero di persone almeno pari a quelle ospitate nelle 36 REMS allo stato attive – più in particolare un numero compreso tra le circa 670 (...) e le 750 persone (...) – è, oggi, in attesa di trovare una collocazione in una REMS, nella propria regione o altrove (...). La permanenza media in una lista d'attesa è pari a circa dieci mesi; ma in alcune Regioni i tempi per l'inserimento in una REMS possono essere assai più lunghi (...). Le persone che si trovano in lista d'attesa sono spesso accusate, o risultano ormai in via definitiva essere autrici, di reati assai gravi (...). Questa Corte non può (...) non rilevare la problematicità dell'esistenza di liste d'attesa nell'esecuzione di provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria nei confronti di autori di reato, sul presupposto della loro pericolosità sociale – e dunque, ai sensi dell'art. 203 cod. pen., sulla base di una valutazione di probabilità che essi commettano nuovi fatti previsti dalla legge come reati. Per loro natura, simili provvedimenti dovrebbero essere immediatamente eseguiti, così come destinate a essere immediatamente eseguite sono le misure cautelari previste dal codice di procedura penale (...). Una situazione in cui sistematicamente restano per molti mesi ineseguiti provvedimenti volti a evitare la commissione di nuovi reati, lungi dal costituire un inconveniente di mero fatto nell'attuazione concreta della disciplina legislativa, evidenzia un difetto sistemico di effettività nella tutela dell'intero fascio di diritti fondamentali che l'assegnazione a una REMS mira a tutelare; difetto rispetto al quale questa Corte – non meno che la Corte di Strasburgo, che ormai da molti decenni sottolinea come la Convenzione intenda proteggere i diritti nella loro dimensione di effettività (...) – non può rimanere indifferente, anche alla luce dell'art. 3, secondo comma, Cost. (...). Da un lato, un diffuso e significativo ritardo nell'esecuzione dei provvedimenti in esame comporta un difetto di tutela effettiva dei diritti fondamentali delle potenziali vittime di aggressioni, che il soggetto affetto da patologie psichiche, e già autore spesso di gravi o gravissimi fatti di reato, potrebbe nuovamente realizzare, e che l'ordinamento ha il dovere di prevenire. Dall'altro, la mancata tempestiva esecuzione di questi provvedimenti lede, al contempo, il diritto alla salute del malato, al quale nell'attesa non vengono praticati i trattamenti – rientranti a pieno titolo tra i LEA (...) – che dovrebbero essergli invece assicurati, per aiutarlo a superare la propria patologia e a reinserirsi gradualmente nella società. (...) Il problema delle liste d'attesa esige, piuttosto, di essere affrontato senza indugio – sulla base di adeguati finanziamenti da parte dello Stato e delle autonomie territoriali – attraverso le differenti strategie prospettate nella loro relazione dagli stessi Ministeri della giustizia e della salute e dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (...); strategie miranti a ridurre gradatamente, sino ad azzerare, l'attuale divario tra il numero di posti disponibili e il numero dei provvedimenti di assegnazione. E ciò mediante l'articolata gamma di interventi già indicati dai diversi attori istituzionali: dalla valorizzazione e potenziamento delle alternative terapeutiche per la salute mentale esistenti sul territorio, sì da contenere il più possibile la necessità di ricorrere ai provvedimenti custodiali nelle REMS; ad iniziative dirette alla definizione di standard condivisi nella scelta della misura più appropriata in relazione alla situazione clinica e alla pericolosità sociale dei singoli interessati; sino eventualmente alla realizzazione di nuove REMS, laddove se ne evidenzia l'imprescindibilità per far fronte a una domanda che si rivelasse non ulteriormente riducibile. (...) le segnalate difficoltà sono concentrate soprattutto in talune Regioni, dove le liste d'attesa sono particolarmente numerose e i tempi di attesa medi anche sensibilmente superiori all'anno. Ciò determina una situazione di diseguale tutela dei diritti fondamentali –

delle potenziali vittime di persone socialmente pericolose, e della salute di queste ultime – nel territorio nazionale, che reclama di essere eliminata con ogni strategia opportuna: compreso l'esercizio degli ordinari poteri sostitutivi da parte del Governo (...), in caso di riscontrata inadempienza di quelle Regioni che fossero venute meno al proprio dovere costituzionale di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali nei confronti dei destinatari dei provvedimenti di assegnazione alle REMS. (...) 5.5.– Il giudice rimettente si duole, infine, dell'estromissione del Ministro della giustizia pressoché da ogni competenza in materia di esecuzione della misura di sicurezza in oggetto (...). Una misura di sicurezza disposta dal giudice penale in seguito alla commissione di un reato da parte dell'interessato, sulla cui esecuzione è chiamato a sovrintendere il magistrato di sorveglianza, e che può essere sempre da lui revocata o modificata, rientra a pieno titolo – non meno di quanto avviene per la pena – tra i “servizi relativi alla giustizia” (...) sulla cui organizzazione e funzionamento il Ministro della giustizia esercita una competenza fondata direttamente sull'art. 110 Cost. Dal momento che la misura in parola è fortemente caratterizzata in senso terapeutico, non contrasta invero con la Costituzione, ed anzi appare naturale, che il legislatore – nonché gli atti di normazione secondaria e gli accordi tra Stato e autonomie territoriali (...) – ne abbia affidato la gestione ai sistemi sanitari regionali, anche allo scopo di assicurarne il necessario raccordo con i dipartimenti per la salute mentale territorialmente competenti; dipartimenti che sono chiamati a prendere in carico i pazienti non appena ne sia possibile la dimissione dalla REMS, e sono sollecitati ancor prima ad offrire alternative terapeutiche che, assicurando esse stesse un'adeguata tutela della collettività contro il pericolo di commissione di nuovi reati da parte dell'interessato, rendano non necessaria la sua assegnazione a una REMS. E tuttavia, non può ritenersi conforme all'art. 110 Cost. una disciplina che, come quella vigente, non attribuisca alcun ruolo in materia al Ministro della giustizia, lasciando così le singole autorità giudiziarie (...) a interagire direttamente con le strutture amministrative delle singole REMS e i vari dipartimenti regionali per la salute mentale, ciascuno operante – per di più – con logiche differenti e sulla base di realtà organizzative tra loro assai eterogenee. La già avvenuta attivazione o riattivazione, in epoca successiva all'ordinanza istruttoria di questa Corte, di vari meccanismi di coordinamento e tavoli tra i diversi attori istituzionali coinvolti, compreso lo stesso Ministero (...), rappresenta un segnale significativo e incoraggiante nella direzione di una maggiore sinergia tra tali attori, nello spirito di una loro leale collaborazione in vista dell'obiettivo di un migliore funzionamento del sistema delle REMS, e in definitiva di una tutela effettiva dei diritti fondamentali di tutte le persone coinvolte. Ma rimane l'esigenza, ai sensi dell'art. 110 Cost., di assicurare una esplicita base normativa allo stabile coinvolgimento del Ministero della giustizia nell'attività di coordinamento e monitoraggio del funzionamento delle REMS esistenti e degli altri strumenti di tutela della salute mentale attivabili nel quadro della diversa misura di sicurezza della libertà vigilata, nonché nella programmazione del relativo fabbisogno finanziario, anche in vista dell'eventuale potenziamento quantitativo delle strutture esistenti o degli strumenti alternativi. 6.– Riconosciuta dunque l'effettiva sussistenza dei vulnera lamentati dal rimettente, (...) questa Corte non può, tuttavia, che ritenere (...) inammissibili le questioni (...). Quanto alla censura concernente l'estromissione del Ministro della giustizia da qualsiasi competenza significativa in materia di collocazione nelle REMS, in violazione dell'art. 110 Cost., proprio l'istruttoria compiuta ha mostrato come lo specifico problema lamentato dal giudice a quo – l'inesistenza di un meccanismo che consenta di collocare tempestivamente l'internando in una REMS – non sia affrontabile semplicemente mediante una pronuncia (...) che restituisca al Ministro della giustizia una competenza nel processo di individuazione di una REMS disponibile e di successivo collocamento dell'interessato, anche al di fuori della Regione di residenza di quest'ultimo. (...) allo stato, tutte le REMS esistenti nelle varie realtà territoriali sono occupate quasi al limite delle

*rispettive capacità regolamentari; sicché i posti disponibili sull'intero territorio nazionale sono ampiamente inferiori al numero delle persone che si trovano in lista d'attesa, comunque determinato. Il rimedio auspicato dal rimettente sarebbe, in questo caso, palesemente inidoneo a garantire il risultato pratico cui egli mira. Una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata per violazione delle riserve di legge poste dall'art. 25, terzo comma, e dall'art. 32 Cost. determinerebbe, d'altra parte, l'integrale caducazione del sistema delle REMS, che costituisce il risultato di un faticoso ma ineludibile processo di superamento dei vecchi OPG; e produrrebbe non solo un intollerabile vuoto di tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, ma anche un risultato diametralmente opposto a quello auspicato dal rimettente, che mira invece a rendere più efficiente il sistema esistente, mediante il superamento delle difficoltà che impediscono la tempestiva collocazione degli interessati in una struttura idonea (...). Le considerazioni sin qui svolte hanno, piuttosto, evidenziato l'urgente necessità di una complessiva riforma di sistema, che assicuri, assieme: – un'adeguata base legislativa alla nuova misura di sicurezza (...); – la realizzazione e il buon funzionamento, sull'intero territorio nazionale, di un numero di REMS sufficiente a far fronte ai reali fabbisogni, nel quadro di un complessivo e altrettanto urgente potenziamento delle strutture sul territorio in grado di garantire interventi alternativi adeguati rispetto alle necessità di cura e a quelle, altrettanto imprescindibili, di tutela della collettività (e dunque dei diritti fondamentali delle potenziali vittime dei fatti di reato che potrebbero essere commessi dai destinatari delle misure) (...); – forme di adeguato coinvolgimento del Ministro della giustizia nell'attività di coordinamento e monitoraggio del funzionamento delle REMS esistenti e degli altri strumenti di tutela della salute mentale attivabili nel quadro della diversa misura di sicurezza della libertà vigilata, nonché nella programmazione del relativo fabbisogno finanziario, anche in vista dell'eventuale potenziamento quantitativo delle strutture esistenti o degli strumenti alternativi (...). Nel dichiarare l'inammissibilità delle odierne questioni, questa Corte non può peraltro non sottolineare (...) che non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine ai gravi problemi individuati dalla presente pronuncia».*

\*\*\*

## **SENTENZA N. 28**

### **La quantificazione in 250 euro del limite minimo del tasso giornaliero di sostituzione della pena detentiva breve con la pena pecuniaria – Illegittimità costituzionale *in parte qua*, inammissibilità delle questioni e reiterato invito al legislatore**

La sentenza n. 28 ha dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 3, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., l'art. 53, secondo comma della legge n. 689 del 1981, nella parte in cui – nel determinare l'ammontare della pena pecuniaria sostitutiva della pena detentiva breve – prevedeva che il valore di un giorno di reclusione non potesse essere inferiore a euro 250 (somma indicata dall'art. 135 cod. pen.), anziché a 75. Il denunciato valore giornaliero è apparso ben superiore a quanto la gran parte delle persone è ragionevolmente in grado di pagare, in relazione alle proprie disponibilità reddituali e patrimoniali; moltiplicato per il numero di giorni di pena detentiva da sostituire, esso conduce a risultati estremamente onerosi, considerando che il minimo legale di 15 giorni di reclusione deve essere sostituito da una multa di almeno 3.750 euro, mentre la sostituzione di sei mesi di reclusione dà luogo a una multa non inferiore a 45.000 euro. La sentenza n. 15 del 2020 ha già sottolineato che una quota giornaliera di conversione così elevata ha determinato, nella prassi, una drastica

compressione del ricorso alla sostituzione della pena pecuniaria, concepita dal legislatore come prezioso strumento destinato a evitare a chi sia stato ritenuto responsabile di reati di modesta gravità di scontare pene detentive troppo brevi perché possa essere impostato un reale percorso trattamentale, ma già sufficienti a produrre i gravi effetti di lacerazione del tessuto familiare, sociale e lavorativo, solitamente prodotti dall'ingresso in carcere. Al tempo stesso, la disposizione censurata ha finito per trasformare la sostituzione della pena pecuniaria in un privilegio per i soli condannati abbienti. Non a caso, l'art. 1, comma 17, lett. l), della legge n. 134 del 2021 ha delegato il Governo a prevedere che il tasso giornaliero di conversione sia individuato, nel minimo, in misura indipendente dalla somma indicata dall'art. 135 cod. pen., onde evitare che la sostituzione della pena risulti eccessivamente onerosa in rapporto alle condizioni economiche del condannato e del suo nucleo familiare. Tuttavia, a due anni dal monito espresso nel 2020, la Corte ha inteso rimediare alle violazioni riscontrate. La mera ablazione della disposizione avrebbe reso impossibile la sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria, pregiudicando così la funzionalità di uno strumento importante, anche se sottoutilizzato in ragione dell'incongruità della disciplina censurata, per contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria: ciò avrebbe determinato un insostenibile vuoto di tutela per interessi costituzionalmente rilevanti. Invero, nel sistema sono reperibili soluzioni normative già esistenti idonee a sanare almeno provvisoriamente gli accertati vizi di legittimità, assicurando al contempo la perdurante operatività della sostituzione della pena detentiva. In particolare, si è optato per la sostituzione del minimo di 250 euro con quello di 75 per ogni giorno di pena detentiva sostituita, stabilito dall'art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen. in relazione al decreto penale di condanna. Non è, invece, risultata necessaria alcuna modifica del massimo del valore giornaliero, che rimane ancorato alla misura, fissata dal legislatore, pari a dieci volte l'ammontare stabilito dall'art. 135 cod. pen.; permane così un differente regime tra l'ordinaria sostituzione della pena detentiva, disciplinata dalla disposizione censurata, e quella speciale prevista in materia di decreto penale di condanna, che prevede un valore giornaliero massimo pari a tre volte la somma di 75 euro. Naturalmente il legislatore potrà, nell'esercizio della menzionata delega, individuare soluzioni diverse e, in ipotesi, più adeguate a garantire la piena conformità della disciplina della sostituzione della pena detentiva ai principi costituzionali. In generale, resta ferma la stringente opportunità, più volte segnalata, che il legislatore intervenga, nell'attuazione della delega ovvero mediante interventi *ad hoc*, a restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali meccanismi di esecuzione forzata e di conversione in pene limitative della libertà personale. Infatti, soltanto una disciplina della pena pecuniaria in grado di garantirne una commisurazione giudiziale proporzionata alla gravità del reato e alle condizioni economiche del reo e di assicurarne l'effettiva riscossione può costituire una seria alternativa alla pena detentiva, come di fatto accade in molti altri ordinamenti.

## ESTRATTO

*«4.2.1.– (...) La sentenza n. 214 del 2014, invocata dall'interveniente, aveva invero ritenuto l'inammissibilità di una questione sollevata sulla stessa disposizione, con la quale il rimettente chiedeva a questa Corte di fissare a 97 euro, anziché a 250, il tasso di conversione giornaliero della pena detentiva in pena pecuniaria. La Corte aveva allora rilevato come la soluzione proposta non fosse “costituzionalmente obbligata”, ritenendo necessario un intervento da parte del legislatore in una materia riservata alla sua discrezionalità. Tuttavia, una ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte, successiva a quella sentenza, non ritiene più che l'impossibilità di individuare un'unica soluzione costituzionalmente obbligata al vulnus denunciato costituisca un ostacolo insuperabile all'ammissibilità di questioni di*



legittimità costituzionale, ben potendo questa Corte reperire essa stessa soluzioni costituzionalmente adeguate, già esistenti nel sistema e idonee a colmare temporaneamente la lacuna creata dalla stessa pronuncia di accoglimento della questione; ferma restando poi la possibilità per il legislatore di individuare, nell'esercizio della propria discrezionalità, una diversa soluzione nel rispetto dei principi enunciati da questa Corte. (...) 6.– Ciò premesso, le questioni sollevate dal giudice rimettente sull'eccessività di tale limite minimo, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., sono fondate. 6.1.– (...) l'ampia discrezionalità di cui dispone il legislatore nella quantificazione delle pene incontra il proprio limite nella manifesta sproporzione della singola scelta sanzionatoria (...). Il limite in parola esclude, più in particolare, che la severità della pena comminata dal legislatore possa risultare manifestamente sproporzionata rispetto alla gravità oggettiva e soggettiva del reato: il che accade, in particolare, ove il legislatore fissi una misura minima della pena troppo elevata, vincolando così il giudice all'inflizione di pene che potrebbero risultare, nel caso concreto, chiaramente eccessive rispetto alla sua gravità. 6.2.– Il limite costituzionale in parola non può non valere anche per la pena pecuniaria, che è una sanzione criminale a tutti gli effetti (...), seppur con una precisazione imposta dalla sua stessa natura. Come questa Corte ebbe modo di rilevare già nella sentenza n. 131 del 1979, la pena detentiva comprime la libertà personale, che è “bene primario posseduto da ogni essere vivente”, mentre la pena pecuniaria incide sul patrimonio, bene che “non inerisce naturalmente alla persona umana”; di talché la pena pecuniaria naturalmente “comporta l'inconveniente di una disuguale afflittività e al limite, dell'impossibilità di applicarla, in funzione delle diverse condizioni economiche dei soggetti condannati”. Dunque, mentre l'impatto di pene detentive di eguale durata può in linea di principio ipotizzarsi come omogeneo per ciascun condannato, così non è per le pene pecuniarie: una multa del medesimo importo può risultare più o meno afflittiva secondo le disponibilità reddituali e patrimoniali del singolo condannato. Di qui (...) la ricerca da parte di molti legislatori contemporanei “di rimedi, atti a salvaguardare l'efficacia e la concreta uguaglianza dell'effetto della pena pecuniaria, mediante meccanismi d'adeguamento alle diverse condizioni economiche dei condannati”. Un tale adeguamento (...) deve ritenersi imposto dal principio di eguaglianza, da cui discende il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini (art. 3, secondo comma, Cost.). Nella prospettiva di un'eguaglianza “sostanziale” e non solo “formale”, il vaglio che questa Corte è chiamata a compiere sulla manifesta sproporzione della pena pecuniaria non potrà che confrontarsi con il dato di realtà del diverso impatto del medesimo quantum di una tale pena rispetto a ciascun destinatario. Tale diverso impatto esige di essere “compensato” attraverso uno di quei rimedi cui aveva fatto cenno la sentenza n. 131 del 1979, in modo che il giudice sia posto nella condizione di tenere debito conto – nella commisurazione della pena pecuniaria – delle condizioni economiche del reo, oltre che della gravità oggettiva e soggettiva del reato (nell'ambito del diritto comparato, sulla illegittimità costituzionale di pene pecuniarie suscettibili di risultare gravemente sproporzionate rispetto alle concrete condizioni economiche dei singoli condannati, è citata Corte Suprema del Canada, sentenza 14 dicembre 2018, Regina contro Boudreault, 3 SCR 599). A questa esigenza è ispirato, nell'ordinamento italiano, l'art. 133-bis cod. pen., che, al primo comma, impone al giudice di tenere conto delle condizioni economiche del reo nella determinazione dell'ammontare della multa e dell'ammenda e, al secondo comma, prevede la possibilità di un aumento sino al triplo del massimo stabilito dalla legge, nonché di una diminuzione sino a un terzo del minimo, allorché il giudice ritenga “che la misura massima sia inefficace ovvero che la misura minima sia eccessivamente gravosa”. Analogamente, in materia di sanzioni amministrative pecuniarie, l'art. 11 della legge n. 689 del 1981 dispone che, in sede di determinazione di tali sanzioni, si debba tenere conto, oltre che della gravità della violazione

e di eventuali condotte compiute dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle sue conseguenze, anche della personalità e delle condizioni economiche dell'agente medesimo; mentre, nel settore specifico delle violazioni in materia di tutela dei mercati finanziari – caratterizzato da sanzioni pecuniarie amministrative di natura punitiva e di impatto potenzialmente assai significativo – l'art. 194-bis del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (...) parimenti dispone che nella determinazione dell'ammontare delle sanzioni debba tenersi conto, tra l'altro, della “capacità finanziaria del responsabile della violazione” (...). (...) il diritto comparato mostra poi che numerosi ordinamenti hanno adottato in via generale – proprio per meglio assicurare l'eguaglianza “sostanziale” – il sistema cosiddetto dei tassi giornalieri, caratterizzato dalla scomposizione del processo di commisurazione della pena pecuniaria in due fasi distinte: una prima fase, nella quale si stabilisce, sulla base della gravità oggettiva e soggettiva del reato, il numero delle quote giornaliere che il condannato è tenuto a pagare; e una seconda fase, in cui viene fissato il valore di ciascuna quota, sulla base delle condizioni economiche del condannato stesso – e in particolare della quota di reddito giornaliero che si presume egli possa ragionevolmente impiegare per il pagamento della pena pecuniaria, tenuto conto anche dell'ammontare del patrimonio di cui risulti disporre – (in questo senso, ad esempio, l'art. 131-5 del codice penale francese, il § 40 del codice penale tedesco, il § 19 del codice penale austriaco, l'art. 50 del codice penale spagnolo, l'art. 47 del codice penale portoghese). 6.3.– (...) Come già sottolineato dalla sentenza n. 15 del 2020, una quota giornaliera di conversione così elevata “ha determinato, nella prassi, una drastica compressione del ricorso alla sostituzione della pena pecuniaria, che pure era stata concepita dal legislatore del 1981 – in piena sintonia con la logica dell'art. 27, terzo comma, Cost. – come prezioso strumento destinato a evitare a chi sia stato ritenuto responsabile di reati di modesta gravità di scontare pene detentive troppo brevi perché possa essere impostato un reale percorso trattamentale, ma già sufficienti a produrre i gravi effetti di lacerazione del tessuto familiare, sociale e lavorativo, che il solo ingresso in carcere solitamente produce”. Al tempo stesso, la disposizione censurata ha finito per “trasformare la sostituzione della pena pecuniaria in un privilegio per i soli condannati abbienti”, in contrasto con l'art. 3 Cost. 6.4.– Simili considerazioni appaiono, del resto, alla base del criterio stabilito dall'art. 1, comma 17, lettera l), della legge 27 settembre 2021, n. 134 (...), con cui si delega il Governo a prevedere che il valore giornaliero, al quale può essere assoggettato il condannato in caso di sostituzione della pena detentiva, debba essere individuato, nel minimo, “in misura indipendente dalla somma indicata dall'art. 135 del codice penale”, così da “evitare che la sostituzione della pena risulti eccessivamente onerosa (...), consentendo al giudice di adeguare la sanzione sostitutiva alle condizioni economiche e di vita del condannato”. 7.– Questa Corte è chiamata ora, a due anni dal monito contenuto nella sentenza n. 15 del 2020 più volte citata, a porre rimedio alle violazioni riscontrate. La semplice ablazione della disposizione censurata renderebbe impossibile la sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria, pregiudicando così la funzionalità di uno strumento importante, anche se oggi sottoutilizzato proprio in ragione dell'incongruità della disciplina censurata, per “contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria” (sentenza n. 179 del 2017): ciò che determinerebbe un “insostenibile vuoto di tutela” per interessi costituzionalmente rilevanti (sentenza n. 185 del 2021, nonché sentenza n. 222 del 2018). Si rende perciò necessario reperire nel sistema soluzioni normative già esistenti, che consentano di porre almeno provvisoriamente rimedio agli accertati vizi di legittimità costituzionale, assicurando al contempo la perdurante operatività della sostituzione della pena detentiva. Al riguardo, questa Corte non può allo stato che ricorrere alla soluzione – suggerita dal petitum formulato in via principale dal giudice rimettente – consistente nella sostituzione del minimo di 250 euro con quello di 75 euro per ogni giorno di pena detentiva sostituita, stabilito dall'art. 459, comma 1-bis, cod.

*proc. pen. in relazione al decreto penale di condanna (...). Non è invece necessaria (...) alcuna modifica relativa al massimo del valore giornaliero, che deve pertanto rimanere ancorato alla misura – fissata dal legislatore – pari a dieci volte l'ammontare stabilito dall'art. 135 cod. pen., e dunque, oggi, a 2.500 euro; ciò che consente di mantenere una differenza di regime tra l'ordinaria sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria, disciplinata dalla disposizione censurata, e quella speciale prevista dall'art. 459, comma 1-bis, cod. proc. pen. in materia di decreto penale di condanna, che prevede un valore giornaliero massimo pari a tre volte la somma di 75 euro (e cioè pari a 225 euro). (...) 8.– Resta ovviamente ferma la possibilità che nell'esercizio della menzionata delega di cui alla legge n. 134 del 2021 vengano individuate soluzioni diverse, e in ipotesi ancor più adeguate, a garantire la piena conformità della disciplina della sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria ai principi costituzionali (...). E resta ferma, più in generale, la stringente opportunità – più volte segnalata da questa Corte – che il legislatore intervenga, nell'attuazione della delega stessa ovvero mediante interventi normativi ad hoc, a restituire effettività alla pena pecuniaria, anche attraverso una revisione degli attuali meccanismi di esecuzione forzata e di conversione in pene limitative della libertà personale (sentenza n. 279 del 2019); e ciò “nella consapevolezza che soltanto una disciplina della pena pecuniaria in grado di garantirne una commisurazione da parte del giudice proporzionata tanto alla gravità del reato quanto alle condizioni economiche del reo, e assieme di assicurarne poi l'effettiva riscossione, può costituire una seria alternativa alla pena detentiva, così come di fatto accade in molti altri ordinamenti contemporanei” (sentenza n. 15 del 2020)».*

\*\*\*

## **SENTENZA N. 62**

### **La partecipazione di liste che non assicurano la rappresentanza di entrambi i sessi alle elezioni amministrative nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti – Illegittimità costituzionale *in parte qua* e segnalazione al legislatore**

La sentenza n. 62 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, secondo comma, e 51, primo comma, Cost., del combinato disposto degli artt. 71, comma 3-bis, del d.lgs. n. 267 del 2000 e 30, primo comma, lett. d-bis) ed e), del d.P.R. n. 570 del 1960, nella parte in cui non prevedeva l'esclusione delle liste che non assicurassero la rappresentanza di entrambi i sessi nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. La disciplina censurata (nel testo risultante dalle modifiche operate dalla legge n. 215 del 2012) si limitava ad affermare, in linea di principio, il vincolo della necessaria presenza nelle liste di candidati di entrambi i sessi, senza tuttavia prevedere nessuna misura, anche minima, idonea ad assicurarne l'effettività. Il t.u. enti locali promuove la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive mediante l'obbligo generale di assicurare la rappresentanza di entrambi i sessi e la previsione dei meccanismi della doppia preferenza di genere e della quota di lista, graduati in funzione delle dimensioni dei Comuni. La doppia preferenza di genere è prescritta per i Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti e per quelli con popolazione superiore a 15.000 abitanti, nei quali l'elettore può esprimere fino a due preferenze per candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza. Per le medesime categorie di Comuni è stabilito anche il vincolo della quota di lista, in base al quale nessuno dei due sessi può essere rappresentato in ciascuna lista in misura superiore a due terzi, con eventuale arrotondamento all'unità superiore per il sesso meno rappresentato. In caso di violazione del vincolo, la commissione elettorale riduce la lista cancellando, a partire

dall'ultimo, i nominativi dei candidati che superano la quota dei due terzi per il genere di appartenenza, fino al suo ripristino. Se, a seguito della riduzione, il numero di candidati risulta inferiore a quello minimo prescritto per l'ammissione alle elezioni, sono previste conseguenze diverse a seconda delle dimensioni del Comune. Nei Comuni con più di 15.000 abitanti, la commissione elettorale esclude la lista dalla competizione, mentre nei Comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti la riduzione non può, in ogni caso, determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione. Le pari opportunità nell'accesso alla carica di consigliere comunale sono quindi pienamente assicurate nei Comuni più grandi, per i quali opera il rimedio estremo della riconsiliazione della lista non rispettosa delle quote. Viceversa, la garanzia risulta meno forte nei Comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti, per i quali la violazione del vincolo è sanzionata con la cancellazione dei nominativi eccedenti la quota soltanto entro i limiti della soglia minima, senza che sia possibile escludere la lista dalla competizione elettorale. Per questa ragione, sono stati espressi dubbi sull'effettività della misura di promozione scelta per i Comuni di dimensioni intermedie, non solo perché non è prevista l'esclusione delle liste formate in violazione delle quote, ma anche perché il limitato meccanismo di riduzione consente di eludere il divieto presentando liste di candidati di un solo sesso in numero coincidente al minimo richiesto. Per i Comuni con meno di 5.000 abitanti non operava, invece, nessuno dei meccanismi descritti, risultando applicabile unicamente la previsione generale dell'art. 71, comma 3-bis, primo periodo, t.u. enti locali, per la quale nelle liste dei candidati deve essere assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi. Tuttavia, in assenza di meccanismi sanzionatori, tale misura minima di non discriminazione risultava del tutto ineffettiva. Sono state pertanto ravvisate la violazione dell'obbligo costituzionale di promozione delle pari opportunità di genere nell'accesso alle cariche elettive, l'irragionevolezza e la non proporzionalità della denunciata scelta legislativa. La pur ampia discrezionalità del legislatore in materia elettorale soggiace, infatti, ai limiti generali del rispetto dei canoni di non manifesta irragionevolezza e di necessaria coerenza rispetto alle finalità perseguite, cui si aggiunge lo specifico limite costituito dall'obbligo di promuovere attraverso appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza. Si è rimarcato che l'obbligo di liste rappresentative dei due sessi può essere assolto nei Comuni minori anche con la presenza di un solo candidato di sesso diverso dagli altri e che analoghe difficoltà di reclutamento si possono presentare anche per raggiungere il numero minimo di candidati; tale circostanza non ha tuttavia impedito al legislatore di prescrivere un minimo e di sanzionarne l'inosservanza con la riconsiliazione della lista. L'omissione di un meccanismo sanzionatorio per le liste con candidati di un solo sesso è stata dunque ritenuta manifestamente irragionevole, anche tenendo conto della necessità di un contemperamento con l'obiettivo della rappresentatività, nonché fonte di ingiustificata disparità di trattamento tra Comuni e tra aspiranti candidati. La Corte ha così operato un intervento additivo, rinvenendo nella stessa normativa, quale soluzione costituzionalmente adeguata, l'esclusione della lista, già prevista per i Comuni con più di 15.000 abitanti. Tale soluzione è risultata coerente con la logica perseguita dal legislatore e in grado di non alterare il complessivo sistema delle misure di promozione delineato dalla legge n. 215 del 2012. È, infatti, conservato il carattere di gradualità delle misure in ragione della dimensione dei Comuni, mantenendo per quelli più piccoli il solo obbligo della rappresentanza di entrambi i sessi nelle liste ma garantendone l'effettività con l'introduzione di una sanzione per il caso di violazione. Peraltro, nel sottolineare la facoltà discrezionale del legislatore di individuare, nel rispetto dei principi costituzionali, un'altra soluzione in ipotesi più congrua, i Giudici hanno evidenziato la possibilità di armonizzare il sistema, considerando anche il caso dei Comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti, per i quali la riduzione della lista non può eccedere il numero minimo di candidati prescritto.

