

**CORTE COSTITUZIONALE**

Servizio Studi

**Dialogo con il legislatore e gli organi di governo: moniti,  
auspici, inviti e richiami nella giurisprudenza costituzionale  
del 2018**

Febbraio 2019



**Dialogo con il legislatore e gli organi di governo: moniti,  
auspici, inviti e richiami nella giurisprudenza costituzionale  
del 2018**

A cura di Riccardo Nevola  
Composizione: Mariangela Prestipino

## INDICE

- SENTENZA N. 6**..... pag. 7  
*La corretta interpretazione dell'art. 111, ottavo comma, Cost. e l'assetto pluralistico delle giurisdizioni – Inammissibilità e non fondatezza delle questioni e auspicio rivolto al legislatore.*
- SENTENZA N. 28**..... pag. 7  
*Procedure d'infrazione e inadempienze dello Stato in danno della collettività (bonifica della discarica "Razzaboni") – Inammissibilità dei conflitti di attribuzione tra enti e richiamo agli organi di governo.*
- SENTENZA N. 33**..... pag. 8  
*L'applicazione obbligatoria della confisca "allargata" in caso di condanna per il delitto di ricettazione – Non fondatezza della questione e auspicio rivolto al legislatore.*
- SENTENZA N. 43**..... pag. 9  
*Divieto di bis in idem e sanzioni amministrative di natura penale ai sensi della Convenzione EDU – Restituzione degli atti al rimettente e invito al legislatore.*
- SENTENZA N. 88**..... pag. 10  
*La mancata previsione della proponibilità della domanda di equa riparazione per violazione del termine di ragionevole durata del processo in pendenza del procedimento presupposto – Illegittimità costituzionale in parte qua e rinvio all'ulteriore disciplina del legislatore.*
- SENTENZA N. 93**..... pag. 11  
*Il giudicato civile e la mancata previsione di una specifica causa di revocazione per la conformazione alle sentenze della Corte EDU – Non fondatezza della questione e auspicio rivolto al legislatore.*
- SENTENZA N. 120**..... pag. 12  
*Il diritto di associazione sindacale dei militari – Illegittimità costituzionale in parte qua e rinvio alla futura indispensabile disciplina legislativa.*
- SENTENZA N. 149**..... pag. 13  
*La concessione di benefici all'ergastolano che abbia cagionato la morte del sequestrato (condizioni) – Illegittimità costituzionale in parte qua e rinvio all'ulteriore intervento del legislatore.*
- SENTENZA N. 199**..... pag. 15  
*I servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico – Illegittimità costituzionale e monito alla Regione.*

**SENTENZA N. 200**..... pag. 15

*L'incidenza del congelamento delle retribuzioni del pubblico impiego nel quadriennio 2011-2014 sui trattamenti pensionistici – Non fondatezza delle questioni e rinvio all'eventuale intervento del legislatore.*

**ORDINANZA N. 207** ..... pag. 16

*L'incriminazione dell'aiuto al suicidio – Disposizione idonea a produrre effetti costituzionalmente incompatibili – Rinvio a nuova udienza e invito al legislatore a tutelare la libertà di autodeterminazione del malato.*

## SENTENZA N. 6

La corretta interpretazione dell'art. 111, ottavo comma, Cost. e l'assetto pluralistico delle giurisdizioni – Inammissibilità e non fondatezza delle questioni e auspicio rivolto al legislatore.

*La sentenza n. 6 ha dichiarato, tra l'altro, l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, impugnato, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost., 6, par. 1, CEDU e 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione, nella parte in cui prevede che le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di pubblico impiego anteriore al 30 giugno 1998 restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo qualora siano proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000. Il ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, previsto dall'ottavo comma dell'art. 111 Cost. avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, non comprende anche il sindacato su errores in procedendo o in iudicando. Né l'intervento delle sezioni unite, in sede di controllo di giurisdizione, può essere giustificato dalla violazione di norme dell'Unione europea o della CEDU. Peraltro, specialmente nell'ipotesi di sopravvenienza di una decisione contraria delle Corti sovranazionali, il problema indubbiamente esiste ma deve trovare la sua soluzione all'interno di ciascuna giurisdizione, eventualmente anche con un nuovo caso di revocazione di cui all'art. 395 cod. proc. civ., come auspicato dalla sentenza n. 123 del 2017 con riferimento alle sentenze della Corte EDU.*

## ESTRATTO

«14.1. – L'intervento delle sezioni unite, in sede di controllo di giurisdizione, nemmeno può essere giustificato dalla violazione di norme dell'Unione o della CEDU, non essendo peraltro chiaro, nell'ordinanza di rimessione e nella stessa giurisprudenza ivi richiamata, se ciò valga sempre ovvero solo in presenza di una sentenza sopravvenuta della Corte di giustizia o della Corte di Strasburgo. In ogni caso, ancora una volta, viene ricondotto al controllo di giurisdizione un motivo di illegittimità (sia pure particolarmente qualificata), motivo sulla cui estraneità all'istituto in esame non è il caso di tornare. Rimane il fatto che, specialmente nell'ipotesi di sopravvenienza di una decisione contraria delle Corti sovranazionali, il problema indubbiamente esiste, ma deve trovare la sua soluzione all'interno di ciascuna giurisdizione, eventualmente anche con un nuovo caso di revocazione di cui all'art. 395 cod. proc. civ., come auspicato da questa Corte con riferimento alle sentenze della Corte EDU (sentenza n. 123 del 2017)».

\*\*\*

## SENTENZA N. 28

Procedure d'infrazione e inadempienze dello Stato in danno della collettività (bonifica della discarica "Razzaboni") – Inammissibilità dei conflitti di attribuzione tra enti e richiamo agli organi di governo.