## ESTRATTO

«2. – (...) La (...) legge n. 215 del 2012 – diretta (...) a promuovere il riequilibrio di genere nei consigli e nelle giunte degli enti locali e nei consigli regionali – investe (...) la disciplina delle elezioni dei consigli comunali, cui è dedicato il suo art. 2, commi 1, lettere c) e d), e 2, lettere a) e b). Il legislatore ha utilizzato la tecnica della novellazione del t.u. enti locali e del d.P.R. n. 570 del 1960, incidendo, in particolare, sulle seguenti disposizioni: artt. 71 e 73 t.u. enti locali, sulle elezioni nei comuni con popolazione rispettivamente sino a 15.000 abitanti e superiore a 15.000 abitanti; artt. 30 e 33 del d.P.R. n. 570 del 1960, sulla presentazione delle candidature nei comuni con popolazione rispettivamente sino a 10.000 abitanti e superiore a 10.000 abitanti. Il mancato coordinamento tra i citati testi legislativi determina un'implicita modifica dell'ambito applicativo degli artt. 30 e 33 del d.P.R. n. 570 del 1960. Nella versione novellata, queste disposizioni contengono infatti rinvii agli artt. 71 e 73 t.u. enti locali (relativi, come visto, ai comuni con popolazione rispettivamente sino a 15.000 e superiore a 15.000 abitanti), pur rimanendo inserite nella disciplina relativa ai comuni con popolazione rispettivamente sino a 10.000 e superiore a 10.000 abitanti (...). Il sistema è disegnato graduando i vincoli – e le sanzioni per la loro violazione – a seconda delle dimensioni dei comuni, in modo tale che il rigore delle regole si attenua con il diminuire del numero di abitanti del comune, in ragione di tre fasce di comuni, quelli con più di 15.000 abitanti, quelli con popolazione fra 5.000 e 15.000 e quelli con meno di 5.000 abitanti. I meccanismi attraverso cui viene promossa la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive comunali sono, oltre all'obbligo generale di assicurare la rappresentanza di entrambi i sessi (...), la doppia preferenza di genere e la quota di lista. La doppia preferenza di genere è prevista per i comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti e per quelli con popolazione superiore a 15.000 abitanti (rispettivamente art. 71, comma 5, e art. 73, comma 3, t.u. enti locali, come novellato nel 2012). In questi comuni l'elettore può esprimere fino a due preferenze, ma esse devono riguardare candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda. Per gli stessi comuni è inoltre previsto il vincolo della quota di lista (rispettivamente art. 71, comma 3-bis, secondo periodo, e art. 73, comma 1, ultimo periodo, t.u. enti locali novellato), in base al quale nessuno dei due sessi può essere rappresentato nelle liste di candidati in misura superiore a due terzi, con arrotondamento all'unità superiore qualora il sesso meno rappresentato da comprendere nella lista contenga una cifra decimale inferiore a 50 centesimi. Il rispetto di questo secondo vincolo è presidiato nel d.P.R. n. 570 del 1960, anch'esso come da ultimo novellato dalla legge n. 215 del 2012, ove si prevede che la commissione elettorale chiamata a verificare liste e candidature riduca le liste cancellando, a partire dall'ultimo, i nominativi dei candidati eccedenti la quota di due terzi per il genere di appartenenza, sino a ripristinare detta quota (art. 30, primo comma, lettera d-bis, per i comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti, e art. 33, primo comma, lettera d-bis per quelli con popolazione superiore). Le conseguenze dell'intervento di riduzione variano a seconda della dimensione del comune, qualora, all'esito della cancellazione delle candidature eccedenti, la lista presenti un numero di candidati inferiore a quello minimo prescritto per l'ammissione alle elezioni (pari, rispettivamente, ai tre quarti e ai due terzi dei consiglieri da eleggere, in base agli artt. 71, comma 3, e 73, comma 1, t.u. enti locali). Nel caso dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, è stabilito che la commissione elettorale "ricusa" la lista (art. 33, primo comma, lettera d-bis del d.P.R. n. 570 del 1960), mentre nei comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti "la riduzione della lista non può, in ogni caso, determinare un numero di candidati inferiore al minimo prescritto per l'ammissione della lista medesima" (art. 30, primo comma, lettera d-bis d.P.R. n. 570 del 1960). Ne risulta, dunque, una garanzia della pari opportunità nell'accesso alla

*carica di consigliere comunale nei comuni più grandi, con più di 15.000 abitanti, per i quali opera il rimedio estremo della riconsiliazione della lista non rispettosa delle quote; mentre è meno forte nei comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti, per i quali la violazione del vincolo della quota è sanzionata con la cancellazione dei nominativi eccedenti, ma senza che possa essere violata la soglia del numero minimo dei candidati e senza che dunque la lista possa essere esclusa per questo dalla competizione elettorale. Per i comuni con meno di 5.000 abitanti non è prevista né la doppia preferenza di genere, né la quota di lista, sicché per essi l'unica norma di promozione del riequilibrio risulta essere quella generale, secondo cui "nelle liste dei candidati è assicurata la rappresentanza di entrambi i sessi", contenuta nell'art. 71, comma 3-bis, primo periodo, t.u. enti locali (...), che la rubrica della disposizione ("Elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti"), consente di riferire senz'altro a tutti i comuni, e quindi anche ai più piccoli. A presidio di tale obbligo non è tuttavia prevista alcuna sanzione, a differenza di quanto avviene invece, come visto, per gli altri due ricordati meccanismi di promozione della parità di accesso alle cariche (...). 6.1.– (...) nella scelta dei mezzi per attuare il disegno costituzionale di un'effettiva parità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive, va (...) riconosciuta al legislatore un'ampia discrezionalità in linea con l'orientamento (...) secondo cui tali mezzi "possono essere di diverso tipo" (sentenza n. 4 del 2010). Di conseguenza, l'azione del legislatore che – corrispondendo al preciso impegno cui lo sollecita la Costituzione – si accinga a promuovere la parità di accesso alle cariche elettive, intervenendo sulla disciplina della presentazione delle liste elettorali, può assumere forme alquanto diverse. E così è, in concreto, nella normativa statale e regionale emanata a tale fine, che impiega strumenti vari e differenziati, quali, fra gli altri: il divieto di liste composte da candidati di un solo sesso; il rispetto di quote di lista variamente congegnate; la previsione di regole di garanzia nelle preferenze. Inoltre, le varie prescrizioni sono accompagnate da strumenti a loro volta vari, a presidio dell'effettività delle diverse misure, quali: l'esclusione o riconsiliazione della lista, in taluni casi preceduta dall'invito rivolto ai proponenti di rivederla entro un termine determinato; l'invalidità della preferenza non rispettosa del vincolo di genere; misure pecuniarie sanzionatorie delle violazioni per le liste che non si conformino alle prescrizioni. (...) Nemmeno la pur ampia descritta discrezionalità del legislatore in materia sfugge, tuttavia, ai limiti generali del rispetto dei canoni di non manifesta irragionevolezza e di necessaria coerenza rispetto alle finalità perseguite, cui si deve aggiungere (...) lo specifico limite costituito dall'obbligo di "promuovere attraverso appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini", al fine di garantire a tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso la possibilità di accedere alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (art. 51, primo comma, Cost.). Con la conseguenza che una disciplina elettorale che omettesse di contemplare adeguate misure di promozione, o che ne escludesse l'applicazione a determinate competizioni elettorali o a determinate categorie di enti, non potrebbe che essere ritenuta lesiva della citata previsione costituzionale. (...) 7.– Riscontrato il vulnus, va esaminata l'ammissibilità dell'intervento richiesto dallo stesso rimettente per porvi rimedio, individuato nell'estensione al caso di specie della sanzione dell'esclusione della lista, prevista per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti dall'art. 33, primo comma, lettera d-bis), del d.P.R. n. 570 del 1960. Una soluzione che non può dirsi costituzionalmente obbligata, considerata la varietà dei mezzi a disposizione del legislatore per promuovere la parità di genere e, in particolare, per sanzionare la violazione degli obblighi posti a tale fine, e la cui praticabilità va dunque verificata. 7.1.– Al riguardo soccorre la ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte secondo cui, di fronte alla violazione di diritti fondamentali (...) non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate" per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate*

*alla discrezionalità del legislatore. (...) 7.2.– (...) la soluzione prospettata si inserisce nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore: essa non altera il complessivo sistema delle misure di promozione delineato dalla legge n. 215 del 2012, che conserva comunque il carattere di gradualità in ragione della dimensione dei comuni, e conserva per quelli piccoli il solo obbligo della rappresentanza di entrambi i sessi nelle liste, limitandosi a garantirne l'effettività con l'introduzione di una sanzione per il caso di sua violazione. Resta ferma, d'altra parte, la possibilità per il legislatore di individuare, nell'ambito della propria discrezionalità, altra – e in ipotesi più congrua – soluzione, purché rispettosa dei principi costituzionali (...), nonché l'armonizzazione del sistema, anche considerando il caso dei comuni con popolazione da 5.000 a 15.000 abitanti, nei quali la riduzione della lista non può andare oltre il numero minimo di candidati prescritto».*

\*\*\*

## **SENTENZA N. 66**

**Disposizioni in tema di società private scorporate, cessionarie del ramo d'azienda relativo alle attività di riscossione svolte in concessione per gli enti locali (l'estensione retroattiva del meccanismo dello “scalare inverso” e lo stralcio automatico delle cartelle fino a mille euro) – Illegittimità costituzionale *in parte qua*, inammissibilità delle questioni e monito al legislatore**

La sentenza n. 66 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), dei commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, in combinato disposto con il comma 684, dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, nella parte in cui, per effetto dell'art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019, risultavano applicabili, fin dalla data della loro entrata in vigore, anche alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali dalle società private scorporate cessionarie del relativo ramo d'azienda, con conseguente estensione retroattiva alle stesse del meccanismo dello “scalare inverso”. Nell'evoluzione dell'ordinamento della riscossione, dopo l'introduzione di proroghe generiche dei termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità riguardanti indistintamente tutti gli agenti, il d.l. n. 203 del 2005 ha previsto proroghe specifiche solo per i soggetti pubblici. L'art. 1, commi 682 e 689, della legge n. 190 del 2014 ha istituito il meccanismo dello “scalare inverso”, finalizzato alla soluzione delle problematiche dovute alla concatenazione delle proroghe, all'imponente cumulo di arretrati e alla stratificazione di partite creditorie. Secondo questo meccanismo, l'invio delle comunicazioni relative alle quote inesigibili iscritte a ruolo interviene dapprima per le annualità più recenti e solo da ultimo per quelle maggiormente risalenti. La disciplina, caratterizzata da una straordinaria eccezionalità e riservata ai soggetti pubblici della riscossione, intendeva tutelare l'erario dalle note disfunzioni delle gestioni private, risultate spesso dannose. Le censurate disposizioni hanno esteso retroattivamente l'applicazione del suddetto meccanismo anche alle attività svolte, in regime di concessione per conto degli enti locali, da imprese private che, a suo tempo, avevano liberamente assunto l'attività di riscossione soggetta a rischio, salvo poi concentrarla in capo a società costituite a seguito dello scorporo di propri rami d'azienda. Tuttavia, tale retroattività, da un lato, ha disatteso l'assunto della sentenza n. 51 del 2019 in base al quale non rientrava tra i possibili significati attribuibili alla *littera legis* l'applicabilità alle società scorporate delle norme che avevano introdotto il meccanismo, rivelando la natura innovativa, e non meramente interpretativa, della censurata disciplina; dall'altro, non trovava adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza. Infatti, il meccanismo *de quo* intendeva

corrispondere a particolari esigenze riferibili solo ed esclusivamente agli agenti pubblici della riscossione per i quali i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità erano ancora aperti, laddove per le società private scorporate erano, invece, ormai decorsi. La norma avrebbe avuto l'inammissibile effetto di riaprire termini scaduti da molti anni, rinviando a un futuro abnormemente lontano il controllo da parte degli enti creditori, in assenza di alcuna ragionevole giustificazione; ed è apparsa irrimediabilmente contraddittoria rispetto alla linea di politica del diritto giudicata più opportuna dal legislatore. La pronuncia ha altresì ritenuto inammissibili, per inadeguata delimitazione del *thema decidendum* e per il riscontrato carattere ancipite, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 119 del 2018 (come interpretato dall'art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019), in combinato disposto con l'art. 1, comma 529, della legge n. 228 del 2012, impugnato, in riferimento a numerosi parametri, nella parte in cui prevede, anche agli effetti dei rapporti pendenti tra enti territoriali e società private scorporate, l'automatico annullamento dei debiti di importo residuo fino a mille euro, l'inapplicabilità delle procedure di invio delle comunicazioni di inesigibilità e del relativo controllo e, salvi i casi di dolo, l'improcedibilità del giudizio di responsabilità amministrativa e contabile. La Corte ha comunque raccomandato al legislatore di evitare – nel nuovo contesto della riforma del sistema della riscossione pubblica, inaugurata nel segno di una maggiore efficienza, anche a seguito del monito contenuto nella sentenza n. 120 del 2021 – interventi di rottamazione o stralcio contrari al valore costituzionale del dovere tributario e tali da recare pregiudizio al sistema dei diritti civili e sociali.

## ESTRATTO

«4.2.– Le questioni sono fondate in riferimento all'art. 3 Cost., per violazione del principio di ragionevolezza (...). L'art. 1, comma 815, della legge n. 160 del 2019 riecheggia la terminologia dell'originaria formulazione del comma 28 dell'art. 3 del d.l. n. 203 del 2005 (...) che disponeva che "a decorrere dal 1° ottobre 2006, data di soppressione del sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione, i riferimenti contenuti in norme vigenti ai concessionari del servizio nazionale della riscossione si intendono riferiti alla Riscossione S.p.a. ed alle società dalla stessa partecipate (...)". Tale formulazione ha consentito di applicare, dal 1° ottobre 2006, alla Riscossione spa e alle società dalla stessa partecipate tutti i riferimenti normativi delle previgenti disposizioni relativi ai concessionari nazionali della riscossione. Il comma 815 (...), seppure in forma poco cristallina, appare quindi diretto a estendere "ora per allora" anche alle società "scorporate" la qualificazione di agenti della riscossione in senso stretto, in riferimento agli adempimenti cui tali società erano tenute. In tale prospettiva, (...) l'esplicita precisazione nella disposizione "sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme" ha la puntuale funzione di saldare la sorte dei controlli delle quote delle società scorporate a quella dell'agente della riscossione, neutralizzando così la fondamentale distinzione tra proroghe "generiche" e proroghe "specifiche" invece evidenziata come elemento caratterizzante lo sviluppo dell'ordinamento da questa Corte nella (...) sentenza n. 51 del 2019. 4.3.– Questo effetto viene prodotto da una disposizione che non si autoqualifica espressamente come di interpretazione autentica, ma che evoca senz'altro una formula tipica ("si intendono applicabili") di siffatte leggi, al punto da indurre i rimettenti a qualificarla tale. Tuttavia, al contempo, la medesima disposizione, a dispetto del naturale effetto retroattivo dell'interpretazione autentica, si premura di assicurare tale efficacia attraverso un'esplicita previsione: "sin dalla data di entrata in vigore delle stesse norme". Si tratta di ambiguità che possono però essere sciolte considerando che tale disposizione è stata emanata non solo in mancanza di un contrasto giurisprudenziale o di dubbi manifestati dalla dottrina, ma proprio a ridosso della (...) sentenza n. 51 del 2019, la quale (...) aveva in radice escluso la possibilità di ricavare



dall'ordinamento allora in vigore un'interpretazione che estendesse il "nuovo meccanismo 'scalare inverso' anche alle società private 'scorporate'". In particolare, in tale pronuncia, dalla richiamata distinzione tra proroghe "generiche" (riguardanti tutti i concessionari della riscossione) dei termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità e proroghe "specifiche" (riguardanti solo i soggetti "pubblici" della riscossione), nonché dalla constatazione che solo per le prime si è verificata una soluzione di continuità, si è tratta la necessaria conclusione che non rientra tra i possibili significati attribuibili alla lettera legis l'applicabilità alle società "scorporate" delle norme che avevano introdotto il nuovo meccanismo "scalare inverso". Il citato comma 815, pertanto, nonostante l'espressione utilizzata ("i contenuti delle norme vigenti riferite agli agenti della riscossione si intendono applicabili"), assume senz'altro il carattere di una norma dalla natura innovativa e dall'efficacia retroattiva, poiché "impone" una scelta che non è ascrivibile in alcun modo alle possibili varianti di senso delle norme che hanno introdotto il meccanismo "scalare inverso". 4.4. (...) l'equivoco utilizzo della terminologia tipica delle leggi di interpretazione autentica, sebbene non sfociato in un'autoqualificazione, porta in ogni caso a identificare, quanto alla retroattività del novum introdotto dal suddetto comma 815, un primo indice di irragionevolezza (...), che però concorre con quelli, ben più decisivi, che vengono alla luce considerando la precipua genesi del meccanismo "scalare inverso". Del resto già nella sentenza (...) n. 51 del 2019 si era rilevato che il menzionato meccanismo, infatti, era stato introdotto nello specifico intento di rispondere a particolari ed eccezionali esigenze riferibili solo ed esclusivamente agli agenti "pubblici" della riscossione e per i quali i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità erano, al momento della sua entrata in vigore, ancora aperti, a differenza di quelli riferibili alle società private "scorporate", che erano, invece, ormai scaduti. Nella medesima sentenza si era altresì rimarcato che l'estensione del nuovo meccanismo "scalare inverso" anche alle società private 'scorporate' "sortirebbe (...) l'inammissibile effetto di riaprire termini ormai scaduti da molti anni (fattispecie che non si verifica per i ruoli affidati ai soggetti del sistema "pubblico" della riscossione), prorogando in un futuro abnormemente lontano i termini per il controllo da parte degli enti creditori". Non è dato, perciò, rinvenire alcuna ragionevole giustificazione della disposizione censurata, che inoltre, rispetto alla "linea di politica del diritto giudicata più opportuna dal legislatore" (sentenza n. 39 del 2021), si presenta, anzi, irrimediabilmente contraddittoria, nonché inidonea a radicare alcun affidamento tutelabile. Il citato art. 1, comma 815, nella misura in cui si salda alle disposizioni che disciplinano il meccanismo "scalare inverso" ampliandone retroattivamente la portata, non supera pertanto, per tutte queste ragioni, il controllo di ragionevolezza. (...) 5.– Le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate hanno ad oggetto l'art. 4 del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, ritenuto in contrasto con gli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 (...), 114, 117, 118 e 119, primo, secondo e quarto comma, Cost. "nella parte in cui prevede anche agli effetti dei rapporti pendenti tra enti territoriali e società private 'scorporate' (...)", l'automatico annullamento dei debiti di importo residuo fino a mille euro, stabilendo altresì, mediante rinvio all'art. 1, comma 529, della legge n. 228 del 2012, l'inapplicabilità delle procedure di invio delle comunicazioni di inesigibilità e del relativo controllo e, fatti salvi i casi di dolo, l'improcedibilità del giudizio di responsabilità amministrativo e contabile. 5.1.– Le questioni sono inammissibili per plurimi motivi. (...) 5.2.– Resta però fermo che, nel nuovo contesto della riforma del sistema della riscossione pubblica, inaugurata nel segno di una maggiore efficienza, anche a seguito del monito contenuto nella sentenza n. 120 del 2021 (...), dall'art. 1, commi da 14 a 23, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (...), dovranno essere evitati interventi di "rottamazione" o "stralcio" contrari al valore costituzionale del dovere tributario e tali da recare pregiudizio al sistema dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione (sentenza n. 288 del 2019)».

**SENTENZA N. 72****La riserva alle organizzazioni di volontariato dei contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali – Inammissibilità e non fondatezza delle questioni e auspicio rivolto al legislatore**

La sentenza n. 72 ha, tra l'altro, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 del d.lgs. n. 117 del 2017, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui riserva alle organizzazioni di volontariato (ODV) i contributi per l'acquisto di autoambulanze, autoveicoli per attività sanitarie e beni strumentali, escludendo gli altri enti del Terzo settore (ETS) che svolgono le medesime attività di interesse generale. Il Terzo settore è costituito da enti organizzati in specifiche forme, tipizzate o atipiche, accomunate dalla non lucratività e dal perseguimento di finalità solidaristiche e di utilità sociale. Al contrario delle agevolazioni fiscali, disciplinate in maniera uniforme per tutti gli ETS, le misure di promozione e sostegno sono diversificate in relazione alle differenti tipologie organizzative. La riserva alle sole ODV di un contributo diretto per l'acquisto di beni non è risultata irragionevole o discriminatoria, trattandosi degli unici ETS caratterizzati dal vincolo normativo della prevalenza dei volontari e dal connesso principio di gratuità. Nelle ODV il requisito della prevalenza dell'attività di volontariato assume un rilievo centrale, perché incide anche sul sistema di finanziamento, dal momento che tali organizzazioni possono ricevere per l'attività prestata soltanto il rimborso delle spese. La necessaria prevalenza della componente volontaristica nella struttura costitutiva delle ODV si associa al fatto che la disciplina dell'attività di interesse generale di tali enti è permeata da un vincolo particolarmente stringente anche in relazione al modo di svolgimento della stessa, preordinato a esaltare quella caratteristica di gratuità che connota l'attività del volontario. Ciò preclude alle ODV la possibilità di ottenere dallo svolgimento dell'attività di interesse generale margini positivi da destinare all'incremento dell'attività, a differenza delle imprese sociali che possono percepire forme di corrispettivo dai destinatari delle prestazioni. Sussiste pertanto una definita linea di demarcazione all'interno della pur unitaria categoria degli ETS. Quelli che scelgono di svolgere attività economica, sia pure con i correlati vincoli, tra cui in primo luogo la rinuncia alla massimizzazione del profitto, possono essere considerati operatori di un mercato qualificato, quello della *welfare society*, distinto da quello che invece risponde al fine di lucro. Tali soggetti, potendo ricevere un corrispettivo per il servizio reso, a differenza delle ODV sono in grado di procurarsi le risorse necessarie all'acquisto dei beni strumentali allo svolgimento dell'attività. Una prima *ratio* della norma censurata è stata così ravvisata nella finalità di sostenere, nell'acquisto di automezzi e altri beni strumentali, gli enti che non possono pattuire una remunerazione per il servizio reso in favore della collettività. Un'ulteriore ragione attiene alla centralità che il cod. terzo settore assegna alla figura del volontario. In base alla regola generale di cui all'art. 17, comma 1, del codice, anche gli ETS diversi dalle ODV potrebbero avere una struttura costituita per metà da lavoratori dipendenti e per metà da operatori volontari. Tuttavia, mentre per gli altri enti si tratta di una facoltà, alle ODV è specificamente imposto di avvalersi di volontari in modo prevalente. Risulterebbe dunque paradossale penalizzare proprio gli enti strutturalmente caratterizzati in misura prevalente da volontari, dal momento che il volontariato costituisce una modalità fondamentale di partecipazione civica. A differenza di disposizioni regionali scrutinate in passato, che ricollegavano strettamente contribuzioni e convenzioni pubbliche al profilo oggettivo di una specifica attività incentivata, al punto da rendere irragionevole la

discriminazione tra gli ETS fondata esclusivamente sul dato formale dello *status* giuridico delle organizzazioni, nella previsione in esame si è riscontrata una giustificata connessione tra la specifica condizione che caratterizza tali soggetti e la *ratio* della misura di sostegno. Il contributo in questione è infatti rivolto a enti in cui strutturalmente prevale la componente dei volontari e che, in forza della limitazione al rimborso delle spese, non potrebbero altrimenti reperire le risorse finanziarie necessarie all'acquisto o alla sostituzione di automezzi e altri beni strumentali. Tuttavia, anche altri ETS, come le associazioni di promozione sociale, le quali condividono il requisito della necessaria prevalenza dell'opera di volontari, possono trovarsi in una condizione assimilabile a quella delle ODV. È quindi auspicabile un intervento legislativo di revisione in termini meno rigidi del filtro selettivo *de quo*, così da permettere l'accesso al contributo anche a tutti quegli ETS sulla cui azione, per disposizione normativa o per concreta scelta organizzativa, maggiormente si riflette la portata generale della regola in base alla quale per l'attività del volontario possono essere rimborsate soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate.

## ESTRATTO

«8.1.– Una prima ratio della norma censurata si rivela, quindi, quella di sostenere enti che non dispongono della possibilità di pattuire, per il servizio reso tramite l'attività di interesse generale, una remunerazione in grado di permettere l'acquisto o il rinnovo di automezzi e beni materiali strumentali. Un'ulteriore ragione attiene poi alla centralità che il cod. terzo settore assegna alla figura del volontario. (...) La descritta valorizzazione del volontariato ha solide ragioni: questa Corte proprio in riferimento a tale forma di impegno civico ha affermato che la persona è “chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa” (...). Si tratta della sottolineatura di un “modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo” (...), che ha assunto carattere sistematico nella giurisprudenza di questa Corte, portando a evidenziare come all'origine dell'azione volontaria vi sia l'emergere della natura relazionale della persona umana che, nella ricerca di senso alla propria esistenza, si compie nell'apertura al bisogno dell'altro (...). In tal modo il volontariato costituisce una modalità fondamentale di partecipazione civica e di formazione del capitale sociale delle istituzioni democratiche, al punto che risulterebbe paradossale penalizzare proprio gli enti che strutturalmente sono caratterizzati in misura prevalente da volontari, a causa del limite del mero rimborso delle spese. Non appare quindi irragionevole, né discriminatorio, che il contributo oggetto della norma censurata sia accessibile solo a ETS caratterizzati dal vincolo normativo alla prevalenza dei volontari e dal connesso principio di gratuità, con esclusione degli altri enti per i quali tale previsione non sussiste e che quindi possono pattuire remunerazioni con cui autonomamente finanziare l'acquisto o il rinnovo dei beni considerati nella norma censurata. Il filtro selettivo stabilito da quest'ultima appare pertanto coerente (...) con la ratio della stessa. 9.– In questi termini, la norma in questione si distingue da quelle oggetto di precedenti giudizi di questa Corte, relativi a disposizioni regionali che ricollegavano strettamente contribuzioni e convenzioni pubbliche al profilo oggettivo di una specifica attività incentivata, al punto da rendere irragionevole la discriminazione tra gli ETS fondata esclusivamente sul dato formale dello “status giuridico” di dette organizzazioni (sentenze n. 52 del 2021 e n. 277 del 2019). Nella previsione qui in esame, infatti, è la connotazione sostanziale a rendere ragione del contributo in questione, rivolto a enti in cui strutturalmente è prevalente la componente dei volontari e che, in forza della limitazione al rimborso delle spese, non potrebbero altrimenti reperire le risorse finanziarie necessarie all'acquisto o alla sostituzione degli automezzi e degli altri mezzi strumentali. Rileva quindi, a differenza di quei

*precedenti, una giustificata connessione tra la specifica condizione che caratterizza tali soggetti e la ratio della misura di sostegno. 10.– Nel giungere a tale conclusione di non fondatezza della questione sollevata nell’odierno giudizio, tuttavia, questa Corte non può non segnalare al legislatore che anche altri ETS si trovano o si possono trovare in una condizione ragionevolmente assimilabile a quella delle ODV. In particolare, ciò vale per le associazioni di promozione sociale che, in forza dell’art. 35, comma 1, cod. terzo settore, condividono il medesimo requisito della necessaria prevalenza dell’operare volontario delle persone associate; difatti, nell’impianto sistematico del citato codice, proprio in virtù dell’esistenza del medesimo carattere strutturale, le ODV e le associazioni di promozione sociale vengono accomunate sul piano dell’accesso a specifici regimi, come, ad esempio, nell’art. 56, in relazione alle convenzioni; nell’art. 67, relativamente all’accesso al credito agevolato; nell’art. 68, in relazione ai crediti privilegiati; nell’art. 72, in riferimento al finanziamento di progetti. Del resto, anche le recenti Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017 (codice del Terzo settore), approvate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 31 marzo 2021, n. 72, specificano che ODV e associazioni di promozione sociale, avvalendosi “prevalentemente dell’attività dei propri associati-volontari”, esprimono “una connotazione di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri enti del Terzo settore”. Appare quindi auspicabile che il legislatore intervenga a rivedere in termini meno rigidi il filtro selettivo previsto dalla norma censurata in modo da permettere l’accesso alle relative risorse anche a tutti quegli ETS sulla cui azione – per disposizione normativa, come nel caso delle associazioni di promozione sociale, o per la concreta scelta organizzativa dell’ente di avvalersi di un significativo numero di volontari rispetto a quello dei dipendenti – maggiormente si riflette la portata generale dell’art. 17, comma 3, cod. terzo settore, per cui al volontario possono essere rimborsate “soltanto le spese effettivamente sostenute e documentate per l’attività prestata”».*

\*\*\*

## **SENTENZA N. 96**

### **La preclusione alle parti e ai difensori della facoltà di eseguire nel procedimento penale le notificazioni al pubblico ministero mediante PEC – Inammissibilità delle questioni e auspicio rivolto al legislatore delegato**

La sentenza n. 96 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 153 cod. proc. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 111 Cost., nella parte in cui non consente alle parti e ai difensori di eseguire le notificazioni al pubblico ministero mediante posta elettronica certificata (PEC). La disposizione si inserisce in un articolato quadro normativo che ha preso avvio dall’art. 4, comma 2, del d.l. n. 193 del 2009, il quale ha stabilito in generale che nel processo civile e penale tutte le comunicazioni e notificazioni per via telematica si effettuano mediante PEC. L’art. 16, commi 4 e 9, lett. c-bis), del d.l. n. 179 del 2012 ha introdotto, a partire dal 15 dicembre 2014, l’uso delle notifiche telematiche negli uffici giudiziari penali di primo e secondo grado, limitatamente alle notificazioni dell’autorità giudiziaria a persona diversa dall’imputato. Sulla base del tenore letterale della normativa, la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto preclusa alle parti private la trasmissione via PEC di istanze, atti e documenti agli uffici giudiziari, con la sola esclusione della trasmissione delle istanze di rinvio dell’udienza per legittimo impedimento dell’imputato o del difensore e delle istanze di rinvio della trattazione per adesione del

difensore all'astensione degli avvocati dalle udienze. Successivamente all'ordinanza di rimessione, l'art. 83 del d.l. n. 18 del 2020, nell'ambito delle misure adottate per l'emergenza pandemica da COVID-19, ha per la prima volta espressamente consentito alle parti private di trasmettere via PEC agli uffici giudiziari memorie, documenti, richieste e istanze. L'art. 221, comma 11, del d.l. n. 34 del 2020 ha poi consentito il deposito telematico, presso gli uffici del pubblico ministero, di memorie, documenti, richieste e istanze, con le modalità determinate con apposito provvedimento. In base al successivo art. 24 del d.l. n. 137 del 2020, oggetto di varie proroghe fino al 31 dicembre 2022, il deposito degli atti deve avvenire esclusivamente tramite il "portale del processo penale telematico" (PPPT) e non è più consentito l'invio tramite PEC. Infine, in sede di riforma generale del processo penale, l'art. 1, comma 5, della legge n. 134 del 2021 ha delegato il Governo ad adottare una compiuta e organica disciplina del processo telematico, prevedendo, in particolare, che nei procedimenti penali, in ogni stato e grado, il deposito di atti e documenti, le comunicazioni e le notificazioni siano effettuati con modalità telematiche. Dal quadro precedente alla legislazione emergenziale del 2020 è emersa un'evidente disparità di trattamento tra le parti del processo penale. Mentre al pubblico ministero era consentito in via generale l'uso della PEC per le notificazioni al difensore, un'analoga possibilità era invece preclusa a quest'ultimo per le notificazioni al pubblico ministero, nonostante l'obbligo di dotarsi di PEC, di comunicare il proprio indirizzo all'Ordine di appartenenza e di adempiere ai doveri di corretta manutenzione della propria casella per poter ricevere le notificazioni dell'autorità giudiziaria. Invero, il principio di parità tra accusa e difesa non comporta necessariamente l'identità di poteri processuali del pubblico ministero e dell'imputato. Una disparità può, infatti, risultare giustificata, nei limiti della ragionevolezza, dalla peculiare posizione istituzionale del pubblico ministero, dalla funzione affidatagli, da esigenze connesse alla corretta amministrazione della giustizia. Tra queste ultime potevano annoverarsi le indubbie difficoltà legate alla gestione di un gran numero di comunicazioni via PEC da parte degli uffici del pubblico ministero, che sarebbe stato tuttavia possibile e doveroso affrontare tempestivamente, utilizzando accorgimenti tecnici e organizzativi analoghi a quelli adottati allo scoppio della pandemia. Il ritardo nell'adeguamento normativo si è tradotto in un evidente pregiudizio a carico del difensore e dell'imputato, impedendo il significativo risparmio di costi e di tempo connesso all'uso della PEC. La Corte non ha potuto, però, porre rimedio al *vulnus* riscontrato per varie ragioni. In primo luogo, l'introduzione della facoltà del difensore di effettuare notificazioni al pubblico ministero tramite PEC presuppone una complessa attività di normazione nel più ampio contesto della realizzazione del processo penale telematico. In tale ambito il legislatore è chiamato sia alla scelta di fondo sulla modalità di trasmissione degli atti di parte al pubblico ministero, mediante PEC o con altro strumento telematico, sia a stabilire in dettaglio le regole tecniche necessarie per il corretto funzionamento del sistema. La richiesta del rimettente risultava peraltro incompatibile con la diversa sopravvenuta scelta legislativa di prevedere, almeno fino al 31 dicembre 2022, il deposito degli atti esclusivamente sul portale del processo penale telematico. Inoltre, l'invocato intervento additivo si sarebbe sovrapposto in maniera disorganica all'esercizio della delega legislativa sul processo penale telematico. Al riguardo, il Collegio ha espresso il pressante auspicio che il Governo dia puntuale attuazione alla delega, confermando anche per il futuro la facoltà per il difensore di effettuare con modalità telematiche notificazioni e depositi presso l'autorità giudiziaria.

## ESTRATTO

*«2.1.– La scelta della PEC quale mezzo per effettuare comunicazioni e notificazioni telematiche nel processo penale risale all'art. 4, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193 (...), il quale ha previsto in via generale che “nel processo civile e nel processo*

penale, tutte le comunicazioni e notificazioni per via telematica si effettuano, mediante posta elettronica certificata, ai sensi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68, e delle regole tecniche”. Le modalità attuative sono state poi stabilite, ai sensi del comma 1 del medesimo art. 4, dal decreto del Ministro della giustizia 21 febbraio 2011, n. 44 (...). 2.2.– L’art. 16, commi 4 e 9, lettera c-bis), del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (...) ha introdotto – a partire dal 15 dicembre 2014 – l’uso delle notifiche telematiche negli uffici giudiziari penali di primo e secondo grado, limitatamente però alle “notificazioni a persona diversa dall’imputato a norma degli articoli 148, comma 2-bis, 149, 150 e 151, comma 2, del codice di procedura penale”. Si è così previsto l’uso della PEC solo da parte dell’autorità giudiziaria (...), per eseguire: a) le notificazioni ai difensori (art. 148, comma 2-bis, cod. proc. pen.); b) le notificazioni urgenti nei confronti di persone diverse dall’imputato (art. 149 cod. proc. pen.); c) le notificazioni in circostanze particolari, indicate dal giudice in apposito decreto motivato, a persone diverse dall’imputato (art. 150 cod. proc. pen.); d) le notificazioni richieste dal pubblico ministero nei confronti delle persone interessate (art. 151, comma 2, cod. proc. pen.). 2.3.– A fronte del tenore letterale dell’art. 16, commi 4 e 9, lettera c-bis), del d.l. n. 179 del 2012, la giurisprudenza di legittimità ha in linea generale ritenuto preclusa alle parti private la trasmissione via PEC agli uffici giudiziari di istanze, atti e documenti, in particolare negando la possibilità di utilizzare tale mezzo tecnico: – per l’impugnazione di provvedimenti giudiziari (...); – per il deposito di memorie nel giudizio di cassazione (...); – per il deposito delle liste testimoniali (...); – per il deposito della nomina del difensore di fiducia (...). L’uso della PEC per la trasmissione di atti e istanze delle parti private all’autorità giudiziaria è stato invece ammesso in relazione alla trasmissione delle istanze di rinvio dell’udienza per legittimo impedimento dell’imputato o del difensore, con la precisazione che l’uso di tale irrituale forma di trasmissione comporta per la parte che se ne avvalga l’onere di accertarsi che l’istanza sia giunta a effettiva conoscenza del destinatario (...). È stata inoltre riconosciuta la possibilità di trasmettere via PEC le istanze di rinvio della trattazione per adesione del difensore all’astensione degli avvocati dalle udienze (...). 2.4.– Il quadro normativo (...) è radicalmente mutato in forza della normativa emanata per fronteggiare l’emergenza pandemica da COVID-19, che ha per la prima volta espressamente consentito alle parti private di trasmettere via PEC agli uffici giudiziari memorie, documenti, richieste e istanze. 2.4.1.– In particolare, l’art. 83 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (...) ha previsto, al comma 12-quater (...) che, sino al 31 luglio 2020, con uno o più decreti del Ministro della giustizia di natura non regolamentare, presso ciascun ufficio del pubblico ministero che ne facesse richiesta, fosse autorizzato il deposito con modalità telematica di memorie, documenti, richieste e istanze indicate dall’art. 415-bis, comma 3, cod. proc. pen., secondo le disposizioni stabilite con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia (DGSIA) – da adottarsi previo accertamento della funzionalità dei servizi di comunicazione dei documenti informatici – anche in deroga alle previsioni del d.m. n. 44 del 2011, con la precisazione che il deposito degli atti si sarebbe inteso come eseguito al momento del rilascio della ricevuta di accettazione da parte dei sistemi ministeriali, secondo le modalità stabilite dal provvedimento direttoriale. 2.4.2.– Successivamente, l’art. 221 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (...) ha previsto al comma 11 (...) che, al fine di consentire il deposito telematico degli atti nella fase delle indagini preliminari, con decreto non regolamentare del Ministro della giustizia – adottato previo accertamento della funzionalità dei servizi di comunicazione dei documenti informatici – fosse autorizzato il deposito con modalità telematica, presso gli uffici del pubblico ministero, di memorie, documenti, richieste e istanze di cui all’art. 415-bis, comma 3, cod. proc. pen., secondo le disposizioni stabilite con provvedimento del DGSIA, anche in deroga alle previsioni del d.m. n. 44 del 2011. 2.4.3.– L’art. 24 del decreto-legge 28 ottobre

2020, n. 137 (...) ha poi dettato un'articolata disciplina della trasmissione in via telematica degli atti delle parti all'autorità giudiziaria; disciplina la cui vigenza (...) è stata poi successivamente prorogata: – al 31 luglio 2021 dall'art. 6, comma 1, lettera d), del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 (...); – al 31 dicembre 2021 dall'art. 7 del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105 (...); – e infine al 31 dicembre 2022 dall'art. 16, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228 (...). Il citato art. 24 prevede, al comma 1, che il deposito di memorie, documenti, richieste e istanze indicate dall'art. 415-bis, comma 3, cod. proc. pen. presso gli uffici delle Procure della Repubblica avvenga esclusivamente tramite il “portale del processo penale telematico” (PPPT), individuato con provvedimento del DGSIA (poi emanato il 5 febbraio 2021) e con le modalità ivi stabilite (...). Dall'entrata in vigore del sistema di deposito nel PPPT, in relazione agli atti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 24, l'invio tramite PEC “non è consentito e non produce alcun effetto di legge” (art. 24, comma 6). Ai sensi dell'art. 24, comma 4, per tutti gli atti, documenti e istanze, comunque denominati, diversi da quelli indicati nei commi 1 e 2 dell'art. 24, è consentito il deposito con valore legale mediante invio agli indirizzi PEC degli uffici giudiziari destinatari, indicati in apposito provvedimento del DGSIA (...), nel quale sono state indicate le specifiche tecniche relative ai formati degli atti e alla sottoscrizione digitale e le ulteriori modalità di invio. Il comma 5 dell'art. 24 detta la disciplina relativa all'attestazione, da parte delle segreterie e cancellerie degli uffici giudiziari, del deposito degli atti dei difensori inviati tramite PEC. I successivi commi da 6-bis a 6-novies contengono inoltre una dettagliata disciplina che consente la trasmissione via PEC di atti di impugnazione (da redigersi in forma di documento informatico sottoscritto digitalmente), motivi nuovi e memorie e stabilisce le relative ipotesi di inammissibilità. 2.5.– Infine, nel quadro della generale riforma del processo penale, l'art. 1, comma 5, della legge 27 settembre 2021, n. 134 (...) ha delegato il Governo a emanare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni in materia di processo penale telematico, da adottarsi nel rispetto, tra l'altro, dei seguenti principi e criteri direttivi: “a) prevedere che atti e documenti processuali possano essere formati e conservati in formato digitale, in modo che ne siano garantite l'autenticità, l'integrità, la leggibilità, la reperibilità e, ove previsto dalla legge, la segretezza; prevedere che nei procedimenti penali in ogni stato e grado il deposito di atti e documenti, le comunicazioni e le notificazioni siano effettuati con modalità telematiche; prevedere che le trasmissioni e le ricezioni in via telematica assicurino al mittente e al destinatario certezza, anche temporale, dell'avvenuta trasmissione e ricezione, nonché circa l'identità del mittente e del destinatario; prevedere che per gli atti che le parti compiono personalmente il deposito possa avvenire anche con modalità non telematica; b) prevedere che, con regolamento adottato con decreto del Ministro della giustizia ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, siano definite le regole tecniche riguardanti i depositi, le comunicazioni e le notificazioni telematiche di cui alla lettera a) del presente comma, assicurando la conformità al principio di idoneità del mezzo e a quello della certezza del compimento dell'atto e modificando, ove necessario, il regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 21 febbraio 2011, n. 44; prevedere che ulteriori regole e provvedimenti tecnici di attuazione possano essere adottati con atto dirigenziale”. A tali principi e criteri direttivi si aggiungono poi quelli relativi alla previsione di una disciplina transitoria relativa al passaggio al nuovo regime telematico di deposito, comunicazione e notificazione, che tra l'altro coordina il “processo di attuazione della delega con quelli di formazione del personale coinvolto” (lettera c); alla individuazione di uffici giudiziari e tipologie di atti per cui possano essere adottate anche modalità non telematiche di deposito, comunicazione o notificazione (lettera d); alla predisposizione di un'apposita regolamentazione dei casi di malfunzionamento dei sistemi informatici dei domini del Ministero della giustizia (lettera e); alla previsione di “soluzioni tecnologiche che assicurino la generazione di un messaggio di avvenuto perfezionamento del deposito” (lettera f). La

legge delega detta, inoltre, articolati principi e criteri direttivi in materia di modifica della disciplina del codice di rito relativa alle notificazioni, anche con riguardo alle notifiche telematiche all'imputato (...). 5.3.– (...) l'auspicata pronuncia di illegittimità costituzionale della disposizione censurata rischierebbe di determinare essa stessa nuove disarmonie e incongruenze. Anzitutto, va considerato che l'introduzione della facoltà, per le parti e i difensori, di effettuare notificazioni al pubblico ministero tramite PEC presuppone una complessa attività di normazione primaria e secondaria, volta a creare le condizioni pratiche perché tale facoltà possa essere utilmente esercitata. È necessario, tra l'altro, assicurare il corretto funzionamento dei servizi di ricezione delle notificazioni telematiche da parte degli uffici giudiziari; stabilire le caratteristiche tecniche degli atti da notificare; disciplinare le modalità di attestazione della loro spedizione e ricevimento; gestire la fase di transizione dalle notifiche tradizionali a quelle telematiche e la necessaria formazione del personale degli uffici giudiziari. Il tutto nel più ampio contesto della realizzazione di un processo penale telematico, nel quale il legislatore è altresì chiamato a scegliere, in radice, se la modalità di trasmissione degli atti di parte al pubblico ministero durante le indagini preliminari debba essere individuata nella PEC, o in altro strumento telematico – come avvenuto, durante l'emergenza pandemica, in relazione all'uso del "portale del processo penale telematico" (PPPT) di cui all'art. 24, commi 1 e 2, del d.l. n. 137 del 2020 (...). Tutto ciò esorbita, ovviamente, dai poteri di questa Corte, che potrebbe unicamente limitarsi a introdurre, con la propria pronuncia, una nuova modalità a disposizione dei difensori per effettuare notificazioni o comunicazioni al pubblico ministero, senza poter però assicurare il corretto funzionamento dei flussi comunicativi: obiettivo, quest'ultimo, per realizzare il quale sono invece necessari interventi legislativi e regolamentari ad hoc, caratterizzati peraltro da ampia discrezionalità quanto all'individuazione di "modi, condizioni e termini" (sentenza n. 146 del 2021). D'altra parte, questa Corte non può non tenere conto del mutamento del quadro normativo intervenuto nel lunghissimo lasso temporale che separa l'ordinanza di rimessione dalla presente decisione, causato – per ironia della sorte – dalle difficoltà incontrate dalla cancelleria del giudice a quo nell'eseguire le prescritte notificazioni e comunicazioni al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due Camere. Le modifiche normative fanno sì che la richiesta del giudice a quo di introdurre nell'art. 153 cod. proc. pen. la facoltà per il difensore di effettuare notifiche e comunicazioni al pubblico ministero via PEC sia ormai in conflitto con la diversa scelta compiuta dal legislatore del 2020 di prevedere – quanto meno sino al 31 dicembre 2022 – che memorie, documenti, richieste e istanze del difensore al pubblico ministero (compresa quella di interrogatorio dell'indagato ai sensi dell'art. 415-bis, comma 3, cod. proc. pen.) siano depositati sul menzionato portale del processo penale telematico (PPPT), anziché – appunto – inviati mediante PEC. Infine, l'intervento richiesto ora a questa Corte inevitabilmente si sovrapporrebbe in maniera disorganica all'esercizio della delega di cui all'art. 1, commi 5 e 6, della legge n. 134 del 2021, finalizzata a introdurre una compiuta e stabile disciplina del processo penale telematico. 5.4.– Di qui l'inammissibilità delle questioni prospettate (...). Al contempo, questa Corte non può, però, esimersi dal formulare il pressante auspicio che il Governo dia puntuale attuazione alla delega conferitagli dall'art. 1, commi 5 e 6, della legge n. 134 del 2021, confermando così anche per il futuro la facoltà per il difensore di giovare di modalità telematiche per l'effettuazione di notificazioni e depositi presso l'autorità giudiziaria. Ciò in coerenza con il dovere costituzionale di assicurare piena effettività al diritto di difesa, e assieme di superare definitivamente l'irragionevole disparità di trattamento tra parte pubblica e privata ravvisata, a ragione, dal giudice rimettente».

\*\*\*



## SENTENZA N. 100

### **L'attribuzione al figlio minore superstita nato fuori dal matrimonio di una quota di pensione privilegiata indiretta identica a quella spettante al figlio legittimo che concorre nella reversibilità insieme all'altro suo genitore superstita – Inammissibilità delle questioni e segnalazione al legislatore**

La sentenza n. 100 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, secondo comma, lett. b), del r.d.l. n. 636 del 1939, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 30, commi primo e terzo, Cost., nella parte in cui prevede che al figlio minore superstita nato fuori dal matrimonio venga attribuita una quota di pensione privilegiata indiretta identica a quella del figlio legittimo che concorre nella reversibilità insieme all'altro suo genitore superstita, anziché la maggiore quota spettante al minore che abbia perduto entrambi i genitori (pari al 70%). Nel determinare le aliquote percentuali della pensione che, nel regime dell'assicurazione generale obbligatoria, spettano in favore dei superstiti in caso di morte del pensionato o dell'assicurato, l'art. 13, secondo comma, lett. a), del r.d.l. n. 636 del 1939 fissa l'aliquota nella misura del 60% in favore del coniuge, mentre l'impugnata lett. b) la fissa nella misura del 20% in favore di ciascun figlio, se ha diritto a pensione anche il coniuge, oppure del 40% se hanno diritto alla pensione soltanto i figli. Con la sentenza n. 86 del 2009 fu giudicato illegittimo l'art. 85, primo comma, n. 2, del d.P.R. n. 1124 del 1965, nella parte in cui, nel disporre che, nel caso di infortunio mortale dell'assicurato, agli orfani di entrambi i genitori spettasse il 40% della rendita, escludeva che essa competesse nella stessa misura anche all'orfano di un solo genitore naturale. In quell'occasione, si era osservato che, mentre il figlio legittimo superstita poteva sempre contare indirettamente anche sulla quota della rendita infortunistica spettante al coniuge superstita, nonché suo genitore, il figlio superstita nato fuori dal matrimonio aveva diritto solo alla quota del 20%, senza poter beneficiare, neanche in modo indiretto, di quel *plus* di assistenza proveniente dall'altro genitore (al quale, in quanto non coniugato, non spettava alcuna quota). È dunque apprezzabile nei medesimi termini una discriminazione tra figli nati fuori dal matrimonio e figli nati nel matrimonio poiché, se il figlio superstita è nato nel matrimonio, oltre alla propria quota del 20%, può sempre contare indirettamente anche su un *plus* di assistenza derivante dalla quota della pensione reversibile spettante al coniuge superstita, suo genitore. Il principio ispiratore della sentenza del 2009, che equipara la posizione del figlio naturale superstita a quella del figlio orfano di entrambi i genitori, dovrebbe essere applicato anche nel caso di specie, in quanto la pensione *de qua* mira a preservare il vincolo di solidarietà che lega il dante causa ai suoi familiari, oltre la morte, non rilevando a tal fine le condizioni soggettive del figlio, ossia il fatto che egli possa contare o meno sull'altro genitore ancora in vita, bensì la situazione di fatto oggettivamente più favorevole per il figlio che abbia un genitore titolare anch'egli di quota della pensione di reversibilità. Tuttavia, all'accoglimento della questione dovrebbe accompagnarsi l'introduzione di un meccanismo di ricalcolo proporzionale delle quote previste dalla legge, volto ad assicurare il rispetto del limite massimo del 100% del trattamento in caso di concorso di beneficiari. Non essendo individuabile una soluzione costituzionalmente obbligata, bensì una pluralità di criteri risolutivi praticabili per definire il predetto meccanismo, la scelta non può che spettare al legislatore e a un suo auspicabile pronto intervento.

#### ESTRATTO

*«2.2.– (...) in tanto può porsi un problema di riequilibrio delle quote da riconoscersi ai superstiti aventi diritto, in quanto si riconosca preliminarmente che l'attuale sistema di*

riparto – quale delineato dal censurato art. 13, secondo comma, del r.d.l. n. 636 del 1939, nella formulazione da ultimo introdotta attraverso l'art. 22 della legge n. 903 del 1965 – non è idoneo a fornire risposte costituzionalmente adeguate alle esigenze emergenti dalla fattispecie sottoposta al giudizio del rimettente. Quella fattispecie, invero, reclama un riallineamento del sistema delle quote che sia conforme agli artt. 3 e 30 Cost., in termini non dissimili da quelli già precisati da questa Corte nell'invocata sentenza n. 86 del 2009 – avente ad oggetto l'istituto della cosiddetta rendita infortunistica corrisposta dall'Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro (INAIL), di cui all'art. 85 del d.P.R. n. 1124 del 1965 –, il cui contenuto di principio, sia pure adattato alla fattispecie che viene in considerazione nel giudizio a quo, merita in questa sede di essere pienamente confermato.

2.3.– Sul presupposto che, riguardo ad una famiglia di fatto, il convivente more uxorio non debba essere ricompreso tra i soggetti beneficiari del trattamento pensionistico di reversibilità (in quanto, come affermato da questa Corte, tale esclusione “trova una sua non irragionevole giustificazione nella circostanza che il suddetto trattamento si collega geneticamente ad un preesistente rapporto giuridico che, nel caso considerato, manca”), la sentenza n. 86 del 2009 ebbe a considerare la situazione peculiare che si veniva a determinare in capo al figlio della coppia, unico beneficiario – quale figlio superstite del lavoratore deceduto – della rendita di reversibilità prevista dall'art. 85 del d.P.R. n. 1124 del 1965. Tale situazione faceva emergere “una discriminazione fra figli naturali e figli legittimi che si pone in contrasto con gli artt. 3 e 30 Cost.”. E infatti, qualora il figlio superstite sia nato all'interno di un matrimonio, egli, oltre alla quota del 20 per cento (prevista in suo favore dall'art. 85, primo comma, numero 2), del d.P.R. n. 1124 del 1965), può sempre contare, indirettamente, anche sulla quota del 50 per cento che (a norma dello stesso art. 85, primo comma, numero 1), spetta al coniuge superstite, genitore di quel figlio. Invece, al figlio superstite nato fuori dal matrimonio la legge attribuiva solo la quota del 20 per cento, senza che egli potesse beneficiare, neanche in modo indiretto, di quel “plus di assistenza” proveniente dall'altro genitore (al quale, in quanto non coniugato, non spetta alcuna quota). Fu, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 85, primo comma, numero 2), del d.P.R. n. 1124 del 1965, nella parte in cui, nel disporre che, nel caso di infortunio mortale dell'assicurato, agli orfani di entrambi i genitori spettava il quaranta per cento della rendita, escludeva che essa spettasse nella stessa misura anche all'orfano di un solo genitore naturale. In sostanza, questa Corte equiparò la posizione del figlio superstite nato fuori del matrimonio, il quale non può godere, neppure in via indiretta, di altra quota, per il fatto che l'altro suo genitore ancora in vita non è titolare del diritto alla reversibilità, alla posizione del figlio superstite orfano di entrambi i genitori, il quale – parimenti – non può contare su nessun'altra quota di reversibilità. Il riequilibrio della discriminazione (tra figli nati nel e fuori del matrimonio) fu, quindi, recuperato mediante l'estensione della disciplina prevista in favore del figlio orfano di entrambi i genitori, ossia con il riconoscimento della quota del quaranta per cento.

2.4.– Una situazione sostanzialmente analoga ricorre nel caso oggi all'esame della Corte. Nella disciplina delle quote della pensione indiretta o di reversibilità, di cui all'art. 13 del r.d.l. n. 636 del 1939, è invero apprezzabile, negli stessi termini di cui alla sentenza n. 86 del 2009, una discriminazione tra figli nati fuori dal matrimonio e figli nati nel matrimonio. Per un verso, se il figlio superstite è nato nel matrimonio, egli, oltre alla propria quota del 20 per cento (quale stabilita dall'art. 13, secondo comma, lettera b), del r.d.l. n. 636 del 1939), può sempre contare, indirettamente, anche su un plus di assistenza derivante dalla quota del 60 per cento che per legge (art. 13, secondo comma, lettera a) spetta al coniuge superstite suo genitore. Per altro verso, se il figlio superstite è invece nato fuori dal matrimonio, egli può contare solo sulla quota del 20 per cento a lui direttamente attribuita. È evidente che, nei casi come quello in esame, e a differenza del caso sotteso alla pronuncia di questa Corte del 2009, vi è bensì un altro avente diritto alla quota di

reversibilità – l'ex coniuge superstite –, ma costui non è genitore di quel figlio: la mancanza del rapporto di filiazione fa, quindi, presumere che quest'ultimo non potrà beneficiare, neppure indirettamente, di tale quota. La condizione del figlio nato fuori dal matrimonio, dunque, ai fini che qui interessano, è comparabile a quella del figlio orfano di entrambi i genitori. Come nel caso deciso nel 2009, dunque, anche nella presente fattispecie c'è una diseguaglianza sostanziale che è necessario riequilibrare. (...) 3.– La sussistenza, in astratto, di validi argomenti a sostegno della fondatezza, nel merito, della prima questione sollevata dalla Corte dei conti rimettente rende attuale il problema veicolato dalla seconda questione, concernente il necessario riequilibrio delle quote spettanti agli aventi diritto al fine di non valicare il limite del 100 per cento, previsto dall'art. 13, quarto comma, del r.d.l. n. 636 del 1939: questione che si pone nei casi, come quello che ha dato origine al giudizio a quo, in cui una quota della pensione di reversibilità spetti al figlio nato fuori dal matrimonio ed altra al coniuge superstite, non genitore del primo. Il rimettente (...) propone di risolvere tale problema mediante una sentenza additiva di questa Corte che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dei commi secondo e quarto dell'art. 13, introduca un meccanismo di ricalcolo "proporzionale" delle quote previste dalla legge, così da ricondurne la somma entro il limite suddetto. In tal modo, pur a fronte di un limitato sacrificio per entrambi gli aventi diritto (i quali si vedrebbero decurtate le quote di rispettiva spettanza), verrebbero soddisfatte, a suo dire, esigenze di equità e di ragionevolezza, mantenendosi fermo il tetto fissato dal legislatore. È a questo riguardo che assume portata dirimente l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa erariale, eccezione che è fondata e va accolta. Pur a fronte dell'inadeguatezza del sistema attualmente vigente – che (...) confina all'oblio le ragioni di bisogno del figlio superstite che concorre nella reversibilità con altro avente diritto non legato a lui da rapporto di filiazione – non può, però, chiedersi a questa Corte una diretta e autonoma rideterminazione delle quote. Si tratterebbe, infatti, di un intervento all'evidenza manipolativo, tale da invadere l'ambito di discrezionalità riservata al legislatore. Nella fattispecie in esame non è anzitutto ravvisabile una conclusione costituzionalmente obbligata (ex plurimis, sentenze n. 152 del 2020, n. 248 del 2014 e n. 23 del 2013), palesandosi, piuttosto, una pluralità di criteri risolutivi che, in astratto, si possono tutti prospettare come praticabili. La scelta tra di essi, ovvero – in ipotesi – la scelta di un criterio ancora diverso, non può che spettare al legislatore, il quale, del resto, non ha mancato di cimentarsi, in passato, con le più varie soluzioni, afferenti al medesimo istituto della reversibilità ovvero ad istituti analoghi o finanche diversi: e si tratta di soluzioni che sono state messe in campo anche per far fronte ad istanze sovrapponibili, in misura più o meno ampia, a quella che ha mosso l'odierna questione di legittimità costituzionale. Tali soluzioni, proprio per la loro varietà, non possono essere assunte come grandezza o misura di riferimento da parte di questa Corte, neppure ai fini di una sentenza additiva volta a introdurre una soluzione costituzionalmente adeguata, ispirata – ai fini di assicurare una tutela effettiva a diritti fondamentali – alla ratio sottesa ai suddetti interventi (ex plurimis, sentenze n. 62 e n. 28 del 2022, n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 99 e n. 40 del 2019). 4.– Pertanto, entrambe le questioni (...) devono essere dichiarate inammissibili, in ragione del doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore circa l'individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un fine costituzionalmente necessario (da ultimo, sentenza n. 151 del 2021). Tuttavia, questa Corte non può esimersi dal segnalare la necessità di un tempestivo intervento del legislatore, atto a colmare la lacuna che – per le ragioni dianzi poste in evidenza – compromette i valori costituzionali sottesi all'istituto della reversibilità, impedendo la piena soddisfazione del diritto a veder salvaguardata la forza cogente del vincolo di solidarietà familiare».

\*\*\*

## SENTENZA N. 101

### **La mancata inclusione tra i crediti assistiti dal privilegio generale mobiliare del diritto di rivalsa spettante al gestore dell'impianto di stoccaggio definitivo di rifiuti, che abbia versato l'ecotassa, nei confronti del soggetto conferente – Inammissibilità della questione e invito al legislatore**

La sentenza n. 101 ha dichiarato inammissibile, per insufficiente motivazione sull'omogeneità tra la disposizione censurata e quella assunta a *tertium comparationis*, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2752, terzo comma, cod. civ., impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non munisce di privilegio generale mobiliare il credito per rivalsa spettante al gestore dell'impianto di stoccaggio definitivo di rifiuti, che abbia versato l'ecotassa, nei confronti di chi ha effettuato il conferimento. Il credito per rivalsa in materia di ecotassa (art. 3, comma 26, della legge n. 549 del 1995) non è inscrivibile nel *genus* dei crediti per imposte, tasse e tributi degli enti territoriali *ex* art. 2752, terzo comma, cod. civ. in quanto esibisce caratteri strutturali e funzionali non coincidenti con quelli che connotano la fattispecie dell'obbligazione tributaria. A differenza del credito fiscale, che rinviene la propria causa in una prestazione patrimoniale posta dall'ordinamento a carico di un soggetto in base a uno specifico indice di capacità contributiva e destinata a sovvenire a pubbliche spese, quello per rivalsa trova titolo nel potere accordato, a determinate condizioni, dalla legge al soggetto obbligato all'assolvimento del tributo di recuperarne l'onere economico. Simile prerogativa non può essere assimilata al potere impositivo, neanche nell'ipotesi in esame in cui la rivalsa, essendo diretta a trasferire l'onere del tributo dal soggetto tenuto ad assolverlo su quello che ne ha posto in essere il fatto generatore, è configurata dalla legge in termini di obligatorietà. La rivalsa in questione, pur collocandosi nel sistema di attuazione della pretesa fiscale, manca dei requisiti soggettivi, oggettivi e funzionali che valgono a identificare la potestà di imposizione, in quanto non comporta un'ablazione delle somme e un'attribuzione delle stesse a un ente pubblico, è esercitata da un soggetto diverso dall'ente impositore e non è direttamente preordinata ad apprestare i mezzi per l'assolvimento dei compiti istituzionali. La rivalsa per ecotassa non è assimilabile neppure a quella accordata dall'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1995 al soggetto obbligato per le accise. I due istituti, pur condividendo la generica finalità di riequilibrio patrimoniale conseguente all'assolvimento di un tributo, esibiscono profili differenziali che ne impediscono la riconduzione in una categoria unitaria. Le relative imposte si collocano in ambiti dell'ordinamento assai distanti, essendo il tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi un tributo regionale proprio derivato con finalità ambientale e integrando, per contro, l'accisa un'imposta indiretta sulla produzione, il cui gettito è riservato allo Stato. L'eterogeneità delle fattispecie si coglie anche sul piano funzionale: la rivalsa per ecotassa è obbligatoria e attua l'interesse pubblicistico all'incisione del soggetto che effettivamente pone in essere il presupposto impositivo e il comportamento inquinante, mentre la rivalsa in materia di accise costituisce uno strumento privatistico di riequilibrio patrimoniale, il cui esercizio è lasciato alla scelta del soggetto obbligato a corrispondere il tributo. Pertanto, l'addizione richiesta non opererebbe nell'ambito della norma codicistica che istituisce il privilegio generale mobiliare a garanzia dei crediti tributari, ma si tradurrebbe nell'introduzione di una causa di prelazione ulteriore, la quale postula scelte legislative sia in ordine alla meritevolezza della causa del credito al quale si vuole accordare rango privilegiato, sia in relazione alla sua collocazione nel sistema delle cause legittime di prelazione già positivamente previste. L'esigenza di non lasciare il credito *de quo* sfornito di privilegio deve necessariamente essere apprezzata nella sede sua propria, spettando soltanto al legislatore elevare la causa di un credito a ragione giustificatrice dell'istituzione di un nuovo

privilegio. Nondimeno, gli inconvenienti denunziati indubbiamente sussistono e derivano da un'aporia ordinamentale, giacché, alla stregua dell'attuale assetto, ha privilegio generale mobiliare il diritto di rivalsa per le accise, avente una finalità privatistica di mero recupero economico dell'onere del tributo assolto dal soggetto che è tenuto a corrisponderne l'importo in quanto portatore della capacità contributiva. Per converso, ne risulta sprovvista la rivalsa per ecotassa, che risponde alla finalità pubblicistica di garantire il corretto concorso alla pubblica spesa e di dare attuazione al principio comunitario 'chi inquina paga'. Emerge, con evidenza, l'opportunità che il legislatore proceda a una revisione organica della materia, allo scopo di verificare la congruenza tra i caratteri morfologici e funzionali assegnati alle singole figure di rivalsa e le forme di tutela poste a garanzia del loro efficiente esercizio, e di restituire al privilegio il ruolo di primario strumento di rafforzamento del credito, con il quale l'ordinamento deve assicurare la soddisfazione preferenziale dei crediti che, in ragione della particolarità della causa o delle qualità del creditore, si mostrino effettivamente meritevoli di una tutela differenziata.

## ESTRATTO

«3.1.1.– (...) la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che la piena libertà della legge interna di individuare nel gestore della discarica il soggetto passivo formale dell'obbligazione tributaria incontra il limite della necessità che il carico dell'imposta ricada su colui che ha realmente causato l'inquinamento. L'imposizione dell'obbligo tributario ai gestori delle discariche deve, dunque, essere subordinata alla condizione che "il sistema fiscale sia accompagnato da misure dirette a garantire che il rimborso del tributo avvenga effettivamente e a breve termine al fine di non far gravare sui gestori stessi delle discariche oneri di gestione eccessivi derivanti da ritardi nei pagamenti da parte delle (...) amministrazioni, pregiudicando in tal modo il principio 'chi inquina paga'. In effetti, far gravare sui gestori tali oneri condurrebbe ad imputare a costoro i costi connessi allo smaltimento dei rifiuti che essi non hanno prodotto ma di cui garantiscono semplicemente lo smaltimento nell'ambito della loro attività di prestatori di servizi" (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 25 febbraio 2010, in causa C-172/08, Pontina Ambiente srl). (...) 4.– Questa Corte ha in più occasioni evidenziato che, in considerazione del carattere politico-economico dei criteri che orientano il riconoscimento della natura privilegiata di determinati crediti, non è consentito utilizzare lo strumento del giudizio di legittimità costituzionale per introdurre, sia pure con riguardo a posizioni creditorie che sottendono interessi di rango costituzionale, una causa di prelazione ulteriore, "con strutturazione di un autonomo modulo normativo che codifichi la tipologia del nuovo privilegio ed il suo inserimento nel sistema di quelli preesistenti" (...). 4.1.– Le cause legittime di prelazione costituiscono eccezioni alla regola generale, enunciata dall'art. 2741 cod. civ., per la quale i creditori hanno uguale diritto di essere soddisfatti sui beni del debitore, accordando preferenza a quei crediti che, in ragione della causa o delle qualità del titolare, esigano una tutela particolare. L'efficienza di un sistema siffatto è garantita dall'equilibrio tra la regola della parità dei creditori e l'eccezione del regime preferenziale, giacché l'indiscriminata proliferazione dei privilegi potrebbe vanificare la stessa funzionalità del trattamento privilegiato. A presidio di tale meccanismo, è posto il principio di legalità, in forza del quale solo la legge può incidere, in base ad una nuova valutazione assiologica, sull'ordine di valori espresso dalla regola della par condicio creditorum, selezionando le cause del credito che, ai sensi dell'art. 2745 cod. civ., rappresentino la ragione giustificatrice della creazione di nuovi privilegi (...). 4.2.– Ciò posto, poiché non è possibile individuare una ratio che trascenda ed unifichi le figure di privilegio previste nell'ordinamento, la Corte non può sindacare una disposizione, che, istituendo il privilegio, accordi protezione ad un

determinato interesse, sul presupposto che la stessa disciplina non tuteli un interesse di uguale o più rilevante valore, ma deve limitarsi a verificare la mancata inclusione in essa di fattispecie omogenee a quelle cui la causa di prelazione è riferita e, dunque, a compiere un'estensione logicamente necessitata (...). Occorre, altresì, considerare che il privilegio esprime una nozione relazionale perché, quale criterio di preferenza, pone in comparazione il credito preferito e quello sacrificato. Per tale ragione, esso va riguardato tenendo conto delle norme che regolano i rapporti tra i crediti che ne sono muniti, ossia della loro graduazione, sicché l'attribuzione del rango privilegiato ad un credito non può essere disgiunta dalla sua collocazione nell'ordine dei privilegi, la quale involge, a propria volta, valutazioni necessariamente rimesse alla discrezionalità del legislatore (...). (...) 5.– Il Tribunale di Livorno, nel richiedere l'estensione del privilegio generale sui mobili ex art. 2752, terzo comma, cod. civ. al credito per rivalsa in materia di ecotassa, propone un petitum che dovrebbe ricondurre tale causa di prelazione a una fattispecie estranea tanto al contesto normativo in cui risulta inserita la disposizione censurata, quanto a quello in cui si colloca la norma assunta a tertium comparationis. 5.1.– Il credito per rivalsa ex art. 3, comma 26, della legge n. 549 del 1995 non è, anzitutto, inscrivibile nel genus dei "crediti per le imposte, tasse e tributi" degli enti territoriali (...), in quanto esibisce caratteri strutturali e funzionali non coincidenti con quelli che connotano la fattispecie dell'obbligazione tributaria. (...) 5.2.– La rivalsa connessa al versamento dell'ecotassa non è assimilabile neppure a quella accordata dall'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1995 al soggetto obbligato per le accise. Gli istituti in raffronto, pur condividendo la generica finalità di riequilibrio patrimoniale conseguente all'assolvimento di un tributo, esibiscono profili differenziali che ne impediscono la riconduzione in una categoria unitaria. Occorre, anzitutto, considerare che le imposte il cui assolvimento costituisce il presupposto di esercizio delle rivalse in raffronto si collocano in ambiti dell'ordinamento assai distanti, essendo il tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi un tributo regionale proprio derivato con finalità ambientale (...) e integrando, per contro, l'accisa un'imposta indiretta sulla produzione, il cui gettito è riservato allo Stato (...). L'obiettivo eterogeneità delle fattispecie si coglie anche sul piano funzionale, posto che, se la rivalsa ex art. 3, comma 26, della legge n. 549 del 1995 è obbligatoria e attua l'interesse pubblicistico all'incisione del soggetto che effettivamente pone in essere il presupposto impositivo – e, rispetto alla finalità ambientale del tributo, anche il comportamento inquinante –, la rivalsa disciplinata dall'art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1995 costituisce uno strumento privatistico di riequilibrio patrimoniale, il cui esercizio è lasciato alla scelta del soggetto obbligato alla corresponsione del tributo. 5.3.– Ne consegue che l'addizione richiesta non opererebbe nell'ambito della norma codicistica che istituisce il privilegio generale mobiliare a garanzia dei crediti tributari, ma si tradurrebbe nell'introduzione di una causa di prelazione ulteriore, la quale (...) postula scelte legislative sia in ordine alla meritevolezza della causa del credito al quale si vuole accordare rango privilegiato, sia in relazione alla sua collocazione nel sistema delle cause legittime di prelazione già positivamente previste. (...) l'esigenza, sottolineata dal giudice rimettente, di non lasciare il credito ex art. 3, comma 26, della legge n. 549 del 1995 sfornito di privilegio deve necessariamente essere apprezzata nella sede sua propria, spettando soltanto al legislatore elevare la causa di un credito a ragione giustificatrice dell'istituzione di un nuovo privilegio. Dal che discende l'inammissibilità della questione prospettata. 6.– Va, nondimeno, rilevato che gli inconvenienti denunziati dal giudice rimettente indubbiamente sussistono, e derivano da un'aporia ordinamentale, giacché, alla stregua dell'attuale assetto normativo, ha privilegio generale mobiliare un diritto di rivalsa (...) avente una finalità privatistica di mero recupero economico dell'onere del tributo assolto dal soggetto che è tenuto a corrisponderne l'importo in quanto portatore della capacità contributiva. Per converso, ne risulta sprovvista la rivalsa per ecotassa, che risponde, invece,

*alla finalità pubblicistica di garantire il corretto concorso alla pubblica spesa e di dare attuazione al principio di matrice comunitaria “chi inquina paga”. In tale ipotesi – come accade, del resto, anche con riguardo alla imposta di soggiorno (...) – al soggetto al quale è riferibile la situazione espressiva della capacità contributiva è sostituito un diverso soggetto che, pur essendo estraneo al presupposto impositivo, è tenuto ope legis all’adempimento dell’obbligazione tributaria, con diritto di rivalsa, non assistito da privilegio, sullo stesso sostituito. 7.– Emerge, dunque, con evidenza, (...) l’opportunità che il legislatore proceda ad una revisione organica della materia in esame, allo scopo di verificare la congruenza tra i caratteri morfologici e funzionali assegnati alle singole figure di rivalsa e le forme di tutela poste a garanzia del loro efficiente esercizio, e di restituire al privilegio il ruolo di primario strumento di rafforzamento del credito, con il quale l’ordinamento deve assicurare la soddisfazione preferenziale dei crediti che, in ragione della particolarità della causa o delle qualità del creditore, si mostrino effettivamente meritevoli di una tutela differenziata».*

\*\*\*

## **ORDINANZA N. 122**

**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 – Concessione di un ulteriore e contenuto rinvio dell’udienza e rinnovata sollecitazione al legislatore**

L’ordinanza n. 122 ha rinviato all’udienza pubblica dell’8 novembre 2022 la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale degli 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’ordinanza n. 97 del 2021 aveva rinviato all’udienza pubblica del 10 maggio 2022 la trattazione delle questioni affinché il Parlamento disponesse di un congruo tempo per affrontare la materia e ricercare il punto di equilibrio tra i diversi argomenti in campo, anche alla luce delle rilevate ragioni di illegittimità esibite dalla normativa censurata. In seguito alla pronuncia, la Camera ha approvato il d.d.l. C. 1951-A, recante “Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, al decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (...) e alla legge 13 settembre 1982, n. 646, in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia”. Il d.d.l. è stato trasmesso al Senato in data 1° aprile 2022 (A.S. n. 2574) ed è all’esame della II Commissione permanente (Giustizia). Peraltro, permangono inalterate le ragioni che hanno indotto la Corte a sollecitare l’intervento del legislatore, al quale compete, in prima battuta, una complessiva e ponderata disciplina della materia, alla luce dei rilievi svolti nell’ordinanza n. 97 del 2021. Proprio in considerazione dello stato di avanzamento dell’*iter* di formazione della legge, è apparso necessario un ulteriore rinvio dell’udienza, sia pure in tempi contenuti, per consentire al Parlamento di completare i propri lavori.