*La sentenza n. 28 ha dichiarato inammissibili tre conflitti di attribuzione tra enti promossi dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 novembre 2015, alla nota della Direzione generale per i rifiuti e l'inquinamento presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 1° febbraio 2016, prot. n. 0001528, e alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per i rapporti finanziari con l'Unione europea del 1° aprile 2016, n. R.G. 31511. I conflitti – con cui si lamentava l'erronea interpretazione e applicazione di disposizioni legislative e non un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze – riguardavano diverse fasi della vicenda legata alla bonifica della discarica "Razzaboni", sita nel Comune di San Giovanni in Persiceto e rientrante tra quelle per cui la Corte di giustizia dell'Unione europea, a seguito della procedura d'infrazione n. 2003/2077, ha dapprima condannato lo Stato italiano per la violazione degli obblighi di diritto comunitario (sentenza del 26 aprile 2007, causa C-135/05) e, successivamente, irrogato una sanzione pecuniaria per il mancato adempimento degli obblighi previsti dalla precedente decisione (sentenza del 2 dicembre 2014, causa C-196/13). La sanzione pecuniaria è stata irrogata nonostante la bonifica del sito sia intervenuta a partire dal 2009 poiché la documentazione relativa è stata trasmessa dallo Stato alla Commissione europea non prima del 2016. Il difetto di collaborazione tra lo Stato, la Regione e il Comune ha impedito alla Commissione di attestare in una data antecedente l'intervenuta regolarizzazione del sito. In particolare, lo Stato, non fornendo la pur possibile dimostrazione richiesta dalla Corte di giustizia, ha provocato il pagamento di penalità che si risolvono in un danno per la collettività.*

## **ESTRATTO**

«1. – (...) Non si può non notare che la sanzione pecuniaria risulta irrogata dopo che la bonifica del sito era intervenuta sin dal 2009, mentre la documentazione relativa risulta trasmessa dallo Stato alla Commissione europea non prima del 2016. Agli atti di questo procedimento vi sono posizioni diverse delle parti sulle ragioni di tale ritardo. Certo si è che il difetto di collaborazione tra lo Stato, la Regione Emilia-Romagna e il Comune di San Giovanni in Persiceto ha impedito alla Commissione europea di attestare in una data antecedente l'intervenuta regolarizzazione del sito. Con la conseguenza che la Corte di giustizia ha condannato l'Italia che "non è stata in grado di dimostrare che l'inadempimento constatato nella sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250) sia effettivamente cessato. Si deve quindi considerare che siffatto inadempimento perdura da oltre sette anni, un periodo di durata notevole" (sentenza 2 dicembre 2014). È così ineludibile e grave dover constatare che lo Stato, non fornendo la pur possibile dimostrazione richiesta dalla Corte di giustizia, ha provocato il pagamento di penalità che si risolvono in un danno per la collettività».

\*\*\*

## **SENTENZA N. 33**

L'applicazione obbligatoria della confisca "allargata" in caso di condanna per il delitto di ricettazione – Non fondatezza della questione e auspicio rivolto al legislatore.

*La sentenza n. 33 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-sexies, comma 1, del d.l. n. 306 del 1992, impugnato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui include il delitto di ricettazione tra quelli per i quali, nel caso di condanna o di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., è sempre disposta la speciale confisca – cosiddetta “allargata” – ivi prevista e avente ad oggetto denaro, beni o altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica. L'inserimento del delitto di ricettazione nella lista dei reati presupposti dalla confisca allargata non rappresenta un unicum privo di correlazione con la ratio della misura. Infatti, la scelta dei “reati matrice” è risultata fin dal principio non rigorosamente sintonica rispetto al dichiarato intento di contrastare l'accumulazione dei patrimoni della criminalità organizzata; e ha sempre compreso delitti che, pur tipici di tale forma di criminalità, in fatto ben possono essere perpetrati in contesti del tutto avulsi da essa. La ricettazione resta, per sua natura, un delitto idoneo a determinare un'illecita accumulazione di ricchezza e suscettibile di essere perpetrato in forma professionale o continuativa. Ciò nonostante, constatato il processo di accrescimento della compagine dei reati cui è annessa la misura ablativa, la Corte ha formulato l'auspicio che la selezione dei “delitti matrice” da parte del legislatore avvenga secondo criteri strettamente coesi e ragionevolmente restrittivi, onde evitare evidenti tensioni sul piano delle garanzie che devono assistere misure tanto invasive sul piano patrimoniale.*

#### ESTRATTO

«12. – Alla luce di quanto precede, i denunciati profili di violazione del principio di eguaglianza si rivelano, dunque, insussistenti, sicché la questione va dichiarata non fondata. A fronte del ricordato processo di accrescimento della compagine dei reati cui è annessa la misura ablativa speciale, questa Corte non può astenersi, peraltro, dal formulare l'auspicio che la selezione dei “delitti matrice” da parte del legislatore avvenga, fin tanto che l'istituto conservi la sua attuale fisionomia, secondo criteri ad essa strettamente coesi e, dunque, ragionevolmente restrittivi. Ad evitare, infatti, evidenti tensioni sul piano delle garanzie che devono assistere misure tanto invasive sul piano patrimoniale, non può non sottolinearsi l'esigenza che la rassegna dei reati presupposto si fondi su tipologie e modalità di fatti in sé sintomatiche di un illecito arricchimento del loro autore, che trascenda la singola vicenda giudizialmente accertata, così da poter veramente anettere il patrimonio “sproporzionato” e “ingiustificato” di cui l'agente dispone ad una ulteriore attività criminosa rimasta “sommersa”».

\*\*\*

#### SENTENZA N. 43

Divieto di *bis in idem* e sanzioni amministrative di natura penale ai sensi della Convenzione EDU – Restituzione degli atti al rimettente e invito al legislatore.

*La sentenza n. 43 ha restituito al rimettente gli atti relativi alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 cod. proc. pen., censurato, in relazione agli artt. 117, primo comma, Cost. e 4 del Protocollo n. 7 della CEDU, nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione. La sentenza della Grande Camera del 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia, successiva all'atto di promovimento, ha impresso un nuovo sviluppo alla materia affermando il principio di diritto secondo cui "il ne bis in idem non opera quando i procedimenti sono avvinti da un legame materiale e temporale sufficientemente stretto (sufficiently closely connected in substance and in time)". Il ne bis in idem convenzionale cessa di agire quale regola inderogabile conseguente alla mera presa d'atto circa la definitività del primo procedimento, ma viene subordinato a un apprezzamento proprio della discrezionalità giudiziaria in ordine al nesso che lega i procedimenti, perché in presenza di una close connection è permesso proseguire nel nuovo giudizio ad onta della definizione dell'altro. In tal modo, la garanzia in esame perde il suo originario carattere esclusivamente processuale. La nuova regola rende meno probabile l'applicazione del divieto convenzionale di bis in idem alle ipotesi di duplicazione dei procedimenti sanzionatori per il medesimo fatto, pur non potendosi escludere che tale applicazione si imponga di nuovo ogni qual volta sia venuto a mancare l'adeguato legame temporale e materiale, a causa di un ostacolo normativo o del modo in cui si sono svolte le vicende procedurali. La Corte ha perciò ritenuto ancora attuale l'invito al legislatore a stabilire quali soluzioni debbano adottarsi per porre rimedio alle frizioni che il sistema del cosiddetto doppio binario sanzionatorio genera tra l'ordinamento nazionale e la Convenzione EDU.*

## **ESTRATTO**

«9. – Questa Corte tiene a sottolineare che la nuova regola della sentenza A e B contro Norvegia rende meno probabile l'applicazione del divieto convenzionale di *bis in idem* alle ipotesi di duplicazione dei procedimenti sanzionatori per il medesimo fatto, ma non è affatto da escludere che tale applicazione si imponga di nuovo, sia nell'ambito degli illeciti tributari, sia in altri settori dell'ordinamento, ogni qual volta sia venuto a mancare l'adeguato legame temporale e materiale, a causa di un ostacolo normativo o del modo in cui si sono svolte le vicende procedurali. Resta perciò attuale l'invito al legislatore a "stabilire quali soluzioni debbano adottarsi per porre rimedio alle frizioni" che il sistema del cosiddetto doppio binario "genera tra l'ordinamento nazionale e la CEDU" (sentenza n. 102 del 2016)».

\*\*\*

## **SENTENZA N. 88**

La mancata previsione della proponibilità della domanda di equa riparazione per violazione del termine di ragionevole durata del processo in pendenza del procedimento presupposto – Illegittimità costituzionale *in parte qua* e rinvio all'ulteriore disciplina del legislatore.

*La sentenza n. 88 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 111, secondo comma, 117, primo comma, Cost., 6, par. 1, e 13 CEDU, dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001, nella parte in cui non prevedeva che la domanda di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo potesse essere proposta in pendenza del procedimento presupposto. La pronuncia ha dato seguito al monito contenuto nella sentenza n. 30 del 2014 e non recepito dalla legge n. 208 del 2015 che pure ha introdotto una serie di rimedi preventivi il cui mancato esperimento rende inammissibile la domanda di equa riparazione, per i processi che al 31 ottobre 2016 non abbiano ancora raggiunto una durata irragionevole né siano stati assunti in decisione. Tuttavia, simili rimedi non sono destinati a operare in tutte le ipotesi, come quelle al vaglio nei giudizi a quibus, in cui alla predetta data la durata del processo avesse già superato la soglia della ragionevolezza. Se i parametri evocati presidiano l'interesse a veder definite in un tempo ragionevole le proprie istanze di giustizia, rinviare alla conclusione del procedimento presupposto l'attivazione dello strumento volto a rimediare alla sua lesione significava inevitabilmente sovvertirne la ratio, connotando di irragionevolezza la relativa disciplina. La Corte ha nuovamente invitato il legislatore a regolare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che apparissero bisognosi di apposita normativa.*

#### ESTRATTO

«4. – L'invocata pronuncia additiva non può essere impedita dalle peculiarità con cui la legge Pinto conforma il diritto all'equa riparazione, collegandolo, nell'*an* e nel *quantum*, all'esito del giudizio in cui l'eccessivo ritardo è maturato (sentenza n. 30 del 2014). Infatti, “[p]osta di fronte a un *vulnus* costituzionale, non sanabile in via interpretativa – tanto più se attinente a diritti fondamentali – la Corte è tenuta comunque a porvi rimedio: e ciò, indipendentemente dal fatto che la lesione dipenda da quello che la norma prevede o, al contrario, da quanto la norma [...] omette di prevedere. [...] Spetterà, infatti, da un lato, ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione; e, dall'altro, al legislatore provvedere eventualmente a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che apparissero bisognosi di apposita regolamentazione” (sentenza n. 113 del 2011)».

\*\*\*

#### SENTENZA N. 93

Il giudicato civile e la mancata previsione di una specifica causa di revocazione per la conformazione alle sentenze della Corte EDU – Non fondatezza della questione e auspicio rivolto al legislatore.