### **ESTRATTO**

*«(...) la Camera dei deputati ha approvato il disegno di legge C. 1951-A, recante “Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, al decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152,*

*convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, e alla legge 13 settembre 1982, n. 646, in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia»; (...) il disegno di legge è stato trasmesso al Senato della Repubblica in data 1° aprile 2022 (A.S. n. 2574) ed è attualmente all'esame della II Commissione permanente (Giustizia), dove il relatore ne ha illustrato i contenuti, consentendo l'avvio della discussione generale; (...) come risulta dal resoconto stenografico della seduta del 4 maggio 2022, il Presidente della suddetta Commissione ha auspicato un nuovo rinvio dell'odierna udienza "per consentire la prosecuzione e la conclusione dei lavori di Commissione"; (...) permangono inalterate le ragioni che hanno indotto questa Corte a sollecitare l'intervento del legislatore, al quale compete, in prima battuta, una complessiva e ponderata disciplina della materia, alla luce dei rilievi svolti nell'ordinanza n. 97 del 2021; (...) inoltre, proprio in considerazione dello stato di avanzamento dell'iter di formazione della legge, appare necessario un ulteriore rinvio dell'udienza, per consentire al Parlamento di completare i propri lavori; (...) tuttavia, anche alla luce delle osservazioni della parte costituita, tale ulteriore rinvio deve essere concesso in tempi contenuti».*

\*\*\*

## **SENTENZA N. 131**

**L'attribuzione al figlio, contemporaneamente riconosciuto, nato nel matrimonio o adottato, del solo cognome paterno o del marito – Illegittimità costituzionale *in parte qua*, illegittimità costituzionale in via consequenziale, inammissibilità delle questioni e invito al legislatore**

La sentenza n. 131, accogliendo questioni sollevate in un giudizio comune e altre oggetto di autorimessione con l'ordinanza n. 18 del 2021, ha determinato il superamento della tradizionale regola del patronimico. In particolare, è stato dichiarato illegittimo, per violazione degli artt. 2, 3, 117, primo comma, Cost., 8 e 14 CEDU, l'art. 262, primo comma, cod. civ., nella parte in cui prevedeva, con riguardo all'ipotesi del riconoscimento effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori, che il figlio assumesse il cognome del padre, anziché prevedere che il figlio assume i cognomi dei genitori, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, al momento del riconoscimento, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto. In via consequenziale la dichiarazione di illegittimità ha investito: la norma desumibile dagli artt. 262, primo comma, 299, terzo comma, cod. civ., 27, comma 1, della legge n. 184 del 1983 e 34 del d.P.R. n. 396 del 2000, nella parte in cui prevedeva che il figlio nato nel matrimonio assumesse il cognome del padre, anziché prevedere che il figlio assume i cognomi dei genitori, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, alla nascita, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto; l'art. 299, terzo comma, cod. civ., nella parte in cui prevedeva che l'adottato assume il cognome del marito, anziché prevedere che l'adottato assume i cognomi degli adottanti, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, raggiunto nel procedimento di adozione, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto; e l'art. 27, comma 1, della legge n. 184 del 1983, nella parte in cui prevedeva che l'adottato assume il cognome degli adottanti, anziché prevedere che l'adottato assume i cognomi degli adottanti, nell'ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l'accordo, raggiunto nel procedimento di adozione, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto. Nella fattispecie del riconoscimento contemporaneo, l'identità familiare del figlio, che preesiste all'attribuzione del cognome, può scomporsi in tre elementi: il legame



genitoriale con il padre, identificato da un cognome, rappresentativo del suo ramo familiare; il legame genitoriale con la madre, anche lei identificata da un cognome, parimenti rappresentativo del suo ramo familiare; e la scelta dei genitori di effettuare contemporaneamente il riconoscimento del figlio, accogliendolo insieme in un nucleo familiare. La selezione, tra i dati preesistenti all'attribuzione del cognome, della sola linea parentale paterna oscurava unilateralmente il rapporto genitoriale con la madre; e, a fronte del riconoscimento contemporaneo del figlio, il segno dell'unione tra i due genitori si traduceva nell'invisibilità della donna. L'automatismo imposto recava il sigillo di una diseguaglianza tra i genitori, che si riverberava e si imprimeva sull'identità del figlio, e non trovava alcuna giustificazione né nell'art. 3 Cost. né nell'esigenza di salvaguardia dell'unità familiare. Infatti, l'eguaglianza garantisce l'unità mentre la diseguaglianza la mette in pericolo. A fronte dell'evoluzione dell'ordinamento, segnata dalla riforma del diritto di famiglia del 1975 e dalla riforma della filiazione del 2012-2013, il lascito di una visione discriminatoria, che attraverso il cognome si riverbera sull'identità di ciascuno, non è apparso più tollerabile. L'importanza di un'evoluzione nel senso dell'eguaglianza dei sessi è stata altresì sottolineata dalla giurisprudenza convenzionale che invita a eliminare ogni discriminazione nella scelta del cognome. Nell'andare oltre lo specifico *petitum* del rimettente (inerente alla preclusione di un accordo per l'attribuzione del solo cognome materno al figlio contemporaneamente riconosciuto), la Corte ha chiarito che, a fronte di una complessiva disciplina che garantisce l'automatica prevalenza del cognome del padre, la madre è posta in una situazione di asimmetria, antitetica alla parità, che, *a priori*, inficia le possibilità di un accordo, tanto più improbabile in quanto abbia a oggetto l'attribuzione del solo cognome materno, ossia il radicale sacrificio di ciò che spetta di diritto al padre. Senza eguaglianza mancano le condizioni logiche e assiologiche di un accordo. Di conseguenza, siccome delle numerose proposte di riforma legislativa, presentate fin dalla VIII legislatura, nessuna è giunta a compimento, si è reso necessario rendere effettiva la legalità costituzionale. Il carattere in sé discriminatorio della disciplina *de qua*, il suo riverberarsi sull'identità del figlio e la sua attitudine a rendere asimmetrici, rispetto al cognome, i rapporti tra i genitori sono stati rimossi con una regola che riflette in modo semplice e automatico i principi costituzionali: il cognome del figlio deve comporsi con i cognomi dei genitori, salvo loro diverso accordo. La proiezione sul cognome del figlio del duplice legame genitoriale è la rappresentazione dello *status filiationis*: trasla sull'identità giuridica e sociale del figlio il rapporto con i due genitori; al contempo, è il riconoscimento più immediato e diretto del paritario rilievo di entrambe le figure genitoriali. L'illegittimità della norma che comportava la preferenza per il cognome paterno ha reso necessario individuare un ordine di attribuzione dei cognomi dei due genitori compatibile con i principi costituzionali e con gli obblighi internazionali, non potendosi riprodurre, con un criterio che anteponga meccanicamente il cognome paterno o materno, la medesima censurata logica discriminatoria. Il paradigma della parità conduce all'ordine concordato dai genitori: soluzione adottata anche negli altri paesi europei che prevedono l'attribuzione del doppio cognome. Quanto alla disciplina necessaria a dirimere l'eventuale disaccordo, in mancanza di diversi criteri, che il legislatore potrà eventualmente prevedere, l'ordinamento già appronta, quale strumento per risolvere il contrasto tra i genitori su scelte di particolare rilevanza riguardanti i figli, il ricorso all'intervento del giudice in forme semplificate. Nel rispetto dell'imprescindibile legame tra il cognome del figlio e lo *status filiationis*, un diverso accordo resta circoscritto al cognome di uno dei due genitori e incarna la loro stessa volontà di essere rappresentati entrambi, nel rapporto con il figlio, dal cognome di uno di loro soltanto. Su tali premesse, è illegittima la mancata previsione della citata regola derogatoria, poiché impedisce ai genitori di avvalersi, in un contesto divenuto paritario, di uno strumento attuativo del principio di eguaglianza, qual è l'accordo, per compendiare in un unico cognome il segno identificativo della loro unione, capace di permanere anche nella

generazione successiva e di farsi interprete di interessi del figlio. L'accordo può guardare in proiezione futura alla funzione identitaria che svolge il cognome per il figlio e può tenere conto di preesistenti profili correlati allo *status filiationis*, quale il legame con fratelli o sorelle, che portano il cognome di uno solo dei due genitori. In definitiva, per poter attribuire al figlio il cognome di uno dei genitori, è necessario il loro accordo, non surrogabile in via giudiziale, in quanto implica la scelta di identificare con il cognome di uno dei genitori il duplice legame con il figlio. In mancanza, devono attribuirsi i cognomi di entrambi i genitori, nell'ordine dagli stessi deciso. Ove difetti l'accordo sull'ordine, si rende necessario dirimere il contrasto con l'intervento giudiziale. La dichiarazione di illegittimità *in parte qua* dell'art. 262, primo comma, cod. civ., con riguardo al riconoscimento contemporaneo di entrambi i genitori, è stata estesa in via consequenziale alle omologhe norme che sancivano l'automatica prevalenza del cognome del padre (o del marito) nelle diverse ipotesi del figlio nato nel matrimonio, del maggiorenne o del minorenni adottato. All'esito di accoglimento si è accompagnato un duplice invito al legislatore. In primo luogo, si rende necessario un intervento finalizzato a impedire che l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori comporti, nel succedersi delle generazioni, un meccanismo moltiplicatore che sarebbe lesivo della funzione identitaria del cognome. Simile intervento si dimostra impellente, ove si consideri che, dal 2006, la prassi amministrativa e varie fonti normative hanno contribuito al diffondersi di doppi cognomi (di regola con l'aggiunta del cognome materno). Nel nuovo assetto in cui l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori rappresenta la regola di carattere generale, occorre preservare la funzione del cognome, identitaria e di identificazione, a livello giuridico e sociale, nei rapporti di diritto pubblico e di diritto privato, che non è compatibile con un meccanismo moltiplicatore dei cognomi nel succedersi delle generazioni. La necessità di garantire la funzione del cognome, e di riflesso l'interesse preminente del figlio, indica l'opportunità di una scelta, da parte del genitore – titolare del doppio cognome che reca la memoria di due rami familiari – di quello dei due che vuole sia rappresentativo del rapporto genitoriale, sempre che i genitori non optino per l'attribuzione del doppio cognome di uno di loro soltanto. In secondo luogo, spetta al legislatore valutare l'interesse del figlio a non vedersi attribuito – con il sacrificio di un profilo che attiene anch'esso alla sua identità familiare – un cognome diverso rispetto a quello di fratelli e sorelle. Ciò potrebbe ben conseguirsi riservando le scelte relative all'attribuzione del cognome al momento del riconoscimento contemporaneo del primo figlio della coppia (o al momento della sua nascita nel matrimonio o della sua adozione), onde renderle poi vincolanti rispetto ai successivi figli riconosciuti contemporaneamente dagli stessi genitori (o nati nel matrimonio o adottati dalla medesima coppia). Le norme illegittime riguardano il momento attributivo del cognome al figlio, sicché la pronuncia, dal giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, troverà applicazione alle ipotesi in cui l'attribuzione del cognome non sia ancora avvenuta, comprese quelle in cui sia pendente un procedimento giurisdizionale finalizzato a tale scopo. Il cognome, infatti, una volta assunto, incarna in sé il nucleo della nuova identità giuridica e sociale: ciò comporta che possibili vicende che incidano sullo *status filiationis* o istanze di modifica dello stesso cognome siano regolate da discipline distinte rispetto a quelle relative al momento attributivo. Eventuali richieste di modifica del cognome, salvo specifici interventi del legislatore, non potranno che seguire la procedura regolata dal d.P.R. n. 396 del 2000.

## ESTRATTO

«7.– *In via preliminare, occorre richiamare i tratti della norma censurata, la radice legislativa a essa sottesa e gli interventi di questa Corte, interpellata più volte in merito alla sua legittimità costituzionale. 7.1.– L'art. 262, primo comma, secondo periodo, cod. civ., nel*

*regolare l'attribuzione del cognome al figlio nato fuori del matrimonio, prevede che "se il riconoscimento è effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori il figlio assume il cognome del padre". La norma riflette la disciplina sull'attribuzione del cognome al figlio nato nel matrimonio, che è l'istituto nell'ambito del quale si rinviene la matrice legislativa della regola. La sua fonte si ravvisa, infatti, nella formulazione, antecedente alla riforma del 1975 (...), dell'art. 144 cod. civ., il quale (con un testo identico a quello dell'art. 131 del codice civile del Regno d'Italia del 1865) disponeva che: "il marito è capo della famiglia; la moglie segue la condizione civile di lui, ne assume il cognome ed è obbligata ad accompagnarlo dovunque egli crede opportuno di fissare la residenza". In tale contesto, il cognome del marito imposto alla moglie era quello della famiglia, il che rendeva superfluo esplicitare la sua trasmissione ai figli nati nel matrimonio. La riforma del diritto di famiglia del 1975 ha novellato l'art. 144 cod. civ. e ha introdotto l'art. 143-bis cod. civ., prevedendo l'aggiunta e non più la sostituzione del cognome del marito a quello della moglie, disposizione univocamente interpretata nel senso che attribuisca a quest'ultima una facoltà e non un obbligo. La nuova disciplina, pur evidenziando un persistente riflesso della vecchia potestà maritale, ha reso meno nitida l'immagine del cognome del marito quale cognome di famiglia. E, tuttavia, nel contempo, la norma sull'attribuzione del cognome del padre ai figli è rimasta solidamente radicata su un complesso di disposizioni (...), alle quali si ascrive anche quella censurata, che non è stata scalfita neppure dalla riforma della filiazione, introdotta dalla legge 10 dicembre 2012, n. 219 (...) e dal decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (...). 7.2.– Questa Corte, lungo un arco temporale che oramai ha superato il trentennio, è stata chiamata più volte a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della norma oggi all'esame. Nel 1988, con riferimento al cognome del figlio nato nel matrimonio, ha rilevato che "sarebbe possibile, e probabilmente consentaneo all'evoluzione della coscienza sociale, sostituire la regola vigente in ordine alla determinazione del nome distintivo dei membri della famiglia costituita dal matrimonio con un criterio diverso, più rispettoso dell'autonomia dei coniugi, il quale concili i due principi sanciti dall'art. 29 della Costituzione, anziché avvalersi dell'autorizzazione a limitare l'uno in funzione dell'altro" (ordinanza n. 176 del 1988). Trascorsi diciotto anni, questa Corte ha ribadito che "l'attuale sistema di attribuzione del cognome è retaggio di una concezione patriarcale della famiglia, la quale affonda le proprie radici nel diritto di famiglia romanistico, e di una tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell'ordinamento e con il valore costituzionale dell'uguaglianza tra uomo e donna" (sentenza n. 61 del 2006, ripresa dalla successiva ordinanza n. 145 del 2007). Infine, dopo ancora due lustri, preso atto che, a "distanza di molti anni dalle citate pronunce, un criterio diverso, più rispettoso dell'autonomia dei coniugi, non era ancora stato introdotto" (sentenza n. 286 del 2016), questa Corte, "in attesa di un indifferibile intervento legislativo, destinato a disciplinare organicamente la materia, secondo criteri finalmente consoni al principio di parità", ha accolto le questioni di legittimità costituzionale, che le erano state sottoposte, negli stretti limiti tracciati dal petitum. Ha, dunque, dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma, nella parte in cui non consente "ai coniugi, di comune accordo, di trasmettere ai figli, al momento della nascita, anche il cognome materno", e ha esteso, in via consequenziale, i suoi effetti sia alla disposizione oggi censurata (l'art. 262, primo comma, secondo periodo, cod. civ.), sia a quella sull'attribuzione del cognome all'adottato (maggiore d'età) da parte di coniugi (art. 299, terzo comma, cod. civ.). (...) 10.– Nella fattispecie disegnata dall'art. 262, primo comma, secondo periodo, cod. civ., l'identità familiare del figlio, che preesiste all'attribuzione del cognome, può scomporsi in tre elementi: il legame genitoriale con il padre, identificato da un cognome, rappresentativo del suo ramo familiare; il legame genitoriale con la madre, anche lei identificata da un cognome, parimenti rappresentativo del suo ramo familiare; e la scelta dei genitori di effettuare contemporaneamente il*

riconoscimento del figlio, accogliendolo insieme in un nucleo familiare. 10.1.– La selezione, fra i dati preesistenti all'attribuzione del cognome, della sola linea parentale paterna, oscura unilateralmente il rapporto genitoriale con la madre. A fronte del riconoscimento contemporaneo del figlio, il segno dell'unione fra i due genitori si traduce nell'invisibilità della donna. L'automatismo imposto reca il sigillo di una diseguaglianza fra i genitori, che si riverbera e si imprime sull'identità del figlio, così determinando la contestuale violazione degli artt. 2 e 3 Cost. Questa Corte ha da tempo rilevato (...) che la norma sull'attribuzione del cognome del padre è il “retaggio di una concezione patriarcale della famiglia” (...), il riflesso di una disparità di trattamento che, concepita in seno alla famiglia fondata sul matrimonio, si è proiettata anche sull'attribuzione del cognome al figlio nato fuori dal matrimonio, ove contemporaneamente riconosciuto. Si tratta di un automatismo che non trova alcuna giustificazione né nell'art. 3 Cost., sul quale si fonda il rapporto fra i genitori, uniti nel perseguire l'interesse del figlio, né (...) nel coordinamento tra principio di eguaglianza e “finalità di salvaguardia dell'unità familiare, di cui all'art. 29, secondo comma, Cost.”. È, infatti, “proprio l'eguaglianza che garantisce quella unità e, viceversa, è la diseguaglianza a metterla in pericolo, poiché l'unità si rafforza nella misura in cui i reciproci rapporti fra i coniugi sono governati dalla solidarietà e dalla parità (...)” (sentenza n. 286 del 2016). La stessa riforma del diritto di famiglia del 1975, che pure non è intervenuta sulla disciplina dell'attribuzione del cognome ai figli, aveva, tuttavia, contribuito a mettere a fuoco il senso del rapporto fra eguaglianza e unità familiare. L'unità della famiglia fondata sul matrimonio si basa “sugli stessi diritti e sui medesimi doveri” dei coniugi (art. 143 cod. civ.), sulla reciproca solidarietà e sulla condivisione delle scelte (...). Parimenti, l'assunzione di responsabilità in capo ai genitori, dentro e fuori il matrimonio, si radica nell'eguaglianza fra di loro e nell'accordo sulle decisioni che riguardano il figlio. Lo hanno sottolineato sempre la novella del 1975 e la riforma della filiazione del 2012-2013, anch'essa silente rispetto alla norma censurata, ma fautrice della rimozione di un altro residuo storico della disparità fra i genitori, che si rinveniva nell'originario quarto comma dell'art. 316 cod. civ. (in forza del quale era il solo padre a poter adottare “i provvedimenti urgenti ed indifferibili” per porre riparo a “un incombente pericolo di un grave pregiudizio per il figlio”). Unità ed eguaglianza non possono coesistere se l'una nega l'altra, se l'unità opera come un limite che offre un velo di apparente legittimazione a sacrifici imposti in una direzione solo unilaterale. A fronte dell'evoluzione dell'ordinamento, il lascito di una visione discriminatoria, che attraverso il cognome si riverbera sull'identità di ciascuno, non è più tollerabile. 10.2.– L'“importanza di un'evoluzione nel senso dell'eguaglianza dei sessi” viene, del resto, sottolineata anche dalla Corte EDU, che invita alla “eliminazione di ogni discriminazione (...) nella scelta del cognome”, sul presupposto che “la tradizione di manifestare l'unità della famiglia attraverso l'attribuzione a tutti i suoi membri del cognome del marito non può giustificare una discriminazione nei confronti delle donne (...). E, invero, sin dalla fine degli anni settanta, gli obblighi internazionali, cui si è vincolato l'ordinamento italiano, sollecitano l'“eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna”, “in tutte le questioni derivanti dal matrimonio e nei rapporti familiari (...), compresa la scelta del cognome” (...). (...) 11.2.– Di conseguenza, questa Corte, preso atto che delle numerose proposte di riforma legislativa, presentate a partire dalla VIII legislatura, nessuna è giunta a compimento, non può più esimersi dal rendere effettiva la “legalità costituzionale” (ordinanza di autorimessione n. 18 del 2021). Il carattere in sé discriminatorio della disposizione censurata, il suo riverberarsi sull'identità del figlio e la sua attitudine a rendere asimmetrici, rispetto al cognome, i rapporti fra i genitori devono essere rimossi con una regola che sia il più semplice e automatico riflesso dei principi costituzionali coinvolti. Il cognome del figlio deve comporsi con i cognomi dei genitori, salvo (...) loro diverso accordo. La proiezione sul cognome del figlio del duplice legame genitoriale

*è la rappresentazione dello status filiationis: trasla sull'identità giuridica e sociale del figlio il rapporto con i due genitori. Al contempo, è il riconoscimento più immediato e diretto "del paritario rilievo di entrambe le figure genitoriali" (...). 11.3.– L'illegittimità costituzionale della norma che comportava la preferenza per il cognome paterno rende ora necessario individuare un ordine di attribuzione dei cognomi dei due genitori compatibile con i principi costituzionali e con gli obblighi internazionali. Non si può, infatti, riprodurre – con un criterio che anteponga meccanicamente il cognome paterno, o quello materno – la medesima logica discriminatoria, che è a fondamento della odierna declaratoria di illegittimità costituzionale. Sul tema si è espressamente pronunciata anche la Corte EDU, riferendosi a una disposizione dell'ordinamento spagnolo (...), che imponeva di anteporre il cognome del padre, nel caso di disaccordo sull'ordine. (...) Il mero paradigma della parità conduce, dunque, all'ordine concordato dai genitori, soluzione adottata anche negli altri paesi europei che prevedono l'attribuzione del doppio cognome. Quanto alla disciplina necessaria a dirimere l'eventuale disaccordo, in mancanza di diversi criteri, che potrà il legislatore eventualmente prevedere, questa Corte non può che segnalare lo strumento che l'ordinamento giuridico già appronta per risolvere il contrasto fra i genitori su scelte di particolare rilevanza riguardanti i figli. Si tratta del ricorso all'intervento del giudice, previsto, in forme semplificate, dall'art. 316, commi secondo e terzo, cod. civ., nonché – con riferimento alle situazioni di crisi della coppia – dagli artt. 337-ter, terzo comma, 337-quater, terzo comma, e 337-octies cod. civ. Del resto, le citate disposizioni sono le medesime che, secondo gli orientamenti della giurisprudenza e il pensiero della dottrina, risolvono i contrasti fra i genitori anche in merito all'attribuzione del prenome. 12.– (...) nel rispetto dell'imprescindibile legame fra il cognome del figlio e lo status filiationis, il "diverso accordo" resta circoscritto al cognome di uno dei due genitori e incarna la loro stessa volontà di essere rappresentati entrambi, nel rapporto con il figlio, dal cognome di uno di loro soltanto. Su tali premesse, deve ritenersi costituzionalmente illegittima la mancata previsione della citata regola derogatoria, poiché impedisce ai genitori di avvalersi, in un contesto divenuto paritario, di uno strumento attuativo del principio di eguaglianza, qual è l'accordo, per compendiare in un unico cognome il segno identificativo della loro unione, capace di permanere anche nella generazione successiva e di farsi interprete di interessi del figlio. L'accordo può guardare in proiezione futura alla funzione identitaria che svolge il cognome per il figlio e può tenere conto di preesistenti profili correlati allo status filiationis, quale il legame con fratelli o sorelle, che portano il cognome di uno solo dei due genitori. (...) Da ultimo, anche la Corte EDU, nella citata sentenza Cusan e Fazzo contro Italia, ha ravvisato nella "lacuna del sistema giuridico italiano", che non consente l'iscrizione del figlio con il solo cognome della madre "in caso di consenso tra i coniugi", una violazione degli artt. 8 e 14 CEDU. (...) 15.– A corollario delle declaratorie di illegittimità costituzionale, questa Corte non può esimersi dal formulare un duplice invito al legislatore. 15.1.– In primo luogo, si rende necessario un intervento finalizzato a impedire che l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori comporti, nel succedersi delle generazioni, un meccanismo moltiplicatore che sarebbe lesivo della funzione identitaria del cognome. Simile intervento si dimostra impellente, ove si consideri che, a partire dal 2006, varie fonti normative hanno contribuito al diffondersi di doppi cognomi. Dapprima la prassi amministrativa (Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, circolare n. 21 del 30 maggio 2006, recante "Problematiche inerenti all'attribuzione del cognome materno", circolare n. 15 del 12 novembre 2008, recante "Chiarimenti in merito alle istanze di cambiamento del nome e del cognome di cui agli art. 84 e seguenti del D.P.R. n. 396/2000", e circolare n. 14 del 21 maggio 2012, recante "D.P.R. n. 54 del 13 marzo 2012. Modifiche al D.P.R. n. 396/2000 in materia di procedimento di cambiamento del cognome") e, di seguito, la puntiforme modifica dell'art. 89 del d.P.R. n. 396 del 2000, a*

*opera dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 2012, n. 54 (...) hanno allentato i requisiti sulla base dei quali è ammesso il cambio del cognome anche con l'aggiunta di un secondo cognome (che di regola è quello della madre). A seguire, la sentenza n. 286 del 2016 di questa Corte ha consentito, sulla base di un accordo fra i genitori, l'attribuzione del cognome della madre in aggiunta a quello del padre e, da ultimo, il presente intervento rende l'attribuzione del cognome di entrambi i genitori regola di carattere generale. A fronte di tale disciplina, occorre preservare la funzione del cognome, identitaria e di identificazione, a livello giuridico e sociale, nei rapporti di diritto pubblico e di diritto privato, che non è compatibile con un meccanismo moltiplicatore dei cognomi nel succedersi delle generazioni. La necessità, dunque, di garantire la funzione del cognome, e di riflesso l'interesse preminente del figlio, indica l'opportunità di una scelta, da parte del genitore – titolare del doppio cognome che reca la memoria di due rami familiari – di quello dei due che vuole sia rappresentativo del rapporto genitoriale, sempre che i genitori non optino per l'attribuzione del doppio cognome di uno di loro soltanto. 15.2.– In secondo luogo, spetta al legislatore valutare l'interesse del figlio a non vedersi attribuito – con il sacrificio di un profilo che attiene anch'esso alla sua identità familiare – un cognome diverso rispetto a quello di fratelli e sorelle. Ciò potrebbe ben conseguirsi riservando le scelte relative all'attribuzione del cognome al momento del riconoscimento contemporaneo del primo figlio della coppia (o al momento della sua nascita nel matrimonio o della sua adozione), onde renderle poi vincolanti rispetto ai successivi figli riconosciuti contemporaneamente dagli stessi genitori (o nati nel matrimonio o adottati dalla medesima coppia). 16.– (...) tutte le norme dichiarate costituzionalmente illegittime riguardano il momento attributivo del cognome al figlio, sicché la presente sentenza, dal giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, troverà applicazione alle ipotesi in cui l'attribuzione del cognome non sia ancora avvenuta, comprese quelle in cui sia pendente un procedimento giurisdizionale finalizzato a tale scopo. Il cognome, infatti, una volta assunto, incarna in sé il nucleo della nuova identità giuridica e sociale, il che comporta che possibili vicende che incidano sullo status filiationis o istanze di modifica dello stesso cognome siano regolate da discipline distinte rispetto a quelle relative al momento attributivo. Eventuali richieste di modifica del cognome, salvo specifici interventi del legislatore, non potranno, dunque, che seguire la procedura regolata dall'art. 89 del d.P.R. n. 396 del 2000, come sostituito dall'art. 2, comma 1, del d.P.R. n. 54 del 2012».*

\*\*\*

## **SENTENZA N. 143**

**La preclusione al giudice del potere di ordinare, con provvedimento cautelare d'urgenza, la cancellazione della trascrizione di una domanda giudiziale, anche se manifestamente infondata – Inammissibilità delle questioni e segnalazione al legislatore**

La sentenza n. 143 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2652, 2653 e 2668 cod. civ., impugnati, in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 Cost., nella parte in cui non consentono al giudice di ordinare con provvedimento cautelare *ex art. 700* cod. proc. civ. la cancellazione della trascrizione di una domanda giudiziale, anche se manifestamente infondata. La trascrizione della domanda giudiziale corrisponde a un'iniziativa libera e unilaterale dell'attore che non soggiace a controlli preventivi di natura sostanziale, ma unicamente alle verifiche formali del conservatore dei registri. La disciplina in esame, pur segnata da irrisolti nodi sistematici, è ispirata al principio di rilevanza

costituzionale della tutela giurisdizionale, garantito dall'effetto prenotativo della trascrizione che permette alla domanda trascritta di prevalere sulle successive trascrizioni e iscrizioni eseguite contro il convenuto, a seguito della sentenza di accoglimento. In generale, la trascrizione della domanda persegue obiettivi di tutela dell'attore, dei terzi aventi diritto e di certezza dei traffici, gravando la proprietà del convenuto di una formalità che limita la commerciabilità del bene; nel contempo, evoca l'esigenza di un meccanismo di pronta cancellazione, non appena la domanda trascritta risulti priva di fondamento o emulativa. Le questioni in esame rivelano l'esistenza di problematiche insolute, amplificate dall'eccessiva lunghezza dei processi in quanto la ritardata formazione del giudicato può concretizzare un utilizzo della pubblicità dichiarativa pregiudizievole e strumentale a domande prive fondamento. Sul punto è intervenuta la legge n. 69 del 2009, introducendo l'art. 2268-bis cod. civ. che limita a vent'anni la durata dell'efficacia della trascrizione della domanda e ne dispone la cessazione, in caso di mancato tempestivo rinnovo. L'efficacia del precetto è però esigua, tenuto conto della durata ventennale della trascrizione e della possibilità di rinnovo, a prescindere dal vaglio sostanziale del giudice. Invero, il mantenimento del requisito del giudicato ai fini dell'ordine di cancellazione della trascrizione della domanda, se, da un lato, assicura la tutela del diritto dell'attore, dall'altro, solleva un problema di coerenza interna al sistema processuale, alla luce della tendenza dell'ordinamento a svincolare la decisione della controversia dalla necessità del crisma del giudicato sostanziale e a collegare effetti sempre più incisivi alla sentenza in sé, anche se non definitiva. Peraltro, nessuna delle soluzioni ipotizzabili per ridurre l'incongruenza del vigente microsistema di pubblicità dichiarativa risulta costituzionalmente obbligata né risulta priva di contraddizioni: la sua individuazione spetta al legislatore, nell'esercizio dell'ampia discrezionalità di cui dispone nella conformazione degli istituti processuali. L'auspicata attribuzione al giudice del potere di ordinare la cancellazione della trascrizione della domanda con un provvedimento d'urgenza comporterebbe la perdita dell'effetto prenotativo sulla base di una cognizione sommaria e, pur se all'esito del reclamo o del giudizio di merito l'attore potesse trascrivere nuovamente la medesima domanda, in tal caso, l'effetto opererebbe solo *ex nunc*, con conseguente soccombenza nei confronti di terzi che avessero trascritto o iscritto sullo stesso bene *medio tempore*. Inoltre, si renderebbe necessario anche regolare specificamente il meccanismo anticipatorio atteso che, a differenza della fattispecie *ex art. 700 cod. proc. civ.*, si chiede l'anticipazione di una pronuncia di rigetto e non di accoglimento. In alternativa, si potrebbe ipotizzare la cancellazione della trascrizione della domanda anticipata rispetto alla formazione del giudicato, regolando le conseguenze pubblicitarie di un'eventuale riforma o cassazione della sentenza contenente l'ordine di cancellazione, o si potrebbe ricorrere a soluzioni che riducano la durata dell'efficacia della trascrizione o ne subordinino la rinnovazione ad una favorevole delibazione giudiziale *cognita causa*. Tutte le ipotesi di revisione del microsistema della pubblicità dichiarativa richiedono interventi di dettaglio e correttivi, riservati alla discrezionalità del legislatore.