*La sentenza n. 93 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 395 e 396 cod. proc. civ., censurati, in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost. e 46, par. 1, CEDU, in quanto non prevedono tra i casi di revocazione quello in cui essa si imponga per consentire il riesame del merito della sentenza impugnata per la necessità di uniformarsi alle statuizioni vincolanti della Corte europea dei diritti dell'uomo. La sentenza n. 123 del 2017, resa su analoga questione, ha ritenuto che l'art. 46, par. 1, CEDU allo stato non imponga un obbligo di*

*riapertura dei processi civili e amministrativi. Peraltro, essa, data l'importanza del tema dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU anche al di fuori della materia penale, ha auspicato sia un sistematico coinvolgimento dei terzi nel processo convenzionale sia un intervento del legislatore che permetta di conciliare il diritto di azione delle parti vittoriose a Strasburgo con quello di difesa dei terzi.*

#### ESTRATTO

«4. – Nel merito la questione non è fondata. (...) Nella stessa sentenza n. 123 del 2017, tuttavia, questa Corte, data l'importanza del tema dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU anche al di fuori della materia penale, ha auspicato sia un sistematico coinvolgimento dei terzi nel processo convenzionale (invocato anche in una opinione concorrente riportata in calce alla citata sentenza Bochan) sia un intervento del legislatore che permetta di conciliare il diritto di azione delle parti vittoriose a Strasburgo con quello di difesa dei terzi (su entrambi gli aspetti questa Corte è già tornata con la sentenza n. 6 del 2018)».

\*\*\*

#### SENTENZA N. 120

Il diritto di associazione sindacale dei militari – Illegittimità costituzionale *in parte qua* e rinvio alla futura indispensabile disciplina legislativa.

*La sentenza n. 120 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., dell'art. 1475, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2010, in quanto prevedeva che «I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali» invece di prevedere che «I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali». Il divieto assoluto per i militari di costituire associazioni sindacali contrastava con l'art. 11 CEDU, nel significato attribuitogli dalla Corte di Strasburgo. La norma convenzionale, infatti, al paragrafo 1, riconosce il diritto di associazione sindacale, il cui esercizio non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge; al paragrafo 2, secondo periodo, precisa che la norma non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle Forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato. Per evitare vuoti normativi che avrebbero rappresentato un impedimento allo stesso riconoscimento del diritto di associazione sindacale e in attesa dell'indispensabile intervento del legislatore, la Corte ha rinvenuto nell'ordinamento condizioni e limiti all'esercizio di tale diritto, idonei a tutelare i valori costituzionali operanti in materia.*

#### ESTRATTO

«15. – La corretta attuazione della disciplina costituzionale della materia impone a questa Corte un'ulteriore verifica; difatti i valori che essa sottende sono di tale rilevanza da rendere incompatibile con la disciplina stessa un riconoscimento non specificamente regolamentato del diritto di associazione sindacale. La previsione di condizioni e limiti all'esercizio di tale diritto, se è infatti

facoltativa per i parametri internazionali, è invece doverosa nella prospettiva nazionale, al punto da escludere la possibilità di un vuoto normativo, vuoto che sarebbe di impedimento allo stesso riconoscimento del diritto di associazione sindacale. Occorre dunque accertare se tale evenienza nella specie si verifica, ovvero se sono rinvenibili nell'ordinamento disposizioni che, in attesa dell'intervento del legislatore, siano idonee a tutelare questi valori. 16.– Quanto alla costituzione delle associazioni sindacali, trova allo stato applicazione la non censurata disposizione dell'art. 1475, comma 1, del d.lgs. n. 66 del 2010, secondo cui “La costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa”. Si tratta di una condizione di carattere generale valida *a fortiori* per quelle a carattere sindacale, sia perché *species* del genere considerato dalla norma, sia per la loro particolare rilevanza. In ogni caso gli statuti delle associazioni vanno sottoposti agli organi competenti, e il loro vaglio va condotto alla stregua di criteri che senza dubbio è opportuno puntualizzare in sede legislativa, ma che sono già desumibili dall'assetto costituzionale della materia. A tal fine fondamentale è il principio di democraticità dell'ordinamento delle Forze armate, evocato in via generale dall'art. 52 Cost., che non può non coinvolgere anche le associazioni fra militari. Sotto altro profilo tale principio viene in evidenza nella prospettiva del personale interessato, quale titolare della libertà di associazione sindacale sancita dal primo comma dell'art. 39 Cost.: l'esercizio di tale libertà è infatti possibile solo in un contesto democratico. Altresì rilevante è il principio di neutralità previsto dagli artt. 97 e 98 Cost. per tutto l'apparato pubblico, e valore vitale per i Corpi deputati alla “difesa della Patria”; anch'esso ha come necessario presupposto il rigoroso rispetto della democrazia interna all'associazione. 16.1.– La verifica dell'esistenza di questi requisiti comporta in particolare l'esame dell'apparato organizzativo, delle sue modalità di costituzione e di funzionamento; ed è inutile sottolineare che tra tali modalità spiccano per la loro rilevanza il sistema di finanziamento e la sua assoluta trasparenza. 17.– Quanto ai limiti dell'azione sindacale, va anzitutto ricordato il divieto di esercizio del diritto di sciopero. Si tratta indubbiamente di una incisione profonda su di un diritto fondamentale, affermato con immediata attuazione dall'art. 40 Cost. e sempre riconosciuto e tutelato da questa Corte, ma giustificata dalla necessità di garantire l'esercizio di altre libertà non meno fondamentali e la tutela di interessi costituzionalmente rilevanti (sentenza n. 31 del 1969). 18.– Con riguardo agli ulteriori limiti, invece, è indispensabile una specifica disciplina legislativa. Tuttavia, per non rinviare il riconoscimento del diritto di associazione, nonché l'adeguamento agli obblighi convenzionali, questa Corte ritiene che, in attesa dell'intervento del legislatore, il vuoto normativo possa essere colmato con la disciplina dettata per i diversi organismi della rappresentanza militare e in particolare con quelle disposizioni (art. 1478, comma 7, del d.lgs. n. 66 del 2010) che escludono dalla loro competenza “le materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale”. Tali disposizioni infatti costituiscono, allo stato, adeguata garanzia dei valori e degli interessi prima richiamati».