## ESTRATTO

«3.2.– A differenza di quanto accade in altri ordinamenti, che prevedono la delibazione giudiziale della domanda a trascriversi, nel nostro la trascrizione della domanda giudiziale corrisponde a un'iniziativa libera e unilaterale dell'attore, che non soggiace a controlli preventivi di natura sostanziale, ma unicamente alle verifiche formali del conservatore dei registri (art. 2674 cod. civ.). In assenza di un vaglio sostanziale *ex ante*, l'equilibrio tra la posizione dell'attore e quella del convenuto viene affidato dalla legge ad un rimedio *ex post*, di carattere risarcitorio, compendiato nella responsabilità processuale aggravata dell'attore trascrivente di cui all'art. 96, secondo comma, cod. proc. civ., laddove è stabilito che, quando

accerta l'inesistenza del diritto per cui è stata trascritta la domanda, il giudice, su istanza della parte danneggiata, condanna al risarcimento dei danni l'attore "che ha agito senza la normale prudenza". 3.3.– L'efficacia di sistema del rimedio approntato dall'art. 96, secondo comma, cod. proc. civ. si correla al fatto che la responsabilità processuale aggravata – ulteriore cioè al rimborso delle spese di lite ed estesa al risarcimento del danno – viene imposta all'attore trascrivente anche a titolo di colpa ordinaria dell'uomo di media diligenza (per avere "agito senza la normale prudenza"), non occorrendo cioè la prova della "mala fede o colpa grave", cui viceversa il primo comma del medesimo art. 96 subordina la responsabilità aggravata per lite temeraria (...). Tuttavia, la condanna per responsabilità aggravata dell'attore trascrivente può risultare in concreto mezzo inidoneo, o quantomeno insufficiente, e non soltanto per ragioni connesse alla solvibilità dell'attore stesso, ma anche perché, specie nei casi in cui la trascrizione ha insistito molto a lungo su un cespite di notevole importanza, il danno patito dal convenuto può essere nei fatti irreparabile. 3.4.– Il legislatore ha mostrato di avvertire il problema, intervenendo con una disposizione di limitazione temporale dell'efficacia della trascrizione della domanda giudiziale, il cui effetto si conserva ora "per venti anni dalla sua data" e "cessa se (...) non è rinnovata prima che scada detto termine" (art. 2668-bis, primo comma, cod. civ., inserito dall'art. 62, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"). L'ampiezza del termine di efficacia della trascrizione e la facoltà concessa all'attore di rinnovarla liberamente, cioè ancora senza vaglio sostanziale del giudice, riducono tuttavia la portata reale dell'intervento normativo, nel senso di un riequilibrio tra le posizioni dei litiganti. 3.5.– Non può dunque negarsi che il combinato disposto oggetto delle questioni in scrutinio sia attraversato da una tensione irrisolta fra i valori coinvolti, sicuramente acuita dall'eccessiva durata dei giudizi, la quale, nel procrastinare oltre misura la formazione del giudicato, si traduce nella protrazione della formalità, a servizio di domande che si rivelino infine senza fondamento. (...) 3.6.– Non può neppure sottacersi che il mantenimento incondizionato del requisito del giudicato ai fini dell'ordine di cancellazione della trascrizione della domanda, se per un verso assicura nel massimo grado il diritto dell'attore a perseguire la tutela cui aspira, solleva nel contempo un problema di coerenza interna al sistema processuale, che, muovendo dalle profonde innovazioni apportate dalla legge 26 novembre 1990, n. 353 (Provvedimenti urgenti per il processo civile), segue ormai una chiara tendenza (...) "a svincolare la decisione concreta della lite dalla necessità dell'accertamento con il 'crisma' del giudicato sostanziale" (sentenza n. 212 del 2020). La tendenza normativa ora illustrata induce a collegare effetti sempre più incisivi alla sentenza in sé, "anche non passata in giudicato", ed è questa invero la formula impiegata dall'art. 669-novies, terzo comma, cod. proc. civ., nell'ambito del c.d. procedimento cautelare uniforme (...), laddove è previsto, appunto, che il provvedimento cautelare perde efficacia se il diritto oggetto della cautela è dichiarato inesistente "con sentenza, anche non passata in giudicato". (...) 3.7.– Le soluzioni capaci di ridurre le incongruenze segnalate sono plurime, nessuna priva di controindicazioni, e soprattutto nessuna costituzionalmente obbligata, neanche con riguardo a domande delle quali si assuma la manifesta infondatezza o il carattere emulativo. La scelta tra l'una e l'altra non può che competere al legislatore, trattandosi in definitiva di rimodellare l'architettura complessiva del microsistema pubblicitario. 3.7.1.– L'attribuzione al giudice del potere di ordinare la cancellazione della trascrizione della domanda con un provvedimento d'urgenza darebbe al convenuto la possibilità di un'immediata reazione difensiva avverso una trascrizione che reputa ingiusta. Per altro verso, ciò comporterebbe un rischio elevato per il diritto di tutela giurisdizionale dell'attore, il quale potrebbe perdere l'effetto prenotativo della trascrizione sulla base di una cognizione sommaria e, quand'anche potesse trascrivere nuovamente la medesima domanda in conseguenza dell'esito favorevole del reclamo al



*collegio o del giudizio di merito, quell'effetto recupererebbe solo ex nunc, soccombendo quindi nei confronti di terzi che avessero trascritto o iscritto sullo stesso bene medio tempore. Occorrerebbe peraltro regolare specificamente il meccanismo anticipatorio, e forse coniare un incidente cautelare apposito, in quanto la tutela atipica ex art. 700 cod. proc. civ. è rivolta ad anticipare gli effetti dell'accoglimento di una domanda di merito, laddove nel caso di specie gli effetti dei quali si chiede l'anticipazione sono quelli di una pronuncia di rigetto. 3.7.2.– Potrebbe d'altro canto ipotizzarsi una modifica che elida il segmento “passata in giudicato”, contenuto in fine del primo comma dell'art. 2668 cod. civ., con un effetto di allineamento tra questo e il terzo comma dell'art. 669-novies cod. proc. civ., di modo che la cancellazione della trascrizione della domanda potrebbe essere anticipata rispetto alla formazione del giudicato, senza tuttavia rinunciare, nella prospettiva della tutela dell'attore, alla garanzia della cognizione piena. In tal caso, sarebbe tuttavia necessario regolare le conseguenze pubblicitarie di un'eventuale riforma o cassazione della sentenza contenente l'ordine di cancellazione, e stabilire a quali condizioni la domanda possa essere nuovamente trascritta dopo una sentenza di rigetto. 3.7.3.– Infine, mentre l'introduzione di un vaglio giudiziale preliminare alla trascrizione, seppure non sia da escludere in linea teorica, determinerebbe un mutamento radicale del sistema pubblicitario delle domande, si possono immaginare anche soluzioni ulteriori, in linea con l'intervento legislativo di cui all'art. 2668-bis cod. civ., che ad esempio riducano la durata dell'efficacia della trascrizione e ne subordinino la rinnovazione ad una favorevole delibazione giudiziale cognita causa. 3.8.– Per costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (...); affermazione che tanto più va ribadita con riferimento ad istituti – come la trascrizione della domanda giudiziale – nei quali gli aspetti processuali si trovano inscindibilmente connessi con molteplici e delicati profili sostanziali. Pur segnalando la reale esistenza di un problema sistemico, le questioni sollevate (...) tendono ad una pronuncia additiva che imponga una tra le varie opzioni riservate alla discrezionalità del legislatore, ciascuna delle quali reclama, peraltro, interventi di dettaglio, correttivi e cautele, eccedenti l'ambito della giurisdizione costituzionale».*

\*\*\*

## **SENTENZA N. 149**

**La preclusione al giudice della pronuncia di proscioglimento o non luogo a procedere nei confronti dell'imputato per uno dei delitti previsti dalla disciplina di tutela del diritto d'autore, già sottoposto, in relazione al medesimo fatto, a procedimento sanzionatorio amministrativo, definitivamente concluso – Illegittimità costituzionale *in parte qua* e auspicio rivolto al legislatore**

La sentenza n. 149 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, primo comma, Cost. e 4 del Protocollo n. 7 CEDU, dell'art. 649 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva che il giudice pronunciasse sentenza di proscioglimento o non luogo a procedere nei confronti dell'imputato per uno dei delitti *ex art. 171-ter* della legge n. 633 del 1941 in materia di tutela del diritto d'autore, già sottoposto, in relazione al medesimo fatto a procedimento, definitivamente concluso, per l'illecito amministrativo *ex art. 174-bis* della medesima legge. Tale omessa previsione violava il principio del *ne bis in idem*, il quale mira a tutelare l'imputato non solo dall'inflizione di una seconda pena ma anche dall'eventualità di subire un secondo processo per il medesimo fatto, a prescindere dall'esito del primo. Alla

stregua della giurisprudenza della Corte EDU, i presupposti per l'operatività del richiamato principio sono l'*idem factum* sul quale si fondano le due accuse penali, indipendentemente dalla loro qualificazione giuridica formale; la previa decisione di merito, divenuta irrevocabile, sulla responsabilità penale; l'esistenza di un secondo procedimento di carattere penale per i medesimi fatti. Peraltro, non risulta decisiva la qualificazione della procedura e della correlata sanzione come penale bensì la sua natura sostanzialmente punitiva, da determinarsi sulla base dei "criteri Engel". La violazione del *ne bis in idem* è esclusa solo allorché tra i due procedimenti vi sia una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta, così che essi rappresentino una risposta coerente e sostanzialmente unitaria al medesimo illecito. Ad approdi simili è pervenuta anche la Corte di giustizia UE in riferimento alla corrispondente garanzia prevista dall'art. 50 CDFUE. In materia di tutela del diritto d'autore, la legge n. 633 del 1941 fa perno su un sistema di "doppio binario" sanzionatorio in cui le medesime condotte costituiscono al tempo stesso delitti e illeciti amministrativi. I menzionati artt. 171-ter e 174-bis prevedono sanzioni, rispettivamente penali e amministrative, per identiche condotte materiali ed è inequivoca la volontà del legislatore di cumulare in capo all'autore entrambe le tipologie di sanzioni: ciò implica l'avvio di più procedimenti sanzionatori, paralleli o consecutivi, nei confronti del medesimo autore. La natura sostanzialmente punitiva degli illeciti amministrativi *de quibus* è stata desunta dalla funzione accentuatamente dissuasiva della sanzione, commisurata in modo da infliggere al trasgressore un sacrificio superiore al profitto ricavato. D'altro canto, i due procedimenti non perseguono scopi complementari e non concernono aspetti diversi del comportamento illecito. Lo scopo avuto di mira dal legislatore mediante la sanzione amministrativa consiste infatti nel potenziamento dell'efficacia preventiva dei divieti penali già contenuti nella legge. I fatti puniti sono i medesimi, salvo che nell'ipotesi teorica di condotte meramente colpose. Non è nemmeno stabilito un sistema di soglie in grado di selezionare le condotte che per la loro gravità appaiano meritevoli anche della sanzione penale. Il sistema non prevede d'altra parte alcun meccanismo per evitare duplicazioni nella raccolta e valutazione delle prove e per assicurare una ragionevole coordinazione temporale dei procedimenti, né tantomeno consente al giudice penale o all'autorità amministrativa di tenere conto della sanzione già irrogata, in modo da evitare che una medesima condotta sia punita in modo sproporzionato. In definitiva, pur originando dalla medesima condotta, i due procedimenti seguono percorsi del tutto autonomi, che non si intersecano né si coordinano in alcun modo, creando così inevitabilmente le condizioni per il verificarsi di violazioni sistemiche del diritto al *ne bis in idem*. A tali violazioni la Corte ha potuto rimediare solo parzialmente in quanto spetta al legislatore rimodulare la disciplina in esame in modo da assicurare un adeguato coordinamento tra le sue previsioni procedimentali e sanzionatorie, nel quadro di un'auspicabile rimediazione complessiva dei vigenti sistemi di doppio binario sanzionatorio, alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza europea e costituzionale.

## ESTRATTO

«5.2.1.– La disciplina della legge n. 633 del 1941 (...) in materia di tutela del diritto d'autore è interamente costruita attorno a un sistema di "doppio binario" sanzionatorio, in cui le medesime condotte illecite in molti casi costituiscono, al tempo stesso, delitti e illeciti amministrativi. (...) Le due disposizioni – l'art. 171-ter e l'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941 – sanzionano dunque esattamente le medesime condotte materiali; e l'art. 174-bis stabilisce espressamente, a scanso di ogni equivoco interpretativo, che le sanzioni amministrative da esso previste si applichino "ferme le sanzioni penali", indicando così l'inequivoca volontà del legislatore di cumulare in capo al medesimo trasgressore le due tipologie di sanzioni (...). 5.2.2.– La disciplina (...), pertanto, crea strutturalmente le

condizioni perché uno stesso soggetto possa essere sanzionato, in sede penale e amministrativa, per la medesima condotta. In effetti, il mero richiamo compiuto dall'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941 alle "violazioni previste nella presente sezione", e dunque anche a quelle contemplate come delitto dall'art. 171-ter, rende gli ambiti dei due illeciti (...) in larga misura sovrapponibili. Vero è che, sul piano dell'elemento psicologico, il delitto deve essere necessariamente qualificato dal dolo dell'agente, che non è viceversa necessario ai fini dell'integrazione del corrispondente illecito amministrativo. Tuttavia, rispetto all'area in cui i due illeciti si sovrappongono – rappresentata dall'insieme dei fatti materiali descritti dall'art. 171-ter in concreto commessi con dolo – le due disposizioni fanno sì che il loro autore sia sanzionato più volte per un *idem factum*: concetto, quest'ultimo, da apprezzarsi secondo il criterio riferito al medesimo accadimento storico e non alla sua qualificazione legale, che è costantemente adottato dalla giurisprudenza della Corte EDU a partire dalla poc'anzi menzionata sentenza Zolotoukhine, e che è del resto stato accolto in termini inequivoci anche dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 200 del 2016). La previsione di due distinte classi di sanzioni (l'una penale, l'altra amministrativa) per le medesime condotte comporta poi, altrettanto fisiologicamente, la prospettiva di più procedimenti sanzionatori che si sviluppano parallelamente o consecutivamente nei confronti del loro autore: l'uno condotto dal pubblico ministero, l'altro dal prefetto. Sicché, non appena uno di tali procedimenti giunga a conclusione attraverso l'adozione di una decisione definitiva sulla responsabilità (penale o amministrativa) dell'interessato, è altrettanto fisiologico che il procedimento ancora aperto – o ancora da iniziarsi – divenga un *bis* rispetto al procedimento già concluso ai fini della garanzia all'esame. Né appare dubbia (...) la natura punitiva delle sanzioni amministrative previste dall'art. 174-bis della legge n. 633 del 1941 alla luce dei criteri Engel e della stessa giurisprudenza costituzionale, che tali criteri ha adottato e autonomamente sviluppato, a partire almeno dalla sentenza n. 196 del 2010 (...). Ciò rende evidente la funzione accentuatamente dissuasiva della sanzione, come si evince dalla relazione al disegno di legge A.S. 1496, poi sfociato nella legge n. 248 del 2000 alla quale si dovette l'introduzione dell'art. 174-bis. In tale relazione si sottolinea come l'obiettivo perseguito dalla novella fosse quello di "incrementare il grado di dissuasività delle misure di contrasto" alle violazioni del diritto d'autore, attraverso sanzioni amministrative "che appaiono dotate di autonoma deterrenza in quanto rapidamente applicabili", "a prescindere (...) dai 'benefici' che si possono ottenere in sede penale". Una finalità, dunque, in tutto e per tutto sovrapponibile a quella caratteristica delle sanzioni penali.

5.2.3.– Ciò posto, resta dunque soltanto da verificare (...) se i due procedimenti finalizzati all'irrogazione delle sanzioni – penali e amministrative, ma entrambe di natura punitiva – previste rispettivamente dagli artt. 171-ter e 174-bis della legge n. 633 del 1941 possano ritenersi avvinti da una connessione sostanziale e temporale sufficientemente stretta, così che tali procedimenti appaiano come parti di un unico sistema integrato di tutela dei medesimi beni giuridici, insuscettibile di produrre effetti sproporzionati sui diritti fondamentali dell'interessato. Ove così fosse, il sistema di "doppio binario" disegnato dal legislatore non risulterebbe di per sé incompatibile con l'art. 4 Prot. n. 7 CEDU e, conseguentemente, con l'art. 117, primo comma, Cost. Al riguardo, non c'è dubbio che il sistema normativo congegnato dalla legge n. 633 del 1941 consenta al destinatario dei suoi precetti di prevedere la possibilità di essere soggetto a due procedimenti distinti, e conseguentemente a due distinte classi di sanzioni. Tuttavia, non può ritenersi che i due procedimenti perseguano scopi complementari, o concernano diversi aspetti del comportamento illecito. Quanto allo scopo perseguito dal legislatore mediante la sanzione amministrativa, si è già osservato come i lavori preparatori della legge n. 248 del 2000, che introdusse l'art. 174-bis nella legge n. 633 del 1941, dichiarino l'intenzione di potenziare l'efficacia generalpreventiva dei divieti già contenuti nella legge, compresi quelli per i quali

*erano già previste sanzioni penali: queste ultime anch'esse finalizzate, strutturalmente, a dissuadere potenziali autori dal commettere gli illeciti in parola. Quanto poi alla condotta sanzionata, si è parimenti sottolineato come i fatti puniti dagli artt. 171-ter e 174-bis della legge n. 633 del 1941 siano esattamente i medesimi, salvo che nell'ipotesi – verosimilmente di rilievo poco più che teorico, data la tipologia di illecito in questione – di condotte meramente colpose, rilevanti soltanto ai sensi della seconda disposizione. Nemmeno poi è previsto, come tipicamente avviene nella materia tributaria, un sistema di soglie in grado di selezionare le sole condotte che per la loro gravità appaiano meritevoli anche della sanzione penale. Il sistema normativo non prevede, d'altra parte, alcun meccanismo atto a evitare duplicazioni nella raccolta e nella valutazione delle prove, e ad assicurare una ragionevole coordinazione temporale dei procedimenti. (...). Né è previsto, infine, alcun meccanismo che consenta al giudice penale (ovvero all'autorità amministrativa in caso di formazione anticipata del giudicato penale) di tenere conto della sanzione già irrogata ai fini della commisurazione della pena, in modo da evitare che una medesima condotta sia punita in modo sproporzionato. La (severa) multa che il giudice penale è tenuto oggi a irrogare viene, infatti, semplicemente a sovrapporsi alla già gravosa sanzione pecuniaria amministrativa, senza che si possa discernere una qualsiasi autonomia di ratio, né alcun coordinamento funzionale, tra di esse. Da tutto ciò discende che il sistema di “doppio binario” in esame non è normativamente congegnato in modo da assicurare che i due procedimenti sanzionatori previsti apprestino una risposta coerente e sostanzialmente unitaria agli illeciti in materia di violazioni del diritto d'autore, già penalmente sanzionati dall'art. 171-ter della legge n. 633 del 1941. I due procedimenti originano dalla medesima condotta, ma seguono poi percorsi autonomi, che non si intersecano né si coordinano reciprocamente in alcun modo, creando così inevitabilmente le condizioni per il verificarsi di violazioni sistemiche del diritto al ne bis in idem. 6.– A tali violazioni è possibile porre almeno parzialmente rimedio attraverso l'intervento sull'art. 649 cod. proc. pen. (...). 7.– Questa Corte è, peraltro, consapevole che tale rimedio non è idoneo a evitare tutte le possibili violazioni del diritto al ne bis in idem fisiologicamente create dalla legge n. 633 del 1941, in particolare nell'ipotesi inversa in cui l'autore della violazione sia stato già definitivamente giudicato per uno dei delitti di cui all'art. 171-ter della legge, e sia successivamente sottoposto a procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 174-bis. Né il rimedio ora apprestato – pur necessario a evitare il prodursi di violazioni del diritto fondamentale nell'eventualità in cui il processo penale segua quello amministrativo – è idoneo di per sé a conferire razionalità complessiva al sistema, che consente comunque l'apertura di due procedimenti e il loro svolgimento parallelo, con conseguente duplicazione in capo all'interessato dei costi personali ed economici di cui si è detto. Spetta dunque al legislatore rimodulare la disciplina in esame in modo da assicurare un adeguato coordinamento tra le sue previsioni procedurali e sanzionatorie, nel quadro di un'auspicabile rimediazione complessiva dei vigenti sistemi di doppio binario sanzionatorio alla luce dei principi enunciati dalla Corte EDU, dalla Corte di giustizia e da questa stessa Corte».*

\*\*\*

## **SENTENZA N. 168**

**Il ripiano dei disavanzi di amministrazione presunti nell'ambito del bilancio di previsione della Regione Basilicata per il triennio 2021-2023 – Illegittimità costituzionale in parte qua, inammissibilità della questione e richiamo alle istituzioni regionali**

La sentenza n. 168 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. dell'art. 4 della legge della Regione Basilicata n. 20 del 2021 e dell'allegato n. 8 alla nota integrativa al bilancio, nella parte concernente il ripiano negli esercizi dal 2021 al 2023 del disavanzo di amministrazione presunto riveniente dagli esercizi 2018, 2019 e 2020. La sentenza ha altresì ritenuto illegittimi, per violazione del medesimo parametro, l'art. 1, comma 3, e l'allegato O della legge regionale n. 20 del 2021, nella parte concernente il ripiano del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2019, nonché l'art. 6 e l'allegato O2 della legge regionale n. 55 del 2021, nella parte concernente il ripiano negli esercizi dal 2021 al 2023 del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2020. Le disposizioni censurate, contenute nelle leggi regionali nn. 20, di approvazione del bilancio di previsione per il triennio 2021-2023, e 55 del 2021, di assestamento del medesimo bilancio, riguardavano le modalità di ripiano del disavanzo presunto di amministrazione. L'analisi delle componenti del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020 e della loro copertura ha evidenziato che il legislatore regionale non aveva disposto il ripiano integrale delle quote rivenienti dagli esercizi 2018 e 2019 nell'esercizio 2021 ma lo aveva articolato negli esercizi 2021, 2022 e 2023, sebbene i rendiconti degli esercizi 2018 e 2019 non fossero stati tempestivamente approvati. Ciò contrastava con i principi contabili 9.2.26 e 9.2.28 di cui all'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 in base ai quali, in caso di mancata approvazione del rendiconto, l'ente territoriale non può applicare il disavanzo a esercizi successivi, dovendolo ripianare integralmente nell'esercizio in cui emerge. Peraltro, l'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 subordina la possibilità di ripiano triennale del disavanzo di amministrazione alla contestuale adozione di un piano di rientro finalizzato a individuare i provvedimenti necessari alla sua effettiva attuazione: nella specie, il piano di rientro è stato adottato il 13 luglio 2021, successivamente all'approvazione del bilancio di previsione 2021-2023, avvenuta il 29 aprile 2021. Inoltre, nella legge di approvazione del bilancio, sono stati reiterati i contenuti dell'allegato O2 alla legge regionale n. 40 del 2020, già dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 246 del 2021, che estendeva il recupero del disavanzo presunto al 31 dicembre 2019 anche agli esercizi 2023 e 2024, determinandone una complessiva durata quinquennale. La legge di assestamento del bilancio regionale 2021-2023 ha poi aggiornato, nelle more dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2020, il disavanzo presunto al 31 dicembre 2020, suddividendo il recupero della quota riveniente dall'esercizio 2018 tra gli esercizi 2021 e 2022 e il ripiano della quota riveniente dall'esercizio 2019 tra gli esercizi 2022 e 2023. In tal modo, il legislatore regionale ha replicato i vizi riscontrati nella legge di approvazione del bilancio di previsione, proponendo modalità di ripiano del disavanzo di amministrazione difformi da quelle previste nelle norme statali di contabilità pubblica, le quali, in caso di tardiva approvazione del rendiconto, impongono il recupero immediato del disavanzo nell'esercizio in cui emerge e lo vietano in periodi eccedenti il triennio considerato nel bilancio di previsione. Nel complesso, le norme censurate generavano un'illegittima dilazione nel tempo del ripiano del disavanzo presunto di amministrazione, compromettendo l'attendibilità di tutti i documenti contabili inerenti il ciclo di bilancio. La pronuncia ha anche sottolineato che la Regione Basilicata non ha approvato il bilancio di previsione finanziario per il triennio 2022-2024 entro il termine del 31 dicembre 2021, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 118 del 2011, e neppure entro i primi quattro mesi del 2022, periodo massimo per il quale può essere concesso l'esercizio provvisorio (facoltà di cui l'ente si è avvalso in conformità all'art. 43, comma 2, del citato decreto). Questo ritardo determina la violazione del principio di corretta gestione del bilancio e il protrarsi dell'applicazione delle previsioni impugnate, che hanno continuato a regolare il ripiano del disavanzo di amministrazione, in mancanza della determinazione del risultato di amministrazione presunto 2021 e delle modalità di copertura della quota del disavanzo presunto dell'esercizio 2021. Peraltro, a legislazione vigente, risulta tuttora

inadempita la sentenza n. 246 del 2021 che stabilisce l'obbligo di ripianare, per intero, nel primo esercizio del bilancio 2022-2024, in corso di gestione, l'importo del disavanzo originato negli esercizi 2018 e 2019. In definitiva, l'eclettismo della descritta vicenda ha disatteso con particolare gravità il valore del ciclo di bilancio, che assume rilievo come bene pubblico ovvero come insieme di documenti capaci di informare con correttezza e trasparenza il cittadino sulle obiettive possibilità di realizzazione dei programmi e sull'effettivo mantenimento degli impegni elettorali. Del resto, le regole sull'armonizzazione contabile sono finalizzate ad assicurare l'equilibrio, la veridicità del bilancio degli enti territoriali e il coordinamento della finanza pubblica in un sistema di autonomie regionali nonché a garantire l'uniformità dei sistemi contabili. Soltanto il rispetto dei principi di contabilità pubblica, costantemente disattesi dal legislatore lucano, può assicurare un'effettiva responsabilità politico-amministrativa.

## ESTRATTO

*«7. – (...) la Regione Basilicata non ha approvato il bilancio di previsione finanziario per il triennio 2022-2024 né entro il termine del 31 dicembre 2021, ai sensi dell'art. 18, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 118 del 2011, e neppure entro i primi quattro mesi del 2022, periodo massimo per il quale può essere concesso l'esercizio provvisorio (facoltà di cui la Regione si è avvalsa) in base all'art. 43, comma 2, del citato decreto. Tale ritardo, di per sé in violazione di un principio di corretta gestione del bilancio, ha comportato anche la impropria protrazione dell'efficacia delle previsioni impugnate – in particolare quelle della legge reg. Basilicata n. 55 del 2021 –, che hanno continuato a disciplinare il ripiano del disavanzo di amministrazione dell'ente in mancanza della necessaria approvazione della nuova legge di bilancio, tra i contenuti della quale vi è appunto la determinazione del risultato di amministrazione presunto e la copertura dell'eventuale deficit. Nella specie, inoltre, in assenza di modifiche alle suddette previsioni, risulta tuttora inadempito l'obbligo, conseguente alla pubblicazione della sentenza n. 246 del 2021 di questa Corte, di ripianare, per intero, nel primo esercizio del bilancio in corso di gestione – ossia, ormai, quello 2022 – l'importo del disavanzo originato negli esercizi 2018 e 2019. Nel complesso, l'eclettismo dell'intera vicenda disattende con particolare gravità il valore del ciclo di bilancio, che assume rilievo come bene pubblico, ovvero come insieme di documenti capaci di informare con correttezza e trasparenza il cittadino sulle obiettive possibilità di realizzazione dei programmi e sull'effettivo mantenimento degli impegni elettorali, “onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività” (ex plurimis, sentenza n. 184 del 2016). Del resto, le regole sull'armonizzazione contabile esprimono opzioni strumentali alla garanzia dell'equilibrio e della sincerità del bilancio, nonché al coordinamento della finanza pubblica in un sistema di autonomie regionali. Per quanto connotate da un alto livello di tecnicità, tali regole sono, infatti, funzionali all'indispensabile finalità di garantire “l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci” (sentenza n. 184 del 2016). È, infatti, solo il rispetto di un linguaggio contabile comune che impedisce a un sistema informato al pluralismo istituzionale di degenerare in un'ingestibile moltitudine di monadi contabili, a danno non solo delle possibilità di coordinamento, ma anche dello stesso principio di responsabilità politica, quando l'inosservanza delle regole di tale linguaggio è funzionale, negli enti autonomi, a realizzare indebiti artificiosi aumenti della capacità di spesa».*

**SENTENZA N. 175**

**L'introduzione della nuova fattispecie penale di omesso versamento di ritenute dovute sulla base della dichiarazione annuale del sostituto d'imposta, per un ammontare superiore a 150.000 euro – Illegittimità costituzionale, in parte qua e parziale, illegittimità costituzionale in via consequenziale e segnalazione al legislatore**

La sentenza n. 175 ha dichiarato illegittimi, per violazione degli artt. 25, secondo comma, 76 e 77, primo comma, Cost., l'art. 7, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 158 del 2015, nella parte in cui introduceva nell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 le parole "dovute sulla base della stessa dichiarazione o", e lo stesso art. 10-*bis*, limitatamente alle parole "dovute sulla base della stessa dichiarazione o", in quanto attribuivano rilevanza penale alla condotta di omesso versamento di ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione annuale del sostituto d'imposta, per un ammontare superiore a 150.000 euro, in assenza di autorizzazione nella legge di delega, necessaria ai fini del rispetto del principio di stretta legalità in materia penale. La sentenza ha altresì giudicato illegittimo in via consequenziale gli artt. 7, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 158 del 2015, che inseriva nella rubrica dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 le parole "dovute o", e 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, limitatamente alle parole "dovute o" contenute nella rubrica. L'abrogato art. 2 del d.l. n. 429 del 1982 prevedeva due distinte fattispecie di illecito del sostituto d'imposta: una di natura contravvenzionale, avente ad oggetto l'omesso versamento di ritenute entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale, e una delittuosa consistente nell'omesso versamento delle ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti. Dopo l'iniziale depenalizzazione di entrambe le fattispecie operata dal d.lgs. n. 74 del 2000, la legge n. 311 del 2004 introduceva il citato art. 10-*bis*, chiaramente diretto a ripristinare la sanzionabilità penale della sola fattispecie più grave, prevedendo il delitto di omesso versamento di ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti. Prima dell'introduzione della norma censurata, l'altra condotta di omesso versamento continuava a non essere sanzionata penalmente, costituendo solo un illecito amministrativo tributario. L'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 158 del 2015 aveva dunque introdotto una nuova fattispecie penale attinente a una condotta puramente omissiva, basando il disvalore sul momento dell'adempimento del debito tributario, in palese contrasto con i criteri della legge delega n. 23 del 2014, fondati sulla configurabilità di reati solo in presenza di comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e all'utilizzo di documentazione falsa. Inoltre, alla denunciata disposizione non poteva essere accreditata una finalità interpretativa in quanto il principio di irretroattività della legge penale esclude l'ampliamento *in malam partem* della condotta penalmente rilevante. La dichiarazione di illegittimità ripristina il regime vigente prima delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 158 del 2015, sicché ai fini dell'integrazione della fattispecie *ex* art. 10-*bis* il mancato versamento deve riguardare ritenute certificate, non essendo sufficiente che esse siano dovute in base alla dichiarazione del sostituto d'imposta. Infine, nel sottolineare che il rilascio della certificazione non ha una funzione di rilievo al di fuori dell'ordinamento penale, non essendo prevista la responsabilità solidale del sostituto in sede di riscossione ai sensi dell'art. 35 del d.P.R. n. 602 del 1973 nei casi in cui le ritenute non versate siano state effettivamente operate dal sostituto, la Corte ha auspicato da parte del legislatore una revisione del complessivo regime sanzionatorio degli illeciti del sostituto d'imposta, allo scopo di renderlo più coerente e funzionale.

## ESTRATTO

«5.– La disposizione censurata ha (...) introdotto una nuova fattispecie di reato, nel senso che ha previsto come condotta penalmente perseguibile ciò che prima costituiva un illecito amministrativo tributario: l'omesso versamento, entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta, delle ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione per un ammontare superiore a una determinata soglia di punibilità (fissata in 150.000 euro per ciascun periodo d'imposta). Le alterne vicende del sistema sanzionatorio penale (...) mostrano che l'assoggettamento a sanzione (da parte della disposizione censurata) della condotta suddetta costituisce una nuova e distinta fattispecie penale, che si affianca a quella dell'omesso versamento, alle stesse condizioni, delle ritenute risultanti dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti. Benché vi sia una contiguità delle due condotte (...), le vicende normative (...) mostrano che si tratta di condotte diverse, le quali hanno avuto un trattamento giuridico nettamente distinto. Per lungo tempo, fino alla depenalizzazione del d.lgs. n. 74 del 2000, due erano state le fattispecie di condotte, penalmente sanzionate dalla norma incriminatrice (l'art. 2 del d.l. n. 429 del 1982, come convertito e come sostituito), e ben diverse tra loro. Il comma 2 dell'indicato art. 2 riguardava le ritenute dovute in base alla relativa dichiarazione del sostituto. Si trattava di un reato contravvenzionale (...). Il comma 3 (...) sanzionava, invece, l'omesso versamento delle "ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti" entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta. Si trattava di una condotta specifica, all'epoca valutata come più grave (...). Queste erano quindi le due distinte fattispecie di reato, che poi sarebbero state depenalizzate con il d.lgs. n. 74 del 2000 (...) sì da essere sanzionate entrambe solo come illeciti amministrativi tributari. 6.– Il legislatore del 2004, invertendo la rotta nel senso di voler contrastare con la sanzione penale anche l'omesso versamento delle ritenute, non poteva non aver presente che due erano le fattispecie che avevano ad oggetto tale condotta. E in effetti ha operato una scelta con l'introduzione, nel sistema sanzionatorio del d.lgs. n. 74 del 2000, dell'art. 10-bis, disposizione di nuovo conio, la quale è stata chiaramente indirizzata a ripristinare la sanzionabilità penale della sola fattispecie più grave (...). 8.– Quindi, al momento della delega del 2014, il reato previsto, concernente la condotta omissiva del sostituto, era solo quello dell'omesso versamento delle ritenute certificate, per effetto del ripristino della sanzione penale di dieci anni prima, mentre la condotta di omesso versamento delle ritenute dovute in base alla dichiarazione del sostituto rimaneva distinta e non sanzionata penalmente, pur costituendo anch'essa un illecito in ragione dell'inadempimento dell'obbligo fiscale, assoggettato a sanzione amministrativa tributaria. (...) 9.– La delega (...) concerneva la revisione del sistema sanzionatorio penale tributario (...) secondo una duplice direttrice. La prima riguardava la determinazione della pena. In questa parte la revisione doveva avvenire secondo criteri di predeterminazione e di proporzionalità (...) rispetto alla gravità dei comportamenti (...). L'altra direttrice della delega concerneva sì la configurazione di fattispecie penali, ma con riferimento a condotte tipiche di particolare gravità. Il legislatore delegato era, infatti, facoltizzato alla configurazione del reato per "i comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e all'utilizzo di documentazione falsa". Anche il regime della "dichiarazione infedele" avrebbe potuto essere rivisto; così anche l'individuazione dei confini tra le fattispecie di elusione e quelle di evasione fiscale e delle relative conseguenze sanzionatorie. Si tratta di gravi condotte insidiose per il fisco, poste in essere da chi con frode o falsificazione di documenti mira a sottrarsi all'obbligo tributario. 10.– Invece, la condotta di chi non versa le ritenute indicate nella relativa dichiarazione come sostituto d'imposta (...) non è certo ascrivibile a "comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e all'utilizzo di documentazione falsa". Né è riconducibile al regime della "dichiarazione



*infedele” dal momento che ciò che rileva è l’omesso versamento delle ritenute “dovute in base alla dichiarazione”, a prescindere dal fatto che essa sia fedele o infedele. Tale condotta (...) sarebbe semmai rientrata tra le “fattispecie meno gravi” per le quali la pena, ove il fatto costituisse reato, avrebbe potuto essere mitigata e finanche trasformata in sanzione amministrativa. Anche nella relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo, si evidenziava in particolare che il Governo, recependo i principi e criteri direttivi dell’art. 8 della legge n. 23 del 2014, aveva inteso “ridurre l’area di intervento della sanzione punitiva per eccellenza – quella penale – ai soli casi connotati da un particolare disvalore giuridico, oltre che etico e sociale, identificati, in particolare, nei comportamenti artificiosi, fraudolenti e simulatori, oggettivamente o soggettivamente inesistenti, ritenuti insidiosi anche rispetto all’attività di controllo”. Se, dunque, l’innalzamento della tutela penale era rivolto a tali più insidiosi comportamenti, in ordine ai fatti privi dei suddetti connotati di fraudolenza nella medesima relazione illustrativa si evidenziava che il legislatore delegato era, invece, chiamato ad un intervento “tendenzialmente mitigatore” (...). 11.– In definitiva, il legislatore delegato ha introdotto nell’art. 10-bis una nuova fattispecie penale (omesso versamento di ritenute dovute sulla base della stessa dichiarazione del sostituto), affiancandola a quella già esistente (omesso versamento di ritenute risultanti dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti), senza essere autorizzato a farlo dalla legge di delega, mentre sarebbe stato necessario un criterio preciso e definito per poter essere rispettoso anche del principio di stretta legalità in materia penale (...). 13.– In conclusione, la scelta del legislatore delegato di inserire le parole “dovute sulla base della stessa dichiarazione o” nella fattispecie incriminatrice del delitto di omesso versamento delle ritenute di cui all’art.10-bis del d.lgs. n. 74 del 2000 contrasta con gli artt. 25, secondo comma, 76 e 77, primo comma, Cost.(...). 14.– Per effetto della presente dichiarazione di illegittimità costituzionale viene ripristinato il regime vigente prima del d.lgs. n. 158 del 2015, che ha introdotto la disposizione censurata, sicché da una parte l’integrazione della fattispecie penale dell’art. 10-bis richiede che il mancato versamento da parte del sostituto, per un importo superiore alla soglia di punibilità, riguardi le ritenute certificate; dall’altra il mancato versamento delle ritenute risultanti dalla dichiarazione, ma delle quali non c’è prova del rilascio delle relative certificazioni ai sostituiti, costituisce illecito amministrativo tributario. Su questo assetto del regime sanzionatorio non è privo di rilevanza il recente sviluppo della giurisprudenza civile (...) secondo cui, nel caso in cui il sostituto ometta di versare le somme, per le quali ha operato le ritenute, il sostituto non è tenuto in solido in sede di riscossione, atteso che la responsabilità solidale prevista dall’art. 35 del d.P.R. n. 602 del 1973 è espressamente condizionata alla circostanza che non siano state effettuate le ritenute. In questa prospettiva il rilascio della relativa certificazione da parte del sostituto sta, quindi, perdendo quella valenza che in passato consentiva di identificare una fattispecie più grave, sanzionata penalmente, rispetto a una meno grave, sanzionata solo in via amministrativa. Spetta al legislatore rivedere tale complessivo regime sanzionatorio per renderlo maggiormente funzionale e coerente».*

\*\*\*

## **SENTENZA N. 177**

**La necessità del previo giudizio demolitivo di *status* quale condizione per l’accertamento giudiziale di un diverso legame di filiazione – Inammissibilità delle questioni e invito al legislatore**

La sentenza n. 177 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 269, primo comma, cod. civ., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 29, 30, 111, 117, primo comma, Cost., 8 CEDU, 7 e 8 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo e 24, comma 2, CDFUE, nella parte in cui consente la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità soltanto alle condizioni richieste per il riconoscimento, che non è ammesso in contrasto con lo stato di figlio in cui la persona si trova. La necessità di un giudizio articolato in più gradi, che si concluda con una sentenza passata in giudicato demolitiva del precedente *status*, costituisce un onere gravoso a carico del figlio che intenda far accertare la propria identità biologica e potrebbe risolversi in una violazione del principio di ragionevole durata del processo e in un ostacolo all'esercizio del diritto di azione, per di più nella delicata materia attinente allo *status* e all'identità biologica. Inoltre, l'onere di un duplice processo, di demolizione di *status* e di accertamento della filiazione, espone il figlio al pericolo di rimanere privo sia dello *status* oramai demolito sia di quello che potrebbe risultare non accertato all'esito del successivo giudizio. Tale rischio risulta particolarmente grave nel caso di un minore, il cui interesse ai legami familiari merita particolare tutela. Le segnalate criticità possono essere tuttavia rimosse solo con una riforma di sistema che coniughi la tutela dei diritti di chi vuol far accertare una nuova identità con la protezione di chi vanta il precedente *status*, valutando altresì le ricadute su altre disposizioni e provvedendo agli opportuni coordinamenti. Invero, a seguito della mera caducazione della norma censurata, residuerebbe una tutela debolissima per il genitore, pur dotato di un titolo di stato, che avrebbe soltanto la possibilità di intervenire nel giudizio o di proporre un'opposizione di terzo avverso la sentenza. Inoltre, il *petitum* è apparso ambiguo, non risultando chiaro dalla prospettazione del rimettente se la sentenza di dichiarazione giudiziale di paternità o maternità avrebbe comportato la coesistenza ovvero il travolgimento automatico del precedente *status* e del relativo titolo. Spetta perciò al legislatore valutare discrezionalmente, alla luce dell'evoluzione delle tecniche di accertamento della filiazione, come un intervento di sistema possa tenere conto di tutti gli interessi coinvolti, senza comprimere in maniera sproporzionata diritti di rango costituzionale. La pronuncia ha parimenti ritenuto inammissibili, in riferimento ai medesimi parametri, anche le questioni sollevate in via subordinata, aventi ad oggetto l'art. 269, primo comma cod. proc. civ., nella parte in cui non permette di pronunciare una sentenza di dichiarazione giudiziale di paternità o maternità con efficacia condizionata alla rimozione giudiziale del precedente *status*. L'intervento additivo richiesto avrebbe infatti comportato l'inversione dell'ordine di proposizione delle due azioni fissato dal codice e l'introduzione nella materia processuale, affidata all'ampia discrezionalità del legislatore, della sentenza condizionata, cioè di un istituto privo di esplicita base normativa e con carattere inusuale e atipico anche rispetto a come si configura nell'esperienza giurisprudenziale.

## ESTRATTO

*«5.1.– L'art. 269, primo comma, cod. civ. prevede che la paternità e la maternità possono essere giudizialmente dichiarate “nei casi in cui il riconoscimento è ammesso”, e tale atto – secondo l'art. 253 cod. civ. – non è ammesso “in contrasto con lo stato di figlio in cui la persona si trova”. Da ciò si desume che presupposto dell'accertamento giudiziale della filiazione fuori del matrimonio, così come del riconoscimento negoziale, è la demolizione dello stato di figlio preesistente. E poiché quest'ultimo è comprovato da un titolo, dotato di funzione certativa erga omnes, il sistema vigente richiede il passaggio in giudicato della sentenza che conclude il giudizio demolitivo dello status (...): a seconda dei casi, può trattarsi del giudicato sul disconoscimento di paternità (art. 243-bis cod. civ. e seguenti) o sulla contestazione dello stato di figlio (art. 240 cod. civ.) o sull'impugnazione del riconoscimento (artt. 263 cod. civ. e seguenti). Specularmente, con riferimento all'altra azione di*

*accertamento positivo dello status – quella di reclamo dello stato di figlio nato nel matrimonio – l’art. 239 cod. civ. prevede il suo possibile esercizio o quando lo stato di figlio non sussiste (secondo comma) o in ulteriori ipotesi che richiedono, come poi specificato al quarto comma, che il precedente status risulti “comunque rimosso”. 5.2.– Il quadro legislativo, così delineato, tende a preservare sul terreno giuridico il carattere unico e indivisibile dello status, che è proprio della dimensione biologica, sicché la paternità, intesa come legame genetico, e la maternità, derivante dal parto, non possono che riferirsi a una e a una sola persona. La scelta di garantire tale esigenza prevedendo la previa demolizione in via giudiziale dello status, anziché una sua rimozione automatica per effetto del successivo accertamento di una identità contrastante, ha una duplice spiegazione. 5.2.1.– Lo status è comprovato da un titolo, dotato di funzione certativa erga omnes, in quanto fondato su presunzioni legali o sull’atto di riconoscimento. Quando non erano ancora disponibili le cosiddette prove scientifiche (in specie, i test genetici), non si sarebbe giustificata una sua caducazione solo in quanto contraddetto dall’accertamento di un diverso e confliggente status, all’esito di un giudizio che si avvaleva di mezzi di prova connotati da un tasso di affidabilità limitato (di regola, presunzioni e testimonianze). L’esigenza di evitare un’instabilità e un’incertezza dello status, dal quale si diramano plurimi effetti, in campo pubblicistico e privatistico, offre, dunque, una prima spiegazione della necessità di un giudizio demolitivo per poter chiedere l’accertamento giudiziale di un diverso legame di filiazione. Nondimeno, tale motivazione risulta oggi fortemente incrinata dall’evoluzione della scienza, che ha reso disponibili prove capaci di offrire un grado elevatissimo di affidabilità nel dimostrare la sussistenza o insussistenza di un vincolo biologico (...). Anche questa Corte ha già tratto importanti conseguenze – sotto il profilo della illegittimità costituzionale di norme dettate in materia di disconoscimento della paternità e di dichiarazione giudiziale di paternità o maternità – dalla constatazione del rilievo assunto dalle prove ematologiche e genetiche (sentenze n. 266 e n. 50 del 2006). Mentre, dunque, in passato si giustificavano la notevole resistenza dello status, comprovato dal relativo titolo, e, di riflesso, l’onere di un duplice processo, prima demolitivo e poi costitutivo, attualmente i nuovi accertamenti disponibili potrebbero suggerire soluzioni differenti, come, per l’appunto, la caducazione dello status antecedente, con il relativo titolo, quale effetto di un nuovo accertamento con esso incompatibile. 5.2.2.– (...) occorre, tuttavia, considerare anche una seconda ragione sottesa all’esigenza della previa azione demolitiva: quella di assicurare a chi è già titolare dello status di genitore di essere parte, e dunque di avere una congrua tutela sostanziale e processuale, nel giudizio che può incidere sul suo legame familiare. È, allora, evidente che l’ipotesi di rendere il titolo cedevole a un accertamento con esso contrastante non può privare di tutela chi, sulla base della funzione certativa del titolo, ha conseguito lo status e su quel fondamento ha costruito relazioni familiari. Un intervento sulla norma censurata (o sulle altre di analogo tenore) che escludesse la necessità dell’azione demolitiva dovrebbe, in altro modo, garantire un’adeguata protezione a chi è titolare del precedente status (...). 6.1.– (...) pur a fronte di una disposizione non priva di criticità sotto il profilo costituzionale (...), questa Corte prende atto che, per rimuovere il vulnus lamentato dal giudice a quo, eliminando la condizione del giudizio demolitivo del precedente status, sarebbe necessaria una riforma di sistema idonea a farsi carico di molteplici profili. L’esigenza di coniugare la tutela dei diritti di chi vuol far accertare una nuova identità, con la protezione di chi, sulla base della efficacia certativa del titolo, vanta il precedente status, rende, infatti, necessario un intervento di competenza del legislatore. In particolare, l’effetto caducatorio dello status pregresso andrebbe esplicitato per consentire al giudice di tenere conto degli interessi coinvolti da tale effetto demolitivo. Da un lato, in un eventuale giudizio promosso nell’interesse del figlio minore, il giudice dovrebbe poter ponderare che dall’accertamento del nuovo status discende anche la rimozione del legame antecedente. Da un altro lato,*

andrebbe disposto (o almeno reso desumibile dalla previsione esplicita della caducazione del pregresso status) l'intervento necessario nel giudizio del genitore esposto al citato meccanismo. Senza una riforma di sistema, l'attuale disciplina della dichiarazione giudiziale di paternità o maternità farebbe residuare una tutela debolissima al genitore, benché dotato di un titolo di stato. Questi avrebbe, infatti, una semplice facoltà di intervenire nel giudizio, come "chiunque vi abbia interesse" (art. 276, secondo comma, cod. civ.), o potrebbe proporre, avverso la sentenza che accerta il nuovo status, un'opposizione di terzo, ai sensi dell'art. 404, primo comma, del codice di procedura civile. Da ultimo, andrebbe, altresì, effettuato un intervento organico, che valuti le ricadute su altre disposizioni (a partire dall'art. 239 cod. civ.) e provveda agli opportuni coordinamenti (...). 6.3.– In definitiva, tanto l'esigenza che sia il legislatore a procedere a una "revisione organica della materia in esame" (sentenza n. 101 del 2022 e, in senso analogo, di recente, sentenze n. 143, n. 100 e n. 22 del 2022, n. 151, n. 32 e n. 33 del 2021; n. 80 e n. 47 del 2020, n. 23 del 2013), facendosi carico della complessità degli interessi coinvolti, onde prevedere "cautele" (sentenza n. 143 del 2022) ed evitare "disarmonie" (sentenza n. 32 del 2021), quanto il carattere generico e ambiguo del petitum formulato in via principale (sentenze n. 239 e n. 237 del 2019) inducono questa Corte a dichiararne l'inammissibilità. 7.– Spetterà, dunque, al legislatore, nella sua discrezionalità, valutare, alla luce dell'evoluzione delle tecniche di accertamento della filiazione, come un intervento di sistema possa tenere conto di tutti gli interessi coinvolti, senza comprimere in maniera sproporzionata diritti di rango costituzionale. La necessità di un giudizio articolato in più gradi, che si concluda con una sentenza passata in giudicato demolitiva del precedente status, costituisce, in effetti, un onere gravoso a carico del figlio che intenda far accertare la propria identità biologica, e rischia di risolversi, oltre che in una violazione del principio di ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.), in un ostacolo "all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 Cost., e ciò per giunta in relazione ad azioni volte alla tutela di diritti fondamentali, attinenti allo status ed alla identità biologica" (...). Inoltre, l'onere di un duplice processo comporta il rischio per il figlio di rimanere privo di status: quello oramai demolito e quello che potrebbe non palesarsi all'esito del successivo giudizio; rischio particolarmente grave quando riguardasse un minore, il cui interesse ai legami familiari merita (...) particolare tutela (...). 8.– Passando ora alle questioni di legittimità costituzionale sollevate in via subordinata, esse prospettano la possibilità di addivenire a una sentenza dichiarativa della paternità o della maternità condizionata all'esito del giudizio demolitivo, che, dunque, non viene, in questo caso, messo in discussione. (...) 8.3.– (...) La prospettazione di un intervento additivo, di carattere manipolativo, volto a invertire radicalmente l'ordine di proposizione delle due azioni fissato dal codice e a introdurre nella materia processuale un istituto – qual è la sentenza condizionata – che non trova una esplicita base normativa e che avrebbe carattere inusuale e atipico persino rispetto a come è configurato nell'esperienza giurisprudenziale, determina l'inammissibilità delle questioni. Esse, infatti, si pongono in evidente e frontale contrasto con il costante orientamento di questa Corte, che riserva alla discrezionalità del legislatore la disciplina della materia processuale, salvo che la stessa palesi una "manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute" (sentenze n. 143 e 13 del 2022, n. 213, n. 148 e n. 87 del 2021, n. 58 del 2020). 9.– In conclusione, tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente sono inammissibili. Solo un intervento di sistema, operato dal legislatore, potrebbe garantire tutela ai diritti fondamentali, invocati dalla Corte rimettente, evitando il sacrificio di altri diritti e assicurando una complessiva coerenza alla disciplina delle azioni di stato».

\*\*\*

## SENTENZA N. 180

### **La preclusione al prefetto del potere di escludere le decadenze e i divieti di ordine economico conseguenti all'informazione antimafia, qualora all'interessato e alla sua famiglia vengano a mancare i mezzi di sostentamento – Inammissibilità delle questioni e richiamo reiterato al legislatore**

La sentenza n. 180 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92 del d.lgs. n. 159 del 2011, impugnato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4 e 24 Cost., nella parte in cui non prevede il potere del prefetto di escludere le decadenze e i divieti conseguenti all'informazione antimafia, qualora valuti che all'interessato e alla sua famiglia possano venire a mancare i mezzi di sostentamento. Il codice antimafia stabilisce rilevanti effetti interdittivi in caso di adozione sia di misure preventive da parte del giudice sia di informazione antimafia prefettizia, precludendo in entrambe le ipotesi la possibilità di ottenere o mantenere erogazioni pubbliche, contratti pubblici e provvedimenti amministrativi funzionali ad esercitare attività imprenditoriali. Tuttavia, solo per le misure di prevenzione è prevista la facoltà del giudice di escludere gli indicati effetti interdittivi a fronte dello stato di bisogno dell'interessato (art. 67, comma 5, del d.lgs. n. 159 del 2011). Il prefetto non ha, invece, il potere di valutare l'impatto dell'informazione interdittiva sulle condizioni economiche del destinatario e di eventualmente escluderne gli effetti. In ordine a tale aspetto critico della disciplina, già la sentenza n. 57 del 2020 aveva auspicato una rimeditazione legislativa. Le differenze tra misure di prevenzione (assunte con provvedimento definitivo dal giudice, all'esito di un giudizio di accertamento della pericolosità sociale di un soggetto) e informazione antimafia (misura amministrativa caratterizzata dalla massima anticipazione della soglia di prevenzione, adottata nei confronti di un'impresa sospettata di intrattenere rapporti con la criminalità organizzata) non risultano così significative da esigere un diverso regime giuridico quanto alla garanzia di sostentamento del soggetto inciso e della sua famiglia. Nonostante entrambe le misure abbiano carattere non sanzionatorio, ma cautelare e preventivo, solo nei confronti del soggetto sottoposto a misura di prevenzione l'interesse pubblico alla difesa della legalità cede il passo all'esigenza di non privare il soggetto dei mezzi di sostentamento. Invero, una valutazione in proposito dovrebbe essere consentita anche nel caso dell'informazione interdittiva prefettizia, fondata su elementi di pericolo non necessariamente già vagliati dall'autorità giudiziaria e relativa ad attività economiche ricadenti in un'area anche solo potenzialmente contigua alla criminalità organizzata. Tuttavia, la Corte non ha potuto, per molteplici ragioni, rimediare alla riscontrata ingiustificata disparità di trattamento, trasponendo nella disciplina dell'informazione interdittiva la deroga prevista per le misure di prevenzione. In primo luogo, una pronuncia in tal senso, connotata da un alto tasso di manipolatività, avrebbe avuto l'effetto di attribuire al prefetto un potere valutativo che il codice antimafia affida all'apprezzamento dell'autorità giudiziaria, nel contesto e con le garanzie proprie di un giudizio, determinando così l'innesto nel sistema vigente di un istituto inedito e implicante nuovi poteri istruttori. In secondo luogo, tenuto conto che, a differenza delle misure di prevenzione, riferite a persone fisiche, l'informazione antimafia riguarda tutti gli operatori economici (comprese le persone giuridiche), un'eventuale pronuncia di accoglimento circoscritta alle imprese individuali avrebbe presentato delicate implicazioni, sostituendosi alla scelta, rimessa alla discrezionalità del legislatore, dei destinatari della deroga. Inoltre, mentre le misure di prevenzione personali hanno un proprio contenuto tipico, cui si aggiungono in via accessoria i divieti e le decadenze *ex art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011*, le misure interdittive antimafia si risolvono proprio in tali divieti e decadenze. Di conseguenza, la loro non applicazione le priverebbe di oggetto e di qualunque utilità, frustrando gli obiettivi cui esse mirano, a meno di escludere solo i divieti che impedirebbero

la continuità dell'attività economica, con ulteriore accentuazione del carattere manipolativo della pronuncia. Infine, appartiene alla discrezionalità legislativa la decisione circa l'utilizzo di strumenti come il controllo giudiziario o le misure amministrative di prevenzione collaborativa, al fine di contemperare l'interesse pubblico alla sicurezza e la libertà del mercato con la garanzia individuale dei mezzi di sostentamento. In ogni caso, la necessità di tutelare primarie esigenze dei soggetti che subiscono gli effetti dell'informazione interdittiva deve essere soddisfatta in tempi rapidi e un ulteriore intollerabile protrarsi dell'inerzia legislativa indurrebbe la Corte, se nuovamente investita, a provvedere direttamente, nonostante le difficoltà evidenziate.

## ESTRATTO

«4.– (...) in via preliminare, va valutata l'incidenza di una significativa modifica legislativa – recata dal decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 (...), convertito, con modificazioni, nella legge 29 dicembre 2021, n. 233 – che, successivamente all'ordinanza di rimessione, ha interessato l'art. 92 cod. antimafia (...). In definitiva, il decreto-legge n. 152 del 2021 (...) ha introdotto la possibilità, per l'impresa sospettata di agevolazione mafiosa solo occasionale, di evitare l'informazione e i suoi effetti interdittivi, e di continuare ad operare, sia pur risultando sottoposta a vigilanza e assumendo l'impegno di adoperarsi per una bonifica, sì da superare gli elementi di "compromissione" riscontrati. Queste misure di prevenzione, da adottarsi in via amministrativa dal prefetto, risultano per certi profili simili a quelle che l'autorità giudiziaria può disporre con il controllo giudiziario di cui all'art. 34-bis cod. antimafia. La significativa innovazione recata dalla riforma, con il nuovo strumento di cui all'art. 94-bis, consiste proprio nella possibilità di anticipare alla fase amministrativa quelle misure di bonifica dell'impresa (cosiddette di self cleaning) ricomprese nell'ambito dell'istituto del controllo giudiziario, e disposte, appunto, in sede giurisdizionale. Ebbene, per quanto si tratti di novità di sicuro rilievo, né la previsione che ha introdotto il contraddittorio necessario, né quella che consente le misure amministrative preventive di collaborazione, possono trovare applicazione, ratione temporis, nel giudizio principale (...). Le innovazioni legislative in parola, peraltro, non si muovono nella direzione proposta dal rimettente (...), non contenendo alcun riferimento alle esigenze che ispirano l'art. 67, comma 5, cod. antimafia (...), cioè la tutela di bisogni primari di sostentamento economico della persona attinta da una misura di prevenzione e della sua famiglia. Al contrario, la novella in esame, e specificamente quella concernente le misure amministrative di prevenzione collaborativa, pur essendo indirizzata a consentire l'eventuale prosecuzione delle attività imprenditoriali, è prevalentemente guidata da esigenze di tutela della sicurezza pubblica: giacché il presupposto per la sua applicazione, analogamente a quanto previsto per l'applicazione del controllo giudiziario ai sensi dell'art. 34-bis cod. antimafia, è il carattere solo occasionale dell'agevolazione cui sono riconducibili i tentativi di infiltrazione mafiosa, non già la condizione di bisogno delle persone interessate (...). 5.– (...) Non è (...) implausibile il confronto che il giudice rimettente propone tra la differente disciplina dei poteri attribuiti al giudice delle misure di prevenzione, e quelli conferiti al prefetto nell'ambito dell'informazione antimafia. Ben vero che si tratta di contesti normativi non del tutto sovrapponibili: da una parte, una misura di prevenzione, adottata con provvedimento definitivo di un giudice che, nell'ambito di un giudizio, ha accertato la pericolosità sociale della persona; dall'altra, una misura amministrativa, caratterizzata dalla massima anticipazione della soglia di prevenzione, adottata nei confronti di un'impresa che si sospetta intrattenere (...) rapporti con la criminalità organizzata. Tali elementi di differenziazione non possono tuttavia considerarsi a tal punto significativi da richiedere necessariamente un diverso regime giuridico quanto ad una esigenza di primario rilievo, quale è, nell'un caso e

*nell'altro, la garanzia di sostentamento del soggetto colpito dall'una e dall'altra misura, e della sua famiglia. (...) solo nei confronti del soggetto attinto da misura di prevenzione e non in riferimento a quello colpito da interdittiva gli interessi di rilievo pubblicistico (...) sono destinati a cedere il passo all'insopprimibile esigenza di non mettere a rischio la possibilità del soggetto di sostenere sé stesso e la propria famiglia. Vien così da rilevare che proprio nell'ambito di un procedimento finalizzato al rilascio dell'informazione interdittiva – fondato sulla rilevazione di elementi di pericolo non necessariamente già passati al vaglio della magistratura, e relativo ad attività economiche operanti spesso in un'area contigua, o addirittura solo potenzialmente contigua, alla criminalità organizzata – il legislatore dovrebbe, a fortiori, consentire la valutazione dell'effetto prodotto dalle interdizioni sul sostentamento dei soggetti interessati (...). 6.– Alla luce di tali considerazioni, non è dubbio che l'ordinanza di rimessione sottolinei correttamente l'esistenza di una ingiustificata disparità di trattamento, che necessita di un rimedio. A questo scopo, tuttavia, e allo stato, non appare strumento idoneo la pronuncia di accoglimento delineata nell'ordinanza di rimessione, che chiede di trasporre, nella disciplina relativa alla informazione interdittiva, la deroga attualmente prevista dall'art. 67, comma 5, cod. antimafia con riferimento alle sole misure di prevenzione personali. 6.1.– In primo luogo, (...) una pronuncia di tal fatta avrebbe l'effetto di attribuire all'autorità prefettizia, nell'ambito del procedimento che conduce al rilascio dell'informazione antimafia, un potere valutativo – quello finalizzato a verificare se, per effetto delle decadenze e dei divieti di cui all'art. 67 cod. antimafia, vengano meno i mezzi di sostentamento all'interessato e alla sua famiglia – che attualmente il codice affida, invece, all'apprezzamento dell'autorità giudiziaria, nel contesto del procedimento e delle garanzie proprie di un giudizio. Non solo si tratterebbe, quindi, di estendere la disciplina derogatoria in questione dal settore delle misure di prevenzione a quello dell'informazione antimafia, ma, altresì, di attribuirne l'applicazione ad un'autorità diversa, trasferendola dall'autorità giudiziaria a quella amministrativa. Da questo punto di vista, è richiesta una pronuncia connotata da un "cospicuo tasso di manipolatività" (...), che determinerebbe l'innesto, nel sistema vigente, di un istituto inedito, e che presupporrebbe, oltretutto, l'attribuzione all'autorità prefettizia di nuovi, specifici poteri istruttori, allo stato inesistenti. 6.2.– In secondo luogo, (...) anche una pronuncia di illegittimità costituzionale che ritagli il dispositivo di accoglimento sulla specifica situazione del giudizio presenterebbe delicate implicazioni. Dovrebbe invero essere frutto di scelta discrezionale, come tale anch'essa spettante al legislatore, riservare, nell'ambito dell'informazione interdittiva, alla sola peculiare fattispecie dell'impresa individuale l'applicabilità di una deroga quale quella prevista dall'art. 67, comma 5, cod. antimafia, oppure, eventualmente, ampliarne i destinatari, coinvolgendo ulteriori soggetti economici (ad esempio le società di persone, o addirittura anche quelle di capitali), risultando altresì necessario precisare, in tali ultime ipotesi, quale o quali soggetti, collegati all'impresa, dovrebbero essere oggetto di considerazione. 6.3.– In terzo luogo, (...) le misure di prevenzione personali hanno (...) un proprio e tradizionale contenuto tipico (...) cui i divieti e le preclusioni elencati all'art. 67 cod. antimafia si aggiungono in via accessoria. Invece, le misure interdittive antimafia (...) esauriscono i propri effetti pregiudizievoli proprio nei divieti e nelle decadenze di ordine economico previste dal medesimo articolo, sicché l'eventuale inibizione in toto della loro applicazione (...) significherebbe privarle di oggetto e, perciò, di qualunque utilità, frustrando gli obbiettivi cui esse mirano. Per scongiurare un simile paradossale effetto, bisognerebbe almeno ritenere che l'art. 67, comma 5, cod. antimafia non richiede di escludere "in blocco" tutte le decadenze e i divieti in esso richiamati, ma solo quelli essenziali a dare continuità all'attività economica da cui il soggetto, e la sua famiglia, traggano alimento. Interpretazione, peraltro, non del tutto piana, non impedita dalla lettera della disposizione in questione, e tuttavia nemmeno facilitata dall'inesistenza di una*

*significativa giurisprudenza in materia: ciò che, insieme al richiesto trasferimento del potere valutativo in merito dal giudice al prefetto, accentua ulteriormente il carattere manipolativo della pronuncia prospettata dal rimettente, che, anche da questo punto di vista, chiama in causa scelte spettanti alla discrezionalità legislativa. 6.4.– Infine, appartiene allo stesso modo alla discrezionalità legislativa decidere se e come utilizzare allo scopo invocato dal giudice a quo, innovandoli ulteriormente, alcuni utili strumenti, quali il controllo giudiziario o le misure amministrative di prevenzione collaborativa (...), al fine di meglio contemperare l'interesse pubblico alla sicurezza e la generale libertà del mercato, da una parte, e il diritto della persona a veder garantiti i propri mezzi di sostentamento, dall'altra: inserendo esplicitamente, tra le valutazioni che tali misure consentono, la possibilità di decidere selettive deroghe agli effetti interdittivi e alle decadenze di cui all'art. 67 cod. antimafia, proprio in vista di assicurare alle persone coinvolte i necessari mezzi di sostentamento economico. 7.– In definitiva, (...) non può essere una pronuncia di questa Corte, allo stato, a farsi carico – allo scopo di sanare l'accertato vulnus al principio di uguaglianza – dei complessi profili fin qui segnalati (...). Pure, deve trovare soddisfazione in tempi rapidi la necessità di accordare tutela alle esigenze di sostentamento dei soggetti che subiscono, insieme alle loro famiglie, a causa delle inibizioni all'attività economica, gli effetti dell'informazione interdittiva. Del resto, a fortiori in contesti interessati da reali o potenziali infiltrazioni criminali, la possibilità di trarre sostentamento da attività economiche che potrebbero risultare legali e "sane" (ovvero essere rese tali anche perché opportunamente "controllate") costituisce non solo oggetto di un diritto individuale costituzionalmente tutelato, ma anche interesse pubblico essenziale, proprio in nome della difesa della legalità e della necessaria sottrazione di spazi di intervento e di influenza alla criminalità organizzata. (...) nella sentenza n. 57 del 2020 questa Corte aveva sottolineato come l'omessa previsione, in capo al prefetto, della possibilità di esercitare, adottando l'informazione interdittiva, i poteri attribuiti al giudice dall'art. 67, comma 5, cod. antimafia, nel caso di adozione delle misure di prevenzione, "meritasse indubbiamente una rimeditazione da parte del legislatore". Questa rimeditazione, tuttavia, non risulta finora avvenuta. Per tale ragione, in considerazione del rilievo dei diritti costituzionali interessati (...), questa Corte non può conclusivamente esimersi dal segnalare che un ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe tollerabile (...) e la indurrebbe, ove nuovamente investita, a provvedere direttamente, nonostante le difficoltà qui descritte».*

\*\*\*

## **SENTENZA N. 183**

### **L'indennità per il licenziamento illegittimo intimato da datori di lavoro di piccole dimensioni – Inammissibilità delle questioni e richiamo al legislatore**

La sentenza n. 183 ha dichiarato inammissibili, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 4, 35, primo comma, 117, primo comma, Cost. e 24 della Carta sociale europea, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2015, il quale disciplina l'indennità spettante in caso di licenziamento illegittimo intimato dai datori di lavoro che non possiedono i requisiti dimensionali di cui all'art. 18, commi 8 e 9, della legge n. 300 del 1970, ovvero che hanno alle loro dipendenze un numero di lavoratori non superiore a quindici (cinque nel caso di imprenditori agricoli). Per tali categorie, l'indennità è di importo dimezzato e in ogni caso ricompreso fra un minimo di tre e un massimo di sei mensilità. Pur non essendo il diritto al lavoro assistito dalla garanzia della stabilità dell'occupazione, spetta



alla valutazione discrezionale del legislatore, nel quadro della politica prescritta dalla Costituzione, adeguare le tutele a fronte di licenziamenti illegittimi, con il vincolo del rispetto del principio di eguaglianza, che vieta di omologare situazioni eterogenee e di trascurare la specificità del caso concreto. In una vicenda che vede direttamente implicata la persona del lavoratore, si rivela di importanza primaria la valutazione del giudice, chiamato, nell'alveo dei criteri individuati dalla legge, ad attuare la necessaria personalizzazione del danno subito. Tra tali criteri, rilevano il numero dei dipendenti occupati, le dimensioni dell'impresa, il comportamento e le condizioni delle parti. Inoltre, un organico sistema si incentra sul principio di ragionevolezza, declinato come necessaria adeguatezza dei rimedi, nel contesto di un equilibrato componimento dei diversi interessi in gioco e della specialità dell'apparato di tutele previsto dal diritto del lavoro. Pertanto, un rimedio adeguato, in grado di assicurare un serio ristoro del pregiudizio arrecato dal licenziamento illegittimo e di dissuadere il datore dal reiterare l'illecito, si impone in forza della speciale tutela costituzionale riconosciuta al lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, in quanto fondamento dell'ordinamento repubblicano. Queste esigenze devono essere altresì garantite per i licenziamenti intimati da datori di più piccole dimensioni, pur tenendo conto della natura fiduciaria del rapporto di lavoro e dell'opportunità di evitare oneri eccessivi rispetto alle dimensioni organizzative. Anche alla luce delle profonde modifiche del sistema di rimedi contro i licenziamenti illegittimi di cui al d.lgs. n. 23 del 2015, imperniato sulla portata tendenzialmente generale della tutela monetaria, la specificità delle piccole realtà organizzative non può giustificare un sacrificio sproporzionato del diritto del lavoratore di conseguire un congruo ristoro del pregiudizio sofferto. Un'indennità costretta entro l'esiguo divario tra tre e sei mensilità vanifica l'esigenza di adeguarne l'importo alla specificità di ogni singola vicenda, nella prospettiva di un congruo ristoro e di un'efficace deterrenza, che consideri tutti i criteri enucleati dalla giurisprudenza costituzionale e concorra a configurare il licenziamento come *extrema ratio*. Dal canto suo, la legge conferisce un rilievo preponderante, se non esclusivo, al numero dei dipendenti, che non rispecchia di per sé l'effettiva forza economica del datore di lavoro, né la gravità del licenziamento arbitrario e neppure fornisce parametri plausibili per una liquidazione del danno adeguata alle particolarità del caso concreto. Peraltro, in un quadro dominato dall'incessante evoluzione della tecnologia e dalla trasformazione dei processi produttivi, ad un numero contenuto di occupati possono corrispondere cospicui investimenti in capitali e un consistente volume di affari. Il limite uniforme e invalicabile di sei mensilità opera indifferentemente per attività eterogenee, accomunate soltanto dal dato del numero dei dipendenti, sprovvisto di per sé di una significativa valenza. Il sistema vigente non attua dunque un'equilibrata composizione tra i contrapposti interessi. Al *vulnus* così accertato non è possibile porre immediatamente rimedio, non essendo rinvenibile nell'ordinamento una soluzione costituzionalmente adeguata, tale da orientare l'intervento correttivo collocandolo entro un perimetro definito, segnato da grandezze già presenti nel sistema normativo e da punti di riferimento univoci. I criteri astrattamente ipotizzabili sono infatti molteplici e tutti rimessi all'apprezzamento discrezionale del legislatore. La materia, frutto di interventi stratificati, dovrà necessariamente essere rivista nel suo complesso, per quanto riguarda sia i criteri distintivi tra i regimi applicabili ai diversi datori di lavoro sia i singoli rimedi previsti in funzione dissuasiva. Tuttavia, un ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe tollerabile e indurrebbe la Corte, ove nuovamente investita, a provvedere direttamente nonostante le difficoltà evidenziate.