\*\*\*

## SENTENZA N. 149

La concessione di benefici all'ergastolano che abbia cagionato la morte del sequestrato (condizioni) – Illegittimità costituzionale *in parte qua* e rinvio all'ulteriore intervento del legislatore.

*La sentenza n. 149 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., dell'art. 58-quater, comma 4, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui si applicava ai condannati all'ergastolo per i delitti di cui agli artt. 630 e 289-bis cod. pen. che avessero cagionato la morte del sequestrato. Le censurate disposizioni negavano qualsiasi beneficio penitenziario ai condannati all'ergastolo per aver causato la morte di una persona sequestrata a scopo di estorsione, terrorismo o eversione, prima di aver scontato almeno 26 anni di detenzione. Esse sovvertivano indebitamente la logica di progressività in base alla quale, secondo il vigente ordinamento penitenziario, il condannato all'ergastolo deve essere aiutato a reinserirsi nella società, attraverso benefici che gradualmente attenuino il regime carcerario, favorendone contatti via via più intensi con l'esterno. L'appiattimento all'unica e indifferenziata soglia di ventisei anni per l'accesso a tutti i benefici penitenziari si poneva in contrasto con il principio – sotteso all'intera disciplina dell'ordinamento penitenziario in attuazione del canone costituzionale della finalità rieducativa della pena – della progressività trattamentale e della flessibilità della pena, ossia del graduale reinserimento del condannato all'ergastolo nel contesto sociale durante l'intero arco dell'esecuzione della pena. Un profilo di irragionevolezza intrinseca della denunciata disposizione è stato ravvisato nel carattere automatico della preclusione temporale all'accesso ai benefici penitenziari che impediva al giudice qualsiasi valutazione individuale sul concreto percorso di rieducazione compiuto dal condannato all'ergastolo durante l'esecuzione della pena, in ragione soltanto del titolo di reato che supporta la condanna. L'accoglimento della questione non è stato impedito dalla consapevolezza che la pronuncia possa produrre disparità di trattamento rispetto ai condannati a pena detentiva temporanea per i medesimi reati che abbiano ugualmente cagionato la morte del sequestrato; spetta, infatti, al legislatore, l'individuazione degli opportuni rimedi al riguardo.*

## ESTRATTO

«10. – Questa Corte è consapevole che la presente pronuncia potrebbe a sua volta creare disparità di trattamento rispetto alla disciplina – non sottoposta in questa sede a scrutinio di legittimità – dettata dallo stesso art. 58-quater, comma 4, ordin. penit. in relazione ai condannati a pena detentiva temporanea per i delitti di cui agli artt. 289-bis e 630 cod. pen. che abbiano cagionato la morte del sequestrato. Tuttavia, tale consapevolezza non può costituire ostacolo alla dichiarazione di illegittimità della disciplina qui esaminata; e ciò in base al costante insegnamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui anche se “[q]ualunque decisione di accoglimento produce effetti sistemici[,] questa Corte non può tuttavia negare il suo intervento a tutela dei diritti fondamentali per considerazioni di astratta coerenza formale” nell’ambito del sistema (sentenza n. 317 del 2009). Spetterà al legislatore individuare gli opportuni rimedi alle eventuali disparità di trattamento che si dovessero produrre in conseguenza della presente pronuncia».

\*\*\*

## SENTENZA N. 199

I servizi a favore delle persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico – Illegittimità costituzionale e monito alla Regione.

*La sentenza n. 199 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., della legge della Regione Campania n. 26 del 2017, in quanto, nel disciplinare l'organizzazione di servizi ospedalieri e territoriali a favore di soggetti in età evolutiva affetti da disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche nonché a favore di persone di ogni età con disturbi dello spettro autistico, interferiva con le funzioni attribuite al Commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario. Il compito di assicurare l'erogazione delle dette prestazioni rientra nelle attribuzioni del Commissario ad acta e il relativo servizio deve comunque essere garantito secondo le specificazioni contenute nei Programmi operativi e nei termini indicati dai Tavoli tecnici di verifica. Con l'occasione, la Corte ha sottolineato l'anomalia di un commissariamento della sanità regionale protratto per oltre un decennio, senza che l'obiettivo del risanamento finanziario sia stato raggiunto.*

## ESTRATTO

«6. – (...) questa Corte non può esimersi dal rilevare l'anomalia di un commissariamento della sanità regionale protratto per oltre un decennio, senza che l'obiettivo del risanamento finanziario sia stato raggiunto, con tutte le ripercussioni che esso determina anche sugli equilibri della forma di governo regionale, a causa del perdurante esautoramento del Consiglio e della stessa Giunta a favore del Commissario *ad acta*, soprattutto quando è impersonato dal Presidente della Giunta, in un ambito cruciale per il governo della Regione».

\*\*\*

## SENTENZA N. 200

L'incidenza del congelamento delle retribuzioni del pubblico impiego nel quadriennio 2011-2014 sui trattamenti pensionistici – Non fondatezza delle questioni e rinvio all'eventuale intervento del legislatore.

*La sentenza n. 200 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010 e 16, comma 1, lett. b), del d.l. n. 98 del 2011 (integrato dall'art. 1, comma 1, lett. a, primo periodo, del d.P.R. n. 122 del 2013), impugnati, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui non hanno previsto, nei confronti dei dipendenti pubblici cessati dal servizio nell'arco temporale (dal 2011 al 2014) della cristallizzazione degli incrementi retributivi, la valorizzazione in quiescenza, a decorrere dalla data di cessazione del blocco stipendiale, degli emolumenti pensionabili derivanti dalle progressioni di carriera conseguite durante il blocco. Il censurato art. 9, comma 21, è costruito come regola legale conformativa della retribuzione spettante ai dipendenti pubblici nel quadriennio – che integra, temporaneamente e in via eccezionale, la disciplina, legale o contrattuale, del trattamento*

*retributivo, per perseguire la finalità di contenerne il costo complessivo – e non come prelievo straordinario su una retribuzione più elevata. Il contenimento della retribuzione nel quadriennio ha comportato, come conseguenza, che la retribuzione calcolata con il criterio limitativo è stata anche la base di calcolo della contribuzione previdenziale ed è quella rilevante al fine della quantificazione del trattamento pensionistico, sia nel generalizzato sistema contributivo sia in quello residuale ancora retributivo. Il differenziale tra la retribuzione ottenuta (perché spettante in ragione del criterio limitativo) e quella che altrimenti sarebbe stata percepita dal pubblico dipendente, ove tale criterio non fosse stato applicabile, rappresenta una quota di retribuzione virtuale non rilevante ai fini pensionistici, perché non spettante né percepita. In ogni caso, sarebbe rimesso al legislatore, nell'esercizio discrezionale delle scelte di politica economica e di compatibilità con l'esigenza di equilibrio della finanza pubblica, il compito di prevedere la riliquidazione dei trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti, collocati in quiescenza nel quadriennio del blocco degli incrementi stipendiali, e che nello stesso periodo abbiano conseguito una progressione di carriera o un passaggio a un'area superiore.*

## **ESTRATTO**

«13. – Conclusivamente, le questioni di costituzionalità sollevate dalla Corte dei conti rimettente vanno dichiarate non fondate. Spetterebbe comunque al legislatore, nell'esercizio discrezionale delle scelte di politica economica e di compatibilità con l'esigenza di equilibrio della finanza pubblica, prevedere eventualmente quanto richiede il giudice rimettente: la riliquidazione dei trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti, collocati in quiescenza nel quadriennio del blocco degli incrementi stipendiali, e che nello stesso periodo abbiano conseguito una progressione di carriera o un passaggio a un'area superiore».

\*\*\*

## **ORDINANZA N. 207**

L'incriminazione dell'aiuto al suicidio – Disposizione idonea a produrre effetti costituzionalmente incompatibili – Rinvio a nuova udienza e invito al legislatore a tutelare la libertà di autodeterminazione del malato.

*L'ordinanza n. 207 ha rinviato all'udienza pubblica del 24 settembre 2019 la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen., impugnato, in riferimento agli artt. 2, 13, primo comma, 117 Cost., 2 e 8 CEDU, nella parte in cui incrimina anche le condotte di aiuto al suicidio che non abbiano contribuito a determinare o rafforzare il proposito della vittima e, in subordine, in riferimento agli artt. 3, 13, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui punisce tali condotte con la medesima severa pena prevista per le più gravi condotte di istigazione: ciò al fine di consentire al Parlamento ogni opportuna riflessione e iniziativa in merito al compiuto bilanciamento tra valori di primario rilievo che la soluzione dei quesiti implica. L'incriminazione dell'istigazione e dell'aiuto al suicidio è funzionale alla tutela del diritto alla vita, soprattutto delle persone più deboli e vulnerabili, che l'ordinamento penale intende proteggere dalla scelta estrema e irreparabile del suicidio. Pur ritenendo, in linea di principio,*

*costituzionalmente compatibile l'incriminazione dell'aiuto al suicidio, la Corte ha specificamente preso in considerazione situazioni inimmaginabili all'epoca in cui la norma incriminatrice fu introdotta, ma portate sotto la sua sfera applicativa dagli sviluppi della scienza medica e della tecnologia, nelle quali il soggetto agevolato si identifica in una persona affetta da patologia irreversibile e fonte di sofferenze fisiche o psicologiche intollerabili, la quale sia tenuta artificialmente in vita ma resti capace di assumere decisioni libere e consapevoli. In simili ipotesi, il divieto assoluto di aiuto al suicidio finisce per limitare la libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze, scaturente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., con conseguente lesione del principio della dignità umana, oltre che dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza. Il riscontrato vulnus non ha determinato l'accoglimento della questione, che avrebbe lasciato priva di disciplina legale la prestazione di aiuto materiale ai pazienti in tali condizioni, in un ambito ad altissima sensibilità etico-sociale e rispetto al quale vanno impediti tutti i possibili abusi. La Corte ha preferito altresì deviare dalla tecnica decisoria, già seguita in passato, della dichiarazione di inammissibilità accompagnata dal monito al legislatore affinché adotti una disciplina atta a sanare la lesione, ritenendo non tollerabile l'inconveniente della permanenza in vita e delle eventuali ulteriori applicazioni di una norma non conforme a Costituzione fino al promovimento di un nuovo giudizio incidentale nel quale sanzionare con l'illegittimità la protrazione dell'inerzia legislativa. È stata perciò seguita la via innovativa di rinviare il giudizio a una nuova udienza in cui potrà essere valutata la sopravvenienza di una legge che regoli la materia in conformità alle segnalate esigenze di tutela. In tal modo, il giudizio a quo rimarrà sospeso mentre negli altri giudizi spetterà ai giudici valutare se analoghe questioni debbano essere considerate rilevanti e non manifestamente infondate, così da evitare l'applicazione della disposizione in esame.*