## ESTRATTO

«4.2.– Questa Corte, già nella sentenza n. 45 del 1965, ha ricondotto la tutela contro i licenziamenti illegittimi agli artt. 4 e 35 Cost., interpretati in una prospettiva unitaria. In

*quell'occasione si affermò che, pur non essendo il diritto al lavoro assistito dalla garanzia della stabilità dell'occupazione, spetta al legislatore, "nel quadro della politica prescritta dalla norma costituzionale", adeguare le tutele in caso di licenziamenti illegittimi (...). In armonia con tali principi, la protezione riconosciuta al lavoro dalla Costituzione, ribadita anche dall'art. 24 della Carta sociale europea, è stata collocata in un quadro contraddistinto dall'integrazione delle garanzie e dalla loro massima espansione (sentenza n. 194 del 2018, punto 14 del Considerato in diritto). (...) la modulazione delle tutele contro i licenziamenti illegittimi è demandata all'apprezzamento discrezionale del legislatore, vincolato al rispetto del principio di eguaglianza, che vieta di omologare situazioni eterogenee e di trascurare la specificità del caso concreto. In una vicenda che vede direttamente implicata la persona del lavoratore, si rivela di importanza primaria la valutazione del giudice, chiamato, nell'alveo dei criteri individuati dalla legge, ad attuare la necessaria "personalizzazione del danno subito dal lavoratore, pure essa imposta dal principio di eguaglianza" (...). Tra tali criteri, rilevano anche il numero dei dipendenti occupati, le dimensioni dell'impresa, il comportamento e le condizioni delle parti, tipizzati dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, confermati dalla legge 11 maggio 1990, n. 108 (...) e largamente sperimentati nell'esperienza applicativa. Inoltre, un organico sistema di tutele si incentra sul principio di ragionevolezza, "che questa Corte, nell'ambito della disciplina dei licenziamenti, ha declinato come necessaria adeguatezza dei rimedi, nel contesto di un equilibrato componimento dei diversi interessi in gioco e della specialità dell'apparato di tutele previsto dal diritto del lavoro" (sentenza n. 150 del 2020, punto 13 del Considerato in diritto). Un rimedio adeguato, che assicuri un serio ristoro del pregiudizio arrecato dal licenziamento illegittimo e dissuada il datore di lavoro dal reiterare l'illecito, si impone in forza della "speciale tutela riconosciuta al lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, in quanto fondamento dell'ordinamento repubblicano (...)" (sentenza n. 125 del 2022, punto 6 del Considerato in diritto).*

*4.3.– Tali esigenze di effettività e di adeguatezza della tutela si impongono anche per i licenziamenti intimati da datori di lavoro di più piccole dimensioni (di cui ai citati commi ottavo e nono dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori). (...).*

*4.4.– L'assetto delineato dal d.lgs. n. 23 del 2015 è profondamente mutato rispetto a quello analizzato dalle più risalenti pronunce di questa Corte. La reintegrazione è stata circoscritta entro ipotesi tassative per tutti i datori di lavoro e le dimensioni dell'impresa non assurgono a criterio discrezionale tra l'applicazione della più incisiva tutela reale e la concessione del solo ristoro pecuniario. In un sistema imperniato sulla portata tendenzialmente generale della tutela monetaria, la specificità delle piccole realtà organizzative, che pure permane nell'attuale sistema economico, non può giustificare un sacrificio sproporzionato del diritto del lavoratore di conseguire un congruo ristoro del pregiudizio sofferto.*

*5.– Il rimettente, in continuità con la giurisprudenza di questa Corte, segnala le disarmonie insite nella predeterminazione dell'indennità stabilita nell'ipotesi di datori di lavoro che non raggiungono i requisiti dimensionali di cui all'art. 18 della legge n. 300 del 1970. Tali disarmonie traggono origine, per un verso, dall'esiguità dell'intervallo tra l'importo minimo e quello massimo dell'indennità e, per altro verso, dal criterio distintivo individuato dal legislatore, che si incardina sul numero degli occupati.*

*5.1.– Quanto al primo profilo, (...) un'indennità costretta entro l'esiguo divario tra un minimo di tre e un massimo di sei mensilità vanifica l'esigenza di adeguarne l'importo alla specificità di ogni singola vicenda, nella prospettiva di un congruo ristoro e di un'efficace deterrenza, che consideri tutti i criteri rilevanti enucleati dalle pronunce di questa Corte e concorra a configurare il licenziamento come extrema ratio.*

*5.2.– Quanto al secondo profilo, (...) il limitato scarto tra il minimo e il massimo determinati dalla legge conferisce un rilievo preponderante, se non esclusivo, al numero dei dipendenti, che, a ben vedere, non rispecchia di per sé l'effettiva forza economica del datore di lavoro, né la gravità del licenziamento arbitrario e neppure fornisce parametri plausibili per una liquidazione del danno che si*

*approssimi alle particolarità delle vicende concrete. Invero, in un quadro dominato dall'incessante evoluzione della tecnologia e dalla trasformazione dei processi produttivi, al contenuto numero di occupati possono fare riscontro cospicui investimenti in capitali e un consistente volume di affari. Il criterio incentrato sul solo numero degli occupati non risponde, dunque, all'esigenza di non gravare di costi sproporzionati realtà produttive e organizzative che siano effettivamente inidonee a sostenerli. Il limite uniforme e invalicabile di sei mensilità, che si applica a datori di lavoro imprenditori e non, opera in riferimento ad attività tra loro eterogenee, accomunate dal dato del numero dei dipendenti occupati, sprovvisto di per sé di una significativa valenza. 5.3.– In conclusione, un sistema siffatto non attua quell'equilibrato componimento tra i contrapposti interessi, che rappresenta la funzione primaria di un'efficace tutela indennitaria contro i licenziamenti illegittimi. 6.– Si deve riconoscere, pertanto, l'effettiva sussistenza del vulnus denunciato dal rimettente e si deve affermare la necessità che l'ordinamento si doti di rimedi adeguati per i licenziamenti illegittimi intimati dai datori di lavoro che hanno in comune il dato numerico dei dipendenti. Al vulnus riscontrato, tuttavia, non può porre rimedio questa Corte. Non si ravvisa, infatti, una soluzione costituzionalmente adeguata, che possa orientare l'intervento correttivo e collocarlo entro un perimetro definito, segnato da grandezze già presenti nel sistema normativo e da punti di riferimento univoci (...). 6.2.– Le argomentazioni addotte dal rimettente, a sostegno dei dubbi di legittimità costituzionale, prefigurano (...) una vasta gamma di alternative e molteplici si rivelano le soluzioni atte a superare le incongruenze censurate. Nella stessa direzione muovono anche i rilievi della parte, che pure sottendono una molteplicità di opzioni. 6.2.1.– Il legislatore ben potrebbe tratteggiare criteri distintivi più duttili e complessi, che non si appiattiscano sul requisito del numero degli occupati e si raccordino alle differenze tra le varie realtà organizzative e ai contesti economici diversificati in cui esse operano. Non spetta, dunque, a questa Corte scegliere, tra i molteplici criteri che si possono ipotizzare, quelli più appropriati. 6.2.2.– Il giudice a quo prospetta, quale soluzione idonea, anche l'eliminazione del regime speciale previsto per i piccoli datori di lavoro. Anche tale soluzione non potrebbe che essere rimessa all'apprezzamento discrezionale del legislatore, per le ragguardevoli implicazioni sistematiche che presenta. 6.2.3.– Tenuto conto dei principi enunciati dalla giurisprudenza di questa Corte e alla luce delle innovazioni legislative intervenute (art. 3 del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante «Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese», convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2018, n. 96), le soglie dell'indennità dovuta potranno essere rimodulate secondo una pluralità di criteri. Anche da questo punto di vista, trova conferma l'ampio spettro delle soluzioni che il legislatore, nella sua discrezionalità, potrebbe elaborare. 7.– A ognuna delle scelte ipotizzabili corrispondono, infatti, differenti opzioni di politica legislativa. Si profilano, dunque, ineludibili valutazioni discrezionali, che, proprio perché investono il rapporto tra mezzi e fine, non possono competere a questa Corte. Rientra, infatti, nella prioritaria valutazione del legislatore la scelta dei mezzi più congrui per conseguire un fine costituzionalmente necessario, nel contesto di “una normativa di importanza essenziale” (sentenza n. 150 del 2020), per la sua connessione con i diritti che riguardano la persona del lavoratore, scelta che proietta i suoi effetti sul sistema economico complessivamente inteso. Come già questa Corte ha segnalato (...), la materia, frutto di interventi normativi stratificati, non può che essere rivista in termini complessivi, che investano sia i criteri distintivi tra i regimi applicabili ai diversi datori di lavoro, sia la funzione dissuasiva dei rimedi previsti per le disparate fattispecie. (...) questa Corte non può conclusivamente esimersi dal segnalare che un ulteriore protrarsi dell'inerzia legislativa non sarebbe tollerabile e la indurrebbe, ove nuovamente investita, a provvedere direttamente, nonostante le difficoltà qui descritte».*

**SENTENZA N. 202****La limitazione dell'ambito di operatività dell'assicurazione contro gli infortuni domestici ai soli immobili ove dimora il nucleo familiare dell'assicurato – Inammissibilità delle questioni e richiamo al legislatore**

La sentenza n. 202 ha dichiarato inammissibili, in riferimento agli artt. 2, 3, 29, 35, 38 e 117, primo comma, Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lett. b), della legge n. 493 del 1999, concernente l'assicurazione contro gli infortuni a favore di chi svolge, senza vincolo di subordinazione e a titolo gratuito, attività finalizzate alla cura delle persone e dell'ambiente domestico. La disposizione è stata censurata nella parte in cui limita l'ambito di operatività dell'assicurazione ai soli immobili a uso abitativo ove dimora il nucleo familiare dell'assicurato, escludendo quelli nei quali le suddette attività di cura vengano prestate in favore di stretti familiari non conviventi, anche se bisognosi di assistenza domestica. La legge n. 493 del 1999 ha colmato un vuoto di tutela, attribuendo al lavoro domestico pari dignità rispetto a quello extradomestico, attraverso il riconoscimento di una garanzia assicurativa obbligatoria, che opera solo in ragione del versamento del premio prestabilito. L'obbligatorietà dell'assicurazione sottrae tale strumento al principio di automaticità della protezione, che vale invece per tutti gli altri lavoratori, soggetti alla generale tutela previdenziale. La gestione degli infortuni domestici si basa su un sistema finanziario a capitalizzazione, mantenuto in equilibrio con la previsione di un "premio medio generale" costante per tutta la durata della gestione e uguale per ogni assicurato, calcolato sul rischio medio dell'intera collettività garantita e non su quello specifico del singolo assicurato. Il rischio indennizzabile è così ripartito all'interno di una solidarietà di categoria e copre solo gli infortuni occorsi all'assicurato che presta attività casalinga in favore dei componenti del nucleo familiare convivente, ossia caratterizzato da stabilità, comuni regole di vita e condivisione di mezzi. Le censure alla disciplina *de qua* si articolavano su due piani distinti: l'uno incentrato sulla necessità di ampliare la tutela assicurativa di posizioni sorte in ambito domestico-familiare, l'altro, afferente invece al *welfare* statale, contraddistinto dalla creazione di una rete di servizi ad accesso preferenziale e di un sistema di benefici, anche fiscali, a sostegno dei cittadini impegnati in favore delle persone inabili e non autosufficienti. L'adozione della soluzione auspicata dal rimettente avrebbe alterato l'intero sistema assicurativo introdotto dalla legge in esame, che risulta compiuto quanto a contenuti e finalità. Le doglianze coinvolgevano, piuttosto, il settore delle politiche del *welfare* nazionale, intese come complesso di iniziative statali e pubbliche volte a tutelare il benessere della popolazione al fine di migliorarne la vita lavorativa e privata, garantendo l'accesso alla fruizione dei servizi essenziali. In proposito, l'art. 1, comma 254, della legge n. 205 del 2017 ha istituito il Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare, introducendo la figura della persona che assiste e si prende cura del coniuge, del convivente dello stesso sesso, del convivente di fatto, del familiare, entro il terzo grado, o dell'affine, non autosufficiente per malattia, infermità o disabilità, riconosciuto invalido perché bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata, ovvero titolare di indennità di accompagnamento. Al fine di rafforzare la tutela del *caregiver* familiare, sono stati presentati nel tempo vari disegni e proposte di legge, a cui si sono aggiunte iniziative in ambito sovranazionale. La disciplina dell'indennizzo assicurativo richiederebbe una riforma di sistema in senso ampliativo, implicante tuttavia scelte discrezionali nell'individuazione dei beneficiari che spettano al legislatore. Peraltro, l'esigenza di evitare un utilizzo in frode dello strumento assicurativo

suggerisce di evitarne un'estensione incontrollata e di adottare accorgimenti come, ad esempio, l'obbligo di registrazione per i fruitori della polizza previsto in alcuni ordinamenti stranieri. Inoltre, in base alla logica assicurativa che caratterizza l'indennizzabilità degli infortuni domestici, all'ampliamento della platea dei beneficiari dovrebbe corrispondere un incremento del premio versato, che tuttavia, in un sistema caratterizzato dalla capitalizzazione dei contributi, scardinerebbe gli equilibri tra entrate e uscite. La Corte ha quindi richiamato il legislatore a operare una necessaria revisione organica della materia, tenendo conto di tutti gli interessi in gioco, al fine di rinsaldare la rete sociale con l'individuazione di strumenti idonei e modalità di fruizione adeguate delle prestazioni.

## ESTRATTO

«4.– *Le sollevate questioni di legittimità costituzionale rendono necessaria una ricognizione del quadro normativo e giurisprudenziale all'interno del quale si inserisce la legge n. 493 del 1999. 4.1.– Essa si radica, nell'intento di darvi completamento, nell'ambito di quel percorso di riconoscimento di pari dignità, rispetto alle forme di lavoro svolto fuori casa, alla prestazione domestico-familiare, nella sua importante valenza sociale e giuridica, anche in quanto portatrice di un risparmio di elevati costi sociali. (...) 5.– Il quadro di riferimento consente di cogliere nella legge in esame l'occasione per il legislatore nazionale – in una prospettiva segnata dall'esigenza di far fronte al fenomeno degli infortuni domestici con la finalità di arginarne i costi per la collettività – di superare la contrapposizione tra lavoro domestico ed extradomestico, attribuendo al primo, nell'intento di colmare un vuoto di tutela, pari dignità rispetto alle altre forme di lavoro svolte fuori casa, attraverso il riconoscimento di uno strumento di garanzia assicurativa. 6.– All'interno di una più ampia cornice (...), il legislatore del 1999 ha provveduto ad istituire una forma assicurativa obbligatoria per la tutela dal rischio infortunistico, con il riconoscimento della invalidità permanente derivante dal lavoro svolto in ambito domestico (...). 8.1.1. – L'ordinanza di rimessione (...) propone due distinti piani di scrutinio: l'uno, segnato dal riconoscimento di uno strumento assicurativo a tutela di posizioni previdenziali insorte in ambito domestico-familiare, e l'altro, che si collega al welfare statale, contraddistinto dalla creazione di una rete di servizi di preferenziale accesso e di un sistema di benefici, anche fiscali, a sostegno dei cittadini che, impegnati in favore delle persone inabili e non autosufficienti, vengono in tal modo sollevati dalla stringente quotidianità di cura dell'altro, bisognoso. Il carattere autonomo delle due prospettive di tutela, che pure potrebbero presentare profili convergenti, non consente a questa Corte la individuazione di una soluzione diretta ad alterare l'intero sistema assicurativo introdotto dalla legge n. 493 del 1999, che si presenta, per i contenuti e le finalità sue proprie, (...) compiuto. Esso denuncia, per i suoi stessi contenuti – che sono connotati da un chiaro aggancio ad una prestazione lavorativa, quella casalinga, sia pure sui generis in quanto gratuita e senza vincolo di subordinazione –, la propria appartenenza alle tutele previdenziali, per un meccanismo diretto a precostituire i mezzi necessari a soddisfare bisogni futuri del prestatore di lavoro. Il dubbio di legittimità costituzionale della rimettente oggettivamente coinvolge, invece, il diverso settore segnato da esigenze assistenziali e solidaristiche che rinvergono soddisfazione nelle politiche del welfare nazionale, intese come complesso di iniziative statali e pubbliche, in genere, volte a tutelare il benessere della popolazione al fine di migliorarne la vita lavorativa e privata, garantendo l'accesso alla fruizione dei servizi pubblici essenziali. 8.1.2. – Con il progressivo invecchiamento della popolazione all'interno degli Stati europei e l'accresciuto bisogno di assistenza a lungo termine, si è affermato il modello dei "caregivers", integrato da figure di familiari ed amici che si prendono cura, in maniera gratuita e continuativa, di una persona anziana, non autosufficiente e/o disabile. 8.1.3.– Il legislatore nazionale ha dato ingresso, con la legge 27*

dicembre 2017, n. 205 (...), al Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare (art. 1, comma 254), nel contempo introducendo la figura della persona che assiste e si prende cura del coniuge, convivente dello stesso sesso, o di fatto, del familiare, entro il terzo grado, o affine, non autosufficiente per malattia, infermità o disabilità, anche croniche e degenerative, che sia stato riconosciuto invalido perché bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata, ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (...), o sia titolare di indennità di accompagnamento ai sensi della legge 11 febbraio 1980, n. 18 (...). Nel tempo sono stati presentati vari disegni di legge (Atto Senato n. 1461 – XVIII Legislatura; Atti Senato n. 2128 e n. 2266 – XVII Legislatura) ed una pluralità di proposte di legge (Atti Camera n. 3527 e n. 3414 - XVII Legislatura) finalizzati al riconoscimento e al sostegno del “caregiver familiare”, in cui si inserisce l'attribuzione al familiare impegnato nell'assistenza di una tutela previdenziale e di agevolazioni fiscali, ed il riconoscimento al “caregiver” lavoratore del diritto di rimodulare l'orario di lavoro esterno e di scegliere, con preferenza, la sede più vicina alla casa del familiare assistito e l'accesso, per percorsi preferenziali, alle prestazioni sanitarie. 8.1.4.– A tali interventi si sono aggiunte iniziative sovranazionali quale, da ultimo, la direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio, adottata sui principi di parità di genere e di equilibrio tra attività professionale e vita familiare, in riaffermazione ed elaborazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017. Si tratta di temi che, correndo lungo la comune direttrice del sostegno e della cura, finiscono per accostare – nella convergenza di ratio delle correlate discipline – alle posizioni dei soggetti bisognosi quelle di coloro che gratuitamente prestano assistenza. 8.1.5.– È evidente l'attenzione attribuita da questa Corte al tema della solidarietà e dell'aiuto destinati a valere anche tra generazioni all'interno della famiglia (...). Ciò non consente, però, di coniugare lo strumento assicurativo di cui alla legge n. 493 del 1999 con il più ampio individuato contesto. 8.1.6.– Della disciplina dell'indennizzo assicurativo si chiederebbe, infatti, nella richiamata più ampia cornice, una riforma di sistema, che ampliirebbe le categorie dei destinatari implicando scelte discrezionali (quale, ad esempio, la decisione se ad individuare i soggetti beneficiari valgano le sole relazioni familiari e di parentela – e quali – o, anche, ragioni di amicizia e riconoscenza). 8.1.7.– L'esigenza di evitarne un utilizzo in frode non consentirebbe l'estensione incontrollata della misura e dovrebbe suggerire, ad esempio, un obbligo di registrazione per i “caregivers”, quali fruitori di polizza, che operino per persone in situazione di comprovato bisogno, il tutto per una disciplina già nota a contesti stranieri (si pensi, in particolare, alla esperienza tedesca, con la registrazione come “Pflegeperson” o persona dedita alla cura del familiare o di altra persona – a sua volta formalmente inquadrata come persona bisognosa di cosiddetto secondo livello – che opera presso la propria o altrui abitazione e che per legge viene assicurata contro gli infortuni durante tutte le attività di cura svolte, ivi incluse quelle domestiche, senza dover versare alcun contributo, paragrafo 19 dell'undicesimo Libro del Codice Sociale, SGB XI). 8.1.8.– Resterebbe poi da valutare l'operatività dell'ampliamento della categoria dei beneficiari all'interno della logica assicurativa che presiede al riconoscimento dell'indennizzo infortuni ex legge n. 493 del 1999, in cui all'allargamento della platea dei destinatari dovrebbe (...) conseguire l'incremento del premio versato in una misura che avrebbe l'effetto di scardinare gli equilibri tra entrate ed uscite in un sistema guidato, nella gestione finanziaria, dall'applicazione del metodo della capitalizzazione dei contributi. 8.1.9.– La molteplicità delle soluzioni praticabili quanto a soggetti e contesti assicurabili, non contenuta e univocamente veicolata, nella sua composizione, dalle esigenze di cura ed assistenza dell'altro, non può essere assunta come grandezza o misura di

*riferimento da parte di questa Corte, con la conseguenza che il sollecitato intervento si denuncia, come tale, inammissibile, dovendo invece ricadere sul legislatore la scelta dei mezzi più idonei a realizzare la tutela del fine costituzionalmente necessario (...). 8.1.10.– Nel senso di una conclusione di inammissibilità della sollevata questione converge la necessità di operare una “revisione organica della materia in esame” nella composizione della pluralità degli interessi in gioco, altrimenti affidata a scelte “eccessivamente manipolative” di questa Corte, destinate ad incidere sulla stessa funzionalità dell’assetto previsto dalla norma, con conseguenti disarmonie di sistema (...). 8.2.– Purtuttavia, la doverosa attenzione e sensibilità ai temi della solidarietà e dell’aiuto rispetto a posizioni di bisogno segnalati dalla ordinanza di rimessione interpellano questa Corte, in una diversa prospettiva di valutazione, ad un forte richiamo al legislatore, affinché la rete sociale sia rinsaldata attraverso la individuazione dei più idonei strumenti e delle più adeguate modalità di fruizione delle prestazioni in esame».*

\*\*\*

### **SENTENZA N. 203**

#### **La preclusione, nel giudizio di responsabilità amministrativa, della chiamata in causa, su ordine del giudice contabile, di soggetti ulteriori non convenuti dal P.M. – Inammissibilità e non fondatezza delle questioni e segnalazione al legislatore**

La sentenza n. 203 ha dichiarato inammissibili, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., e non fondate, in relazione agli artt. 76 e 81 Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 83, commi 1 e 2, dell’Allegato 1 al d.lgs. n. 174 del 2016 (cod. giustizia contabile), i quali escludono, nel giudizio di responsabilità amministrativa, il potere del giudice contabile di chiamare in causa soggetti non convenuti dal P.M., fermo l’obbligo di valutare la condotta di tutti i concorrenti nell’illecito, al solo fine della determinazione della somma da porre a carico dei soggetti destinatari della sentenza. La disposizione – introdotta in seguito alla novella dell’art. 111 Cost. per adeguare la disciplina dei poteri officiosi del giudice contabile alle garanzie del giusto processo – ha radicalmente mutato la regola precedente di cui all’abrogato art. 47 del r.d. n. 1038 del 1933, il quale prevedeva espressamente la possibilità per il giudice di ordinare l’intervento di terzi non evocati in giudizio. La disciplina previgente, ispirata dal carattere marcatamente inquisitorio del giudizio di conto, era stata messa in discussione dalla giurisprudenza contabile maggioritaria, in quanto non compatibile con il principio di imparzialità del giudice. La norma censurata, adottata in conformità al criterio stabilito dall’art. 20, comma 2, lett. g), della legge di delega n. 124 del 2015, ha codificato l’orientamento secondo cui la mancata chiamata in giudizio da parte del P.M. di soggetti nei confronti dei quali non si sia proceduto con l’azione di responsabilità non comporta la necessaria integrazione del contraddittorio *iussu iudicis*, ben potendo il giudice, senza violare il principio della domanda e senza travalicare il proprio ruolo equidistante tra le parti, compiere un accertamento incidentale di responsabilità al solo scopo di determinare le singole quote di danno. La struttura del giudizio di responsabilità giustifica che il terzo non possa essere chiamato a intervenire in quanto ciò comporterebbe un’inammissibile estensione officiosa della domanda del pubblico ministero, in violazione del principio di attribuzione esclusiva a quest’ultimo dell’azione di responsabilità e senza la garanzia, per il terzo, di una previa formale istruttoria e, soprattutto, del previo invito a dedurre e a disculparsi. Tuttavia, è stato riscontrato un *deficit* di tutela del terzo, sotto un duplice profilo. In primo luogo, il terzo non è estraneo alla vicenda oggetto del giudizio, nella misura in cui esso verte anche sul suo

apporto causale nella produzione del danno erariale. Benché nei suoi confronti sia ormai preclusa l'azione di responsabilità, stante la valutazione effettuata dal P.M., sarebbe comunque pregiudizievole, anche sotto il profilo dell'immagine, una pronuncia che, sulla base di un diverso apprezzamento dei fatti, riducesse o addirittura escludesse la responsabilità dei soggetti convenuti, riconducendola, in tutto o in parte, al terzo estraneo al giudizio. In secondo luogo, nella particolare fattispecie della responsabilità amministrativa per danno erariale, il terzo rimane pur sempre esposto, ricorrendone i presupposti, all'eventuale domanda risarcitoria della pubblica amministrazione danneggiata, la cui iniziativa in sede civile non sarebbe preclusa dal mancato esercizio dell'azione di responsabilità erariale. Pertanto, non è indifferente che il giudice contabile faccia riferimento all'apporto del terzo nella causazione del danno erariale, anche se solo per circoscrivere o escludere la responsabilità dei convenuti. Affinché egli sia posto in condizione di conoscere della controversia e di valutare le iniziative da prendere, una volta esclusa la possibilità di chiamata o di intervento in giudizio per ordine del giudice, rimane percorribile l'ipotesi di un'iniziativa volontaria del terzo stesso. Tale soluzione implicherebbe, però, l'introduzione di una nuova fattispecie processuale di intervento in giudizio e presupporrebbe una forma di *denuntiatio litis* ad opera del giudice, parallela alla possibilità di segnalazione al P.M. di fatti nuovi prevista dal comma 3 del medesimo art. 83. Si tratta di scelte di sistema devolute al legislatore, il quale dispone di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà. Nel codice di giustizia contabile è rinvenibile una semplice traccia, insufficiente per ancorarvi un intervento additivo della Corte, dal momento che nel giudizio di responsabilità è previsto l'intervento volontario di un terzo solo in adesione alla posizione del P.M., mentre la *denuntiatio litis* è contemplata solo nel grado di impugnazione del giudizio pensionistico. Pertanto, è stata segnalata la necessità che il legislatore intervenga per rimediare, esercitando la sua discrezionalità, al riscontrato *deficit* di tutela del terzo non convenuto.