## ESTRATTO

«8. – Da quanto sinora osservato deriva, dunque, che l'incriminazione dell'aiuto al suicidio non può essere ritenuta incompatibile con la Costituzione. Occorre, tuttavia, considerare specificamente situazioni come quella oggetto del giudizio *a quo*: situazioni inimmaginabili all'epoca in cui la norma incriminatrice fu introdotta, ma portate sotto la sua sfera applicativa dagli sviluppi della scienza medica e della tecnologia, spesso capaci di strappare alla morte pazienti in condizioni estremamente compromesse, ma non di restituire loro una sufficienza di funzioni vitali. Il riferimento è, più in particolare, alle ipotesi in cui il soggetto agevolato si identifichi in una persona (a) affetta da una patologia irreversibile e (b) fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, che trova assolutamente intollerabili, la quale sia (c) tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma resti (d) capace di prendere decisioni libere e consapevoli. Si tratta, infatti, di ipotesi nelle quali l'assistenza di terzi nel porre fine alla sua vita può presentarsi al malato come l'unica via d'uscita per sottrarsi, nel rispetto del proprio concetto di dignità della persona, a un mantenimento artificiale in vita non più voluto e che egli ha il diritto di rifiutare in base all'art. 32, secondo comma, Cost. (...) Entro lo specifico ambito considerato, il divieto assoluto di aiuto al suicidio finisce, quindi, per limitare la libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarlo dalle sofferenze, scaturente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., imponendogli in ultima analisi un'unica modalità per congedarsi dalla vita, senza che tale limitazione possa ritenersi preordinata alla tutela di altro interesse costituzionalmente apprezzabile, con conseguente lesione del principio della dignità umana, oltre che dei principi di ragionevolezza e

di uguaglianza in rapporto alle diverse condizioni soggettive (art. 3 Cost.: parametro, quest'ultimo, peraltro non evocato dal giudice *a quo* in rapporto alla questione principale, ma comunque sia rilevante quale fondamento della tutela della dignità umana). 10.– Al riscontro *vulnus* ai principi sopra indicati, questa Corte ritiene, peraltro, di non poter porre rimedio, almeno allo stato, attraverso la mera estromissione dall'ambito applicativo della disposizione penale delle ipotesi in cui l'aiuto venga prestato nei confronti di soggetti che versino nelle condizioni appena descritte. Una simile soluzione lascerebbe, infatti, del tutto priva di disciplina legale la prestazione di aiuto materiale ai pazienti in tali condizioni, in un ambito ad altissima sensibilità etico-sociale e rispetto al quale vanno con fermezza preclusi tutti i possibili abusi. In assenza di una specifica disciplina della materia, più in particolare, qualsiasi soggetto – anche non esercente una professione sanitaria – potrebbe lecitamente offrire, a casa propria o a domicilio, per spirito filantropico o a pagamento, assistenza al suicidio a pazienti che lo desiderino, senza alcun controllo *ex ante* sull'effettiva sussistenza, ad esempio, della loro capacità di autodeterminarsi, del carattere libero e informato della scelta da essi espressa e dell'irreversibilità della patologia da cui sono affetti. Di tali possibili conseguenze della propria decisione questa Corte non può non farsi carico, anche allorché sia chiamata, come nel presente caso, a vagliare la incompatibilità con la Costituzione esclusivamente di una disposizione di carattere penale. Una regolazione della materia, intesa ad evitare simili scenari, gravidi di pericoli per la vita di persone in situazione di vulnerabilità, è suscettibile peraltro di investire plurimi profili, ciascuno dei quali, a sua volta, variamente declinabile sulla base di scelte discrezionali: come, ad esempio, le modalità di verifica medica della sussistenza dei presupposti in presenza dei quali una persona possa richiedere l'aiuto, la disciplina del relativo “processo medicalizzato”, l'eventuale riserva esclusiva di somministrazione di tali trattamenti al servizio sanitario nazionale, la possibilità di una obiezione di coscienza del personale sanitario coinvolto nella procedura. D'altra parte, una disciplina delle condizioni di attuazione della decisione di taluni pazienti di liberarsi delle proprie sofferenze non solo attraverso una sedazione profonda continua e correlativo rifiuto dei trattamenti di sostegno vitale, ma anche attraverso la somministrazione di un farmaco atto a provocare rapidamente la morte, potrebbe essere introdotta, anziché mediante una mera modifica della disposizione penale di cui all'art. 580 cod. pen., in questa sede censurata, inserendo la disciplina stessa nel contesto della legge n. 219 del 2017 e del suo spirito, in modo da inscrivere anche questa opzione nel quadro della “relazione di cura e di fiducia tra paziente e medico”, opportunamente valorizzata dall'art. 1 della legge medesima. Peraltro, l'eventuale collegamento della non punibilità al rispetto di una determinata procedura potrebbe far sorgere l'esigenza di introdurre una disciplina *ad hoc* per le vicende pregresse (come quella oggetto del giudizio *a quo*), che di tale non punibilità non potrebbero altrimenti beneficiare: anche qui con una varietà di soluzioni possibili. Dovrebbe essere valutata, infine, l'esigenza di adottare opportune cautele affinché – anche nell'applicazione pratica della futura disciplina – l'opzione della somministrazione di farmaci in grado di provocare entro un breve lasso di tempo la morte del paziente non comporti il rischio di alcuna prematura rinuncia, da parte delle strutture sanitarie, a offrire sempre al paziente medesimo concrete possibilità di accedere a cure palliative diverse dalla sedazione profonda continua, ove idonee a eliminare la sua sofferenza – in accordo con l'impegno assunto dallo Stato con la citata legge n. 38 del 2010 – sì da porlo in condizione di vivere con intensità e in modo dignitoso la parte restante della propria esistenza. Il coinvolgimento in un percorso di cure palliative dovrebbe costituire, infatti, un pre-requisito della scelta, in seguito, di qualsiasi percorso alternativo da parte del paziente. I delicati bilanciamenti ora indicati restano affidati, in linea di principio, al Parlamento, il compito naturale di questa Corte essendo quello di