## ESTRATTO

«7.1.– (...) il potere del giudice contabile di disporre la chiamata in causa di soggetti non evocati nel giudizio di responsabilità erariale dal PM era espressamente contemplato dall'art. 47 del r.d. n. 1038 del 1933, il cui secondo periodo stabiliva che "l'intervento può essere anche ordinato dalla sezione d'ufficio, o anche su richiesta del procuratore generale o di una delle parti". Tale norma era stata comunemente integrata nella prassi, ai sensi dell'art. 26 del medesimo regio decreto – a mente del quale "nei procedimenti contenziosi di competenza della Corte dei conti si osservano le norme e i termini della procedura civile in quanto siano applicabili e non siano modificati dalle disposizioni del presente regolamento" – dalla disciplina recata dall'art. 107 del codice di procedura civile per l'intervento per ordine del giudice nel processo civile (...). 7.2.– In seguito, a fronte dell'estensione del novero delle garanzie del giusto processo contemplate dall'art. 111 Cost., ad opera della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (...), è stata tuttavia messa in discussione, da parte della stessa giurisprudenza contabile, la compatibilità del potere dell'autorità giudiziaria, almeno nel processo di responsabilità amministrativa, di ordinare la chiamata in causa di soggetti non evocati dal PM, con il principio dell'imparzialità del giudice. Questo indirizzo interpretativo, inizialmente non univoco, è divenuto maggioritario (...). 7.3.– (...) anche dopo la citata novella dell'art. 111 Cost., questa Corte aveva precisato che "gli artt. 14 e 26 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 – e, per il tramite di quest'ultima disposizione, l'art. 210 del codice di procedura civile – (...) consentono alla Corte di ordinare alle parti di produrre gli atti e i documenti ritenuti necessari alla decisione della controversia, e quindi di



*richiedere l'esibizione dell'atto di archiviazione disposto nei confronti di altri soggetti, concorrenti nel medesimo fatto produttivo di responsabilità amministrativa: al fine, all'esito di quella esibizione, non solo di ordinare, se del caso, l'intervento in causa dei concorrenti nella causazione del danno pubblico (allargamento del contraddittorio non impedito dal fatto che la loro posizione sia stata archiviata dal Procuratore regionale, non formandosi il giudicato con l'archiviazione), ma anche, eventualmente, di procedere ad una più esatta personalizzazione ed individualizzazione della responsabilità nei confronti di coloro che sono stati citati a giudizio dal pubblico ministero, e ciò alla luce del principio (...) secondo cui se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso" (ordinanza n. 261 del 2006).*

*8.– Ai fini della ricostruzione del quadro normativo di riferimento, occorre considerare, poi, che la norma censurata è stata emanata a fronte della delega contenuta nell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (...). Più in particolare, nell'ambito dei principi di delega espressi dal comma 2, lettera g), del predetto art. 20, (...) si colloca quello stabilito dal numero 6), che demandava al Governo di contemplare la "preclusione in sede di giudizio di chiamata in causa su ordine del giudice e in assenza di nuovi elementi e motivate ragioni di soggetto già destinatario di formalizzata archiviazione". In virtù del predetto principio di delega, il Governo ha emanato l'art. 83 cod. giust. contabile, della cui legittimità costituzionale, rispetto ai primi due commi, dubita la Corte dei conti (...).*

*8.1.– In particolare, il comma 1 dell'art. 83 cod. giust. contabile stabilisce, in termini generali, che "nel giudizio per responsabilità amministrativa è preclusa la chiamata in causa per ordine del giudice". Sotto tale profilo, la norma ha codificato l'orientamento affermato dalla giurisprudenza dominante della sezione centrale della Corte dei conti ancora nella vigenza dell'art. 47 del regolamento di procedura, la quale aveva ritenuto, (...) specie dopo le modifiche operate dalla legge cost. n. 2 del 1999 all'art. 111 Cost., che la mancata chiamata in giudizio da parte del PM di soggetti nei confronti dei quali lo stesso non avesse ritenuto di procedere con l'azione di responsabilità non comporta la necessaria integrazione del contraddittorio iussu iudicis, ben potendo il giudice, senza violare il principio della domanda e il proprio ruolo equidistante tra le parti, compiere un accertamento incidentale di responsabilità al solo scopo dell'esatta determinazione delle quote di danno da porre a carico dei soggetti evocati in giudizio (...). Anche nella Relazione illustrativa al decreto legislativo del 2016 la scelta legislativa di introdurre il divieto di chiamata in giudizio per ordine del giudice è stata motivata nel senso che "(...) costituisce la doverosa cerniera garantista tra fase istruttoria e la fase del giudizio" e che "(...) consentire un'integrazione del contraddittorio iussu iudicis, peraltro 'saltando' tutta la parte dell'esercizio delle garanzie difensive, sarebbe ovviamente contraria ai principi del giusto processo oltre che, (...), alla titolarità esclusiva del potere di azione da parte del pubblico ministero contabile".*

*8.2.– Per altro verso, nella formulazione originaria, il comma 2 dello stesso art. 83 (...) stabiliva che "quando il fatto dannoso costituisce ipotesi di litisconsorzio necessario sostanziale, tutte le parti nei cui confronti deve essere assunta la decisione devono essere convenute nello stesso processo. Qualora alcune di esse non siano state convenute, il giudice tiene conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza". La norma era apparsa di complessa lettura, stante la contraddittorietà logica nel ritenere possibile che un giudizio prosegua sebbene non venga integrato il contraddittorio nei confronti di litisconsorti necessari pretermessi, atteso che ciò condurrebbe, in spregio al fondamentale principio di economia processuale, a una sentenza inutiliter data. Peraltro, il successivo decreto correttivo del codice di giustizia contabile, varato con il d.lgs. n. 114 del 2019, ha modificato il censurato comma 2 eliminando la possibilità di disporre d'ufficio l'evocazione in giudizio nelle fattispecie di litisconsorzio necessario sostanziale. La norma stabilisce, quindi, nella formulazione attinta dalle censure (...), che "quando il fatto dannoso è causato da più*

persone e alcune di esse non sono state convenute nello stesso processo, se si tratta di responsabilità parziaria, il giudice tiene conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza". (...) 16.– Il filo conduttore delle censure (...) è quello di un denunciato deficit di tutela del terzo, il quale (...) in nessun caso può essere chiamato in giudizio per iniziativa officiosa del giudice, ma non di meno è interessato all'accertamento, che il giudice è chiamato a compiere, nel momento in cui il giudice stesso prefigura una sua responsabilità concorrente nella causazione del danno erariale, seppur al solo fine di dimensionare la responsabilità parziaria di ciascun convenuto in giudizio, destinatario dell'azione promossa dal PM. (...) 17.– Orbene, se la ipotizzata corresponsabilità del terzo deriva da "fatti nuovi" e tali sono quelli che eccedono i fatti "posti a base dell'atto introduttivo del giudizio", il terzo in realtà non rimane estraneo, perché ciò attiva il potere officioso del giudice di segnalazione al PM (...). 18.– Se invece la ipotizzata corresponsabilità del terzo non derivi da "fatti nuovi", ma da un diverso apprezzamento da parte del giudice di fatti già valutati dal PM – sia che quest'ultimo abbia adottato un formale provvedimento di archiviazione, sia anche che egli abbia soltanto valutato l'infondatezza del contributo causale della condotta del terzo al fatto dannoso – la struttura del giudizio di responsabilità (...) giustifica (...) che il terzo non possa essere chiamato, per ordine del giudice, a intervenire in giudizio. Ciò essenzialmente perché significherebbe un'inammissibile estensione officiosa della domanda del pubblico ministero, in violazione del principio di attribuzione esclusiva a quest'ultimo dell'azione di responsabilità e senza la garanzia, per il terzo, di una previa formale istruttoria e soprattutto senza il previo invito, a quest'ultimo, a dedurre e a discolarsi. Però, da una parte, c'è che il terzo non è estraneo alla vicenda, oggetto del giudizio, nella misura in cui si ragiona anche del suo apporto causale nel cagionare il danno erariale. Benché sia preclusa l'azione di responsabilità nei suoi confronti, stante la già effettuata valutazione "assolutoria" del pubblico ministero, soprattutto se trasfusa in un provvedimento di archiviazione, comunque sarebbe per il terzo pregiudizievole, anche sotto il profilo dell'immagine, una pronuncia del giudice, il quale, sulla base di un diverso apprezzamento dei fatti (non essendo, certamente, egli vincolato alle valutazioni del PM), riducesse (o finanche escludesse) la responsabilità dei soggetti convenuti in giudizio dal pubblico ministero per essere tale responsabilità, nella causazione del danno erariale, ascrivibile in parte (o in tutto) al terzo. D'altra parte, c'è anche che, nella particolare fattispecie della responsabilità amministrativa per danno erariale, il terzo rimane non di meno esposto, ricorrendone i presupposti, alla eventualità della domanda risarcitoria della PA danneggiata, la cui iniziativa giudiziaria non sarebbe preclusa, in tesi, dal mancato esercizio dell'azione del PM, ove anche ciò si fosse tradotto in un formale provvedimento di archiviazione. La legittimazione "concorrente" (o "colegittimazione"), del pubblico ministero e dell'amministrazione creditrice, ad agire davanti a distinte giurisdizioni per la tutela del credito, sub specie di possibile danno erariale o civile, è stata riconosciuta dalla giurisprudenza (...). Pertanto, sotto entrambi questi profili, non è indifferente per il terzo che il giudice, in ipotesi, per giustificare il ridimensionamento della responsabilità parziaria di ciascun convenuto, o addirittura la ritenuta insussistenza di ogni sua responsabilità, faccia riferimento all'apporto (concorrente o finanche esclusivo) del terzo stesso nella causazione del danno erariale. Ma – una volta esclusi, sia la chiamata (...) sia l'intervento (...) in giudizio del terzo per ordine del giudice (...) – rimarrebbe l'ipotesi di un'iniziativa volontaria del terzo stesso; la quale, però, implica la costruzione di una fattispecie processuale di intervento in giudizio del terzo e, prima ancora, di una ipotesi di segnalazione a quest'ultimo (denuntiatio litis), ad opera del giudice stesso, in parallelismo alla già prevista segnalazione al PM dei "fatti nuovi", perché il terzo sia posto in condizione di conoscere della controversia e di valutare le iniziative da prendere a sua tutela. Queste, però, sono scelte di sistema, che vedono nel codice di giustizia contabile solo una traccia, non

*sufficiente per un intervento additivo di questa Corte: nel giudizio di responsabilità è previsto l'intervento volontario di un terzo, ma solo in adesione alla posizione del pubblico ministero (art. 85), e nel giudizio pensionistico vi è un'ipotesi di denuntiatio litis, ma solo in grado di impugnazione (art. 183, comma 3, cod. giust. contabile, in simmetria con la denuntiatio litis di cui all'art. 332, primo comma, cod. proc. civ.). Sono, in definitiva, scelte devolute al legislatore, il quale "dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute" (...); scelte, pertanto, precluse a questa Corte (...). Ne deriva, quindi, l'inammissibilità delle esaminate questioni. Tuttavia, il denunciato deficit di tutela del terzo, non convenuto e il cui intervento in giudizio non può essere ordinato dal giudice, né aversi su base volontaria senza aderire alla posizione del PM, chiama il legislatore a intervenire nella materia compiendo le scelte discrezionali ad esso demandate, quando si discuta nel processo della concorrente responsabilità del terzo stesso, pur se al fine di accertare l'eventuale responsabilità parziaria dei soggetti convenuti in causa».*

\*\*\*

## **SENTENZA N. 214**

### **Il computo dell'indennità di posizione, nella misura minima, ai fini del trattamento previdenziale del personale diplomatico assegnato all'estero al momento del collocamento a riposo – Inammissibilità delle questioni e segnalazione al legislatore**

La sentenza n. 214 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 43, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973 e 170, primo comma, del d.P.R. n. 18 del 1967, impugnati, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., in quanto stabiliscono che l'indennità di posizione sia computata nella misura minima, anziché commisurata al grado e alle funzioni, ai fini del trattamento previdenziale (calcolato con il sistema retributivo) del personale diplomatico assegnato all'estero al momento del collocamento a riposo. Le censure vertono sulla determinazione della base pensionabile, che si interseca con la disciplina delle singole componenti retributive e si iscrive in un quadro devoluto alla contrattazione collettiva. Il superamento delle denunciate incongruenze postula un complessivo intervento di armonizzazione, destinato a incidere sia sulla peculiare disciplina retributiva applicabile al personale diplomatico sia sulla connessa normativa previdenziale, nell'ineludibile considerazione dell'unitarietà della carriera diplomatica, della specificità dei ruoli di volta in volta ricoperti nelle diverse sedi, della particolarità degli emolumenti corrisposti a chi presti servizio all'estero e in parte valorizzati anche ai fini previdenziali. Soltanto la prudente valutazione del legislatore può vagliare le molteplici opzioni disponibili. In particolare, l'indennità di posizione potrebbe essere computata secondo una *fictio*, che consideri il diplomatico cessato dal servizio in Italia e non all'estero, oppure alla stregua di un diverso, meno favorevole, meccanismo ancorato all'importo dell'indennità spettante prima del trasferimento nella sede estera. Simili soluzioni radicalmente alternative non consentono di indirizzare l'intervento correttivo né di collocarlo in un perimetro definito, segnato da grandezze già presenti nel sistema normativo e da punti di riferimento univoci.

## **ESTRATTO**

*«6.1.– Questa Corte è costante nell'affermare che la determinazione della base retributiva utile ai fini del trattamento di quiescenza è rimessa alle scelte discrezionali del*

legislatore, “chiamato a compiere ‘una congrua valutazione che contemperi le esigenze di vita dei lavoratori, che ne sono beneficiari, e le disponibilità finanziarie’ (sentenza n. 531 del 1988, punto 5 del Considerato in diritto), senza valicare il limite della ‘garanzia delle esigenze minime di protezione della persona’ (sentenza n. 457 del 1998, punto 5 del Considerato in diritto)” (sentenza n. 259 del 2017, punto 3.1. del Considerato in diritto). Compete al legislatore, nel preminente rispetto dei diritti fondamentali, la razionalizzazione dei sistemi previdenziali, operazione quest’ultima che postula valutazioni e bilanciamenti di interessi contrapposti (sentenza n. 202 del 2008, punto 2 del Considerato in diritto). 6.2.– Nella fattispecie (...), non viene in rilievo il rispetto delle esigenze minime di protezione della persona, che pure si impongono alle scelte discrezionali del legislatore nel definire la disciplina del trattamento di quiescenza. Le censure vertono sulla determinazione della base pensionabile, che si interseca con la disciplina delle singole componenti della retribuzione, come l’indennità di servizio all’estero, e si iscrive in un quadro devoluto alla contrattazione collettiva. Il superamento delle incongruenze indicate dal rimettente postula un complessivo intervento di armonizzazione, destinato a incidere, sia sulla peculiare disciplina retributiva applicabile al personale diplomatico, sia sulla connessa normativa previdenziale, nella ineludibile considerazione dell’unitarietà della carriera diplomatica, della specificità dei ruoli di volta in volta ricoperti nelle diverse sedi dell’amministrazione, della particolarità degli emolumenti corrisposti a chi presti servizio all’estero e in parte valorizzati anche ai fini previdenziali. 6.3.– Le stesse argomentazioni illustrate dal giudice rimettente lasciano trapelare una molteplicità di opzioni, che solo la prudente valutazione del legislatore può vagliare nelle svariate implicazioni che presentano. (...) Nella prospettiva del giudice rimettente, l’indennità di posizione potrebbe essere dunque computata secondo una fictio, che consideri il diplomatico cessato dal servizio in Italia e non all’estero, oppure alla stregua di un diverso, meno favorevole, meccanismo ancorato all’importo dell’indennità spettante al diplomatico – o alla corrispondente figura di minor rango – prima del trasferimento nella sede estera. Si profilano (...) soluzioni radicalmente alternative, che non consentono di indirizzare l’intervento correttivo (...) né di “collocarlo entro un perimetro definito, segnato da grandezze già presenti nel sistema normativo e da punti di riferimento univoci”».

\*\*\*

## SENTENZA N. 237

### **La rideterminazione su base contributiva degli assegni vitalizi relativi agli anni di mandato da senatore svolti fino al 31 dicembre 2011 – Inammissibilità delle questioni e auspicio rivolto al legislatore**

La sentenza n. 237 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 26, comma 1, lett. b), della legge n. 724 del 1994, impugnato, in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, 38, 53, 67, 69 e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui – nel sopprimere qualsiasi regime fiscale particolare per gli assegni vitalizi spettanti agli ex parlamentari – non prevede che tali prestazioni vengano disciplinate nel rispetto dei principi generali in materia previdenziale, e 1, comma 1, della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato della Repubblica n. 6 del 2018, impugnato, in relazione ai medesimi parametri, nella parte in cui prevede la rideterminazione retroattiva, su base contributiva, degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali *pro rata*, nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato da senatore svolti fino al 31 dicembre 2011. Il giudizio di legittimità di quest’ultima disposizione spetta al rimettente Consiglio di garanzia

del Senato, organo di autodichia. Infatti, la disciplina sui vitalizi, adottata dall'organo amministrativo di vertice del Senato, è stata posta, fin dalla sua istituzione, mediante regolamenti parlamentari "minori" o "derivati", che rinvengono il proprio fondamento e la propria fonte di legittimazione in quelli "maggiori" o "generali", approvati da ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei propri componenti, ai sensi dell'art. 64, primo comma, Cost. Anche i regolamenti "minori" sono una manifestazione della potestà normativa che la Costituzione riconosce alle Camere, a presidio della loro indipendenza e per il libero ed efficiente svolgimento delle proprie funzioni, e contribuiscono a delineare lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari definito dagli artt. 64 e 72 Cost. Al pari dei regolamenti "maggiori", pur ricompresi tra le fonti dell'ordinamento generale, i regolamenti "minori" non sono annoverabili tra gli atti aventi forza di legge soggetti al giudizio della Corte ai sensi dell'art. 134, primo alinea, Cost. Benché, nel sistema costituzionale delle fonti, il regolamento parlamentare sia espressamente previsto come atto normativo dotato di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria, nella quale quest'ultima non è abilitata a intervenire, tuttavia, la riserva di regolamento assume carattere indefettibile solo in materia di procedimento legislativo. Con riferimento ad altri settori del diritto parlamentare resta invece demandata alla discrezionalità del Parlamento la scelta della fonte più idonea a regolare ciascuna materia. La disciplina degli emolumenti dovuti al termine dell'incarico elettivo, tradizionalmente affidata ad atti regolamentari, investe una componente essenziale del trattamento economico del parlamentare e contribuisce ad assicurare a tutti i cittadini uguale diritto di accesso alla funzione, scongiurando il rischio che il relativo svolgimento possa rimanere sprovvisto di adeguata protezione previdenziale. L'opzione per la fonte legislativa, del resto espressamente operata dall'art. 69 Cost. con riguardo all'indennità, garantirebbe la scrutinabilità dell'atto normativo davanti alla Corte e assicurerebbe un'auspicabile omogeneità della disciplina concernente lo *status* di parlamentare.

## ESTRATTO

*«3.– La riforma adottata con la deliberazione n. 6 del 2018 – così come l'omologa normativa introdotta dall'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati con deliberazione del 12 luglio 2018, n. 14 – ha significativamente innovato la disciplina dell'assegno vitalizio, delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata, nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011, uniformandola al regime previdenziale, basato sul metodo contributivo, vigente nell'ordinamento generale. 3.1.– La novella costituisce l'ultimo approdo di una evoluzione normativa che, fatta eccezione per la disciplina fiscale, di rango legislativo, ha sempre trovato il suo assetto in regolamenti degli organi di vertice amministrativo delle Camere. Essa rinviene la sua genesi nella istituzione, con delibere degli Uffici di presidenza di Camera e Senato del 9 aprile del 1954, di due distinte casse di previdenza per i deputati e i senatori, aventi lo scopo di provvedere alla corresponsione di una "pensione vitalizia" a favore dei parlamentari cessati dal mandato, delle loro vedove e dei loro orfani. Le casse furono poi disciolte nel 1959 e successivamente (...) unificate nella Cassa di previdenza per i parlamentari (...). Con le deliberazioni rispettivamente del 30 ottobre 1968 e del 18-23 ottobre 1968, l'Ufficio di presidenza della Camera e il Consiglio di presidenza del Senato adottarono i rispettivi regolamenti per la previdenza dei deputati e dei senatori, con i quali fu istituita una voce in entrata destinata a recepire le ritenute obbligatorie prelevate dall'indennità spettante agli stessi, secondo un meccanismo non dissimile da quello previsto per i lavoratori nell'ordinamento generale (...). Il sistema (...) presentava una connotazione lato sensu assicurativa (sentenza n. 289 del 1994), come confermato dalla deliberazione del Consiglio di presidenza del 30 giugno 1993, n. 44 (...). Il descritto assetto normativo è rimasto in vigore,*

per il Senato, fino al 1997, allorquando, con la deliberazione del Consiglio di presidenza del 30 luglio (...), le disposizioni regolamentari fino ad allora vigenti sono state oggetto di rilevanti modifiche, che hanno investito, anzitutto, le modalità di determinazione dell'assegno (...). 3.2.– Una radicale modifica del sistema (...) si è avuta, per entrambe le Camere, con l'adozione, nel 2012, dei nuovi regolamenti delle pensioni dei deputati e dei senatori, adottati con deliberazioni degli organi di presidenza assunte d'intesa, rispettivamente, il 30 gennaio 2012 per la Camera dei deputati e il 31 gennaio 2012 per il Senato. Tale riforma ha comportato una profonda trasformazione della disciplina del trattamento di quiescenza dei parlamentari. Per quanto concerne più specificamente il Senato, l'art. 1, comma 1, del nuovo "Regolamento delle pensioni dei senatori" ha stabilito che la disciplina interessa i senatori in carica alla data del 1° gennaio 2012 ovvero eletti successivamente, nonché quelli che abbiano esercitato il mandato parlamentare precedentemente a tale data e successivamente rieletti. Il comma 2 dello stesso articolo ha precisato, inoltre, che "i senatori sono assoggettati d'ufficio alla contribuzione previdenziale, che si effettua mediante trattenute sull'indennità parlamentare, ovvero sulle competenze accessorie qualora abbiano optato, in luogo dell'indennità, per il trattamento economico in godimento presso la pubblica amministrazione di appartenenza (...)". (...) La novità più significativa della novella del 2012 si rinviene nell'art. 3 del regolamento, ove viene esplicitamente dichiarato il passaggio del trattamento previdenziale per i senatori al sistema di liquidazione basato sul metodo contributivo (...). La riforma del 2012 allinea il metodo di quantificazione del trattamento di quiescenza per i parlamentari a quello, conformato sul modello contributivo, affermatosi nell'ordinamento generale all'esito di una riforma organica avviata con la legge 8 agosto 1995, n. 335 (...) e completata con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (...). (...) analogamente a quanto stabilito per la generalità dei lavoratori, anche ai senatori in carica alla data del 1° gennaio 2012 è applicato un sistema pro rata, il cui calcolo è definito dall'art. 4 del regolamento (...). 3.3.– In tale cornice normativa, dominata dalle fonti di diritto parlamentare, il legislatore si è astenuto dal dettare una disciplina generale dei vitalizi, limitandosi a regolarne il solo trattamento fiscale (...). 3.4.– Nella trama normativa sin qui ricomposta si inserisce la deliberazione n. 6 del 2018 (...) con la quale (...) il Consiglio di presidenza del Senato ha approvato la rideterminazione su base contributiva degli assegni vitalizi e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata, nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011. Tale deliberazione fa seguito alla discussione di un disegno di legge di iniziativa parlamentare del 2015, presentato nella XVII Legislatura (Camera dei deputati – proposta di legge n. 3225, recante "Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali"), approvato in prima lettura alla Camera e poi arrestatosi al Senato in concomitanza con la fine di quella legislatura. I regolamenti del 2018, così come la proposta di legge del 2015 che li ha preceduti, mirano ad abolire gli assegni vitalizi maturati anteriormente alla riforma del 2012, riconfigurandone il regime giuridico alla stregua del modello previdenziale contributivo adottato nell'ordinamento generale. A tal fine l'art. 1, commi 1 e 2, della deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 6 del 2018 dispone che, a decorrere dal 1° gennaio 2019, gli importi degli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata, diretti e di reversibilità, maturati sulla base della normativa vigente alla data del 31 dicembre 2011, sono rideterminati moltiplicando il montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione relativo all'età anagrafica del senatore alla data della decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale pro rata. (...) 5.2.– Parimenti inammissibile è la seconda questione sollevata dal Consiglio di garanzia in riferimento all'art. 1, comma 1, della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato n. 6 del 2018. 5.2.1.– La determinazione in scrutinio, quale atto

*normativo adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione del Senato, si iscrive nel novero dei regolamenti parlamentari cosiddetti "minori" o "derivati", che rinvergono il proprio fondamento e la propria fonte di legittimazione in quelli cosiddetti "maggiori" o "generalisti", approvati da ciascuna Camera a maggioranza assoluta dei suoi componenti ai sensi dell'art. 64, primo comma, Cost. Come questi ultimi, anche i regolamenti parlamentari minori costituiscono una manifestazione della potestà normativa che la Costituzione riconosce alle Camere a presidio della loro indipendenza "e, perciò, per il libero ed efficiente svolgimento delle proprie funzioni" (sentenza n. 262 del 2017). Essi contribuiscono, come tali, a delineare lo "statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari" (sentenza n. 379 del 1996), quale definito e delimitato dagli artt. 64 e 72 Cost., ossia dalle norme che segnano l'ambito di competenza riservato avente ad oggetto l'organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione (sentenza n. 120 del 2014). 5.2.2.– Questa Corte ha iscritto i regolamenti maggiori tra le fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, (...) precisando comunque che detti regolamenti non sono annoverabili tra gli atti aventi forza di legge ai sensi dell'art. 134, primo alinea, Cost. Tale precisazione va, a maggior ragione, ribadita con riguardo ai regolamenti minori, che, come dianzi sottolineato, trovano in quelli maggiori la propria fonte di legittimazione. 5.2.3. (...) nel sistema delle fonti delineato dalla Costituzione il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall'art. 64 come atto normativo dotato di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria, "nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire". La riserva di regolamento assume, nondimeno, carattere indefettibile soltanto in materia di procedimento legislativo. Con riferimento ad altri settori del diritto parlamentare resta demandata alla discrezionalità del Parlamento la scelta della fonte più congeniale alla materia da trattare. La disciplina del vitalizio è stata posta, fin dalla sua istituzione, mediante regolamenti minori. E questa Corte ha rilevato la particolare natura di tale istituto, che ha trovato la sua origine nella mutualità e si è gradualmente trasformato in una forma di previdenza intesa in senso lato, "conservando peraltro un regime speciale che trova il suo assetto non nella legge, ma in regolamenti interni delle Camere" (...). 5.2.4.– Tuttavia, l'adozione di norme volte a disciplinare gli emolumenti dovuti al termine dell'incarico elettivo, investendo una componente essenziale del trattamento economico del parlamentare, contribuisce ad assicurare a tutti i cittadini uguale diritto di accesso alla relativa funzione, scongiurando il rischio che lo svolgimento del munus parlamentare, che talora si dispiega in un significativo arco temporale della vita lavorativa dell'eletto, possa rimanere sprovvisto di adeguata protezione previdenziale. Pertanto, la opzione per la fonte legislativa – del resto espressamente operata, con riguardo alla indennità, dall'art. 69 Cost. – garantirebbe in più la scrutinabilità dell'atto normativo davanti a questa Corte e assicurerebbe un'auspicabile omogeneità della disciplina concernente lo status di parlamentare».*

\*\*\*

## **SENTENZA N. 268**

**Le modalità di ripiano del disavanzo di amministrazione della Regione Molise non recuperato ed emerso nel corso del 2019 – Illegittimità costituzionale in parte qua, illegittimità costituzionale e richiamo alle istituzioni regionali**

La sentenza n. 268 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., dell'art. 12, comma 1, lett. dd), della legge della Regione

Molise n. 17 del 2020, di approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2019, e del relativo allegato n. 30, nella parte in cui disponevano le modalità di copertura del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione dell'esercizio 2019, articolando il ripiano su più esercizi. Dall'analisi delle componenti del disavanzo e del correlato recupero è risultato il mancato rispetto dei principi contabili di cui ai paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, che disciplinano gli effetti della tardiva approvazione del rendiconto. Poiché la tardività non consente l'applicazione del disavanzo all'esercizio successivo a quello in cui si è formato, l'ente che non ha approvato il rendiconto di un determinato esercizio e non ha 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. Nel caso in esame, il rendiconto non solo non era stato approvato nel termine (peraltro eccezionale) del 30 settembre 2020, ma nemmeno in tempo utile per permettere il recupero del disavanzo mediante variazioni al bilancio 2020. L'approvazione tardiva ha reso di fatto impossibile non solo applicare il disavanzo non ripianato del 2019 al primo esercizio utile, ma anche ripianare l'ulteriore disavanzo verificatosi nel 2019. L'intero ammontare del disavanzo non ripianato avrebbe dovuto pertanto essere applicato per intero all'esercizio 2021. La pronuncia ha altresì dichiarato illegittima, per violazione del medesimo parametro, l'intera legge della Regione Molise n. 3 del 2021, di approvazione del bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021-2023, che risultava sottostimato rispetto all'entità complessiva del disavanzo da recuperare. Esso, infatti, imputava all'esercizio 2021 solo la quota di disavanzo non ripianato relativo al 2019 derivante da precedenti piani di rientro e da anticipazioni di liquidità, mentre il ripiano del maggiore disavanzo generato nel 2019 veniva imputato in parte all'esercizio 2022 e in parte all'esercizio 2023. La non consentita dilazione nel tempo del ripiano del disavanzo ha compromesso l'attendibilità di tutte le previsioni inerenti al ciclo di bilancio, ponendosi in insanabile contrasto con il principio inderogabile di continuità tra gli esercizi finanziari, che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale. Peraltro, la modifica delle modalità di ripiano intervenuta a esercizio quasi ultimato è apparsa sintomatica di una condotta contraria ai principi di sana gestione finanziaria. Come osservato in un precedente giudizio riguardante la medesima Regione, il principio dell'equilibrio tendenziale di bilancio è un precetto dinamico della gestione finanziaria che consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche. Pertanto, risulta doverosa l'adozione di appropriate variazioni del bilancio di previsione, nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute.

## ESTRATTO

*«6.– La questione promossa nei confronti dell'art. 12, comma 1, lettera dd), della legge reg. Molise n. 17 del 2020, nella parte in cui dispone il ripiano del disavanzo di amministrazione non recuperato nel corso dell'esercizio 2019, nonché dell'ulteriore disavanzo emerso nel medesimo anno in più esercizi, è fondata. 6.1.– (...) i principi contabili applicati contenuti nei paragrafi 9.2.26 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 disciplinano gli effetti della "tardiva approvazione" del rendiconto di un esercizio, che, in quanto tale, "non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato". Dai menzionati principi consegue che, in caso di approvazione tardiva, il disavanzo di amministrazione non ripianato in corso di esercizio, nonché l'eventuale ulteriore disavanzo emerso, sono ripianati applicandoli per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione. In proposito questa Corte ha di recente ricordato*



che “quando 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” (sentenza n. 246 del 2021). 6.2.– Tale è la situazione verificatasi per l’esercizio finanziario 2019 della Regione Molise, il cui rendiconto non è stato approvato dal Consiglio regionale né entro il 30 settembre 2020, termine eccezionale in vigore nell’anno 2020 – in considerazione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 (...) – né nel successivo tempo utile a consentire, mediante variazioni al bilancio dell’esercizio 2020, l’adozione delle misure di recupero del disavanzo 2019. L’approvazione del rendiconto 2019 e del relativo disavanzo è, infatti, avvenuta soltanto a esercizio concluso, ossia il 30 dicembre 2020 e, pertanto, essendo tardiva, il disavanzo non ripianato, nonché l’ulteriore disavanzo emerso, non potevano che essere oggetto di recupero “per l’intero importo nell’esercizio in corso di gestione”, ossia l’esercizio 2021, in base ai citati principi contabili (...). La legge reg. Molise n. 17 del 2020 ha accertato un disavanzo al 31 dicembre 2019 pari a euro 533.485.728,21 aumentato, rispetto a quanto accertato nel 2018, di euro 21.740.555,10, cifra che corrisponde al maggiore disavanzo emerso in corso di gestione 2019. L’approvazione tardiva del rendiconto relativo al 2019 ha di fatto reso impossibile non solo applicare il disavanzo non ripianato (pari a euro 19.647.433,60) al primo esercizio del bilancio di previsione dell’esercizio in corso di gestione (ossia 2020), ma ha anche “consumato” la possibilità di ripianare l’ulteriore disavanzo (pari a euro 21.740.555,10) negli esercizi considerati del bilancio di previsione. Conseguenze da tutto ciò che l’intero ammontare di disavanzo non ripianato nel 2019 avrebbe dovuto essere applicato, per intero, all’esercizio 2021, ai sensi di quanto prescrive il combinato dei richiamati principi contabili (...), a loro volta espressione della esigenza di armonizzare i bilanci pubblici quanto allo specifico profilo della disciplina del disavanzo di amministrazione e della uniformità dei tempi del suo ripiano (...). Le previsioni regionali impugnate, pertanto, si pongono in contrasto con l’evocato art. 42, commi 12 e 14, del d.lgs. n. 118 del 2011 e, di conseguenza, violano l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto violano la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici. 6.3.– Per le considerazioni fin qui svolte, va dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 12, comma 1, lettera dd), della legge reg. Molise n. 17 del 2020 e dell’Allegato 30 (Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale, contenente anche la nota informativa sugli strumenti finanziari derivati della Regione), nella parte in cui dispongono le modalità di copertura del disavanzo derivante dalla gestione dell’esercizio 2019. 7.– Anche la questione promossa nei confronti della legge reg. Molise n. 3 del 2021, incentrata sempre sulle modalità di ripiano del disavanzo non recuperato ed emerso nel corso del 2019, è fondata. Le Tabelle relative alla composizione e alla copertura del disavanzo, rappresentate nell’Allegato 16 contenente la Nota integrativa, approvato con l’art. 2, comma 1, lettera p), della legge reg. Molise n. 3 del 2021, applicano al 2021 la quota di disavanzo non ripianato relativa al 2019, e derivante da precedenti piani di rientro nonché da anticipazioni di liquidità (pari a euro 19.647.433,60); mentre, il maggiore disavanzo generato dalla gestione 2019 (pari a euro 21.740.555,10) viene applicato in parte nel 2022 (per una quota pari a euro 11.740.555,10) e in parte al 2023 (per la rimanente quota pari a euro 10.000.000,00), giusta deliberazione della Giunta regionale del 29 marzo 2021, n. 60, con cui la Regione ha approvato il piano di rientro. La corretta applicazione dei principi contabili (...) impone (...) che alla quota di disavanzo da ripianare per il 2021 debba aggiungersi per intero quanto non recuperato nel 2019. Pertanto, l’ammontare di disavanzo da ripianare nel 2021 avrebbe dovuto includere, oltre alla quota da recuperare in quell’esercizio, in attuazione delle previsioni dei precedenti piani di rientro (pari a euro 19.822.650,66), anche l’intero disavanzo non ripianato nel 2019 (pari a euro

41.387.988,70). Da ciò consegue che l'intero bilancio di previsione 2021, di cui alla impugnata legge regionale n. 3 del 2021, risulta sottostimato quanto all'importo del disavanzo da recuperare, che va iscritto "prima di tutte le spese" (...). Deve in proposito evidenziarsi che la modifica delle modalità di ripiano intervenuta ad esercizio quasi ultimato (...) è sintomatica di una condotta contraria ai principi in tema di sana gestione finanziaria, necessariamente tendente all'equilibrio del bilancio. È utile ricordare – come già messo in evidenza (...) in un giudizio riguardante la medesima Regione – che "il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio è un precetto dinamico della gestione finanziaria il quale consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche" (sentenza n. 250 del 2013). Anche per la Regione Molise vale dunque (...) la doverosità dell'adozione di 'appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute' (sentenza n. 250 del 2013)" (sentenza n. 266 del 2013). 7.1.– In definitiva, l'illegittima applicazione dei principi contabili sul ripiano del disavanzo accumulato nell'esercizio 2019, pregiudicando la correttezza e l'attendibilità dei valori contabili presi a riferimento per la costruzione degli equilibri degli esercizi successivi, e ponendosi conseguentemente in insanabile contrasto rispetto "all'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari (...) che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale" (sentenza n. 274 del 2017), comporta l'illegittimità costituzionale dell'intera legge reg. Molise n. 3 del 2021».