verificare la compatibilità di scelte già compiute dal legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità politica, con i limiti dettati dalle esigenze di rispetto dei principi costituzionali e dei diritti fondamentali delle persone coinvolti. 11.– In situazioni analoghe a quella in esame, questa Corte ha, sino ad oggi, dichiarato l'inammissibilità della questione sollevata, accompagnando la pronuncia con un monito al legislatore affinché provvedesse all'adozione della disciplina necessaria al fine di rimuovere il *vulnus* costituzionale riscontrato: pronuncia alla quale, nel caso in cui il monito fosse rimasto senza riscontro, ha fatto seguito, di norma, una declaratoria di illegittimità costituzionale (ad esempio: sentenza n. 23 del 2013 e successiva sentenza n. 45 del 2015). Questa tecnica decisoria ha, tuttavia, l'effetto di lasciare in vita – e dunque esposta a ulteriori applicazioni, per un periodo di tempo non preventivabile – la normativa non conforme a Costituzione. La eventuale dichiarazione di incostituzionalità conseguente all'accertamento dell'inerzia legislativa presuppone, infatti, che venga sollevata una nuova questione di legittimità costituzionale, la quale può, peraltro, sopravvenire anche a notevole distanza di tempo dalla pronuncia della prima sentenza di inammissibilità, mentre nelle more la disciplina in discussione continua ad operare. Un simile effetto non può considerarsi consentito nel caso in esame, per le sue peculiari caratteristiche e per la rilevanza dei valori da esso coinvolti. Onde evitare che la norma possa trovare, *in parte qua*, applicazione *medio tempore*, lasciando però, pur sempre, al Parlamento la possibilità di assumere le necessarie decisioni rimesse in linea di principio alla sua discrezionalità – ferma restando l'esigenza di assicurare la tutela del malato nei limiti indicati dalla presente pronuncia – la Corte ritiene, dunque, di dover provvedere in diverso modo, facendo leva sui propri poteri di gestione del processo costituzionale: ossia di disporre il rinvio del giudizio in corso, fissando una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale all'udienza del 24 settembre 2019, in esito alla quale potrà essere valutata l'eventuale sopravvenienza di una legge che regoli la materia in conformità alle segnalate esigenze di tutela. Rimarrà nel frattempo sospeso anche il giudizio *a quo*. Negli altri giudizi, spetterà ai giudici valutare se, alla luce di quanto indicato nella presente pronuncia, analoghe questioni di legittimità costituzionale della disposizione in esame debbano essere considerate rilevanti e non manifestamente infondate, così da evitare l'applicazione della disposizione stessa *in parte qua*. La soluzione ora adottata si fa carico, in definitiva, di preoccupazioni analoghe a quelle che hanno ispirato la Corte Suprema canadese, allorché ha dichiarato, nel 2015, l'illegittimità costituzionale di una disposizione penale analoga a quella ora sottoposta allo scrutinio, nella parte in cui tale disposizione proibiva l'assistenza medica al suicidio di una persona adulta capace che abbia chiaramente consentito a por fine alla propria vita, e che soffra di una patologia grave e incurabile che provoca sofferenze persistenti e intollerabili. In quell'occasione, i supremi giudici canadesi stabilirono di sospendere per dodici mesi l'efficacia della decisione stessa, proprio per dare l'opportunità al Parlamento di elaborare una complessiva legislazione in materia, evitando la situazione di vuoto legislativo che si sarebbe creata in conseguenza della decisione (Corte Suprema del Canada, sentenza 6 febbraio 2015, Carter contro Canada, 2015, CSC 5). Lo spirito della presente decisione è, d'altra parte, simile a quello della recente sentenza della Corte Suprema inglese in materia di assistenza al suicidio, in cui la maggioranza dei giudici ritenne "istituzionalmente inappropriato per una corte, in questo momento, dichiarare che [la disposizione allora oggetto di scrutinio] è incompatibile con l'art. 8 [CEDU]", senza dare al Parlamento l'opportunità di considerare il problema (Corte Suprema del Regno Unito, sentenza 25 giugno 2014, Nicklinson e altri, [2014] UKSC 38). Sottolinearono in quell'occasione i supremi giudici inglesi che una anche solo parziale legalizzazione dell'assistenza al suicidio medicalmente assistito rappresenta una questione difficile, controversa ed eticamente sensibile, che

richiede un approccio prudente delle corti; e aggiunsero che una simile questione reclama una valutazione approfondita da parte del legislatore, che ha la possibilità di intervenire – in esito a un *iter* procedurale nel quale possono essere coinvolti una pluralità di esperti e di portatori di interessi contrapposti – dettando una nuova complessiva regolamentazione della materia di carattere non penale, comprensiva di uno schema procedurale che consenta una corretta applicazione ai casi concreti delle regole così stabilite. Il tutto in un contesto espressamente definito “collaborativo” e “dialogico” fra Corte e Parlamento. Va dunque conclusivamente rilevato che, laddove, come nella specie, la soluzione del quesito di legittimità costituzionale coinvolga l’incrocio di valori di primario rilievo, il cui compiuto bilanciamento presuppone, in via diretta ed immediata, scelte che anzitutto il legislatore è abilitato a compiere, questa Corte reputa doveroso – in uno spirito di leale e dialettica collaborazione istituzionale – consentire, nella specie, al Parlamento ogni opportuna riflessione e iniziativa, così da evitare, per un verso, che, nei termini innanzi illustrati, una disposizione continui a produrre effetti reputati costituzionalmente non compatibili, ma al tempo stesso scongiurare possibili vuoti di tutela di valori, anch’essi pienamente rilevanti sul piano costituzionale».