Senato della Repubblica
Camera dei deputati

Il controllo di costituzionalità delle leggi

RASSEGNA TRIMESTRALE
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

ANNO I. NUMERO 3 **LUGLIO - SETTEMBRE 2021**

Il controllo di costituzionalità delle leggi

RASSEGNA TRIMESTRALE
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

ANNO I NUMERO 3 - LUGLIO-SETTEMBRE 2021

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI
TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it - @SR_Studi

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI
Tel. 06 6760-2233
Ha coordinato il Dipartimento Istituzioni con la collaborazione dei Dipartimenti competenti
Tel. 06 6760-9475 st_istituzioni@camera.it - @CD_istituzioni

Nella presente Rassegna si riepilogano le sentenze di illegittimità costituzionale di disposizioni statali pronunciate dalla Corte costituzionale nell'arco del terzo trimestre dell'anno 2021. Sono altresì svolti alcuni Focus su pronunce rese nel periodo considerato, di particolare interesse dal punto di vista del procedimento legislativo e del sistema delle fonti.

Al contempo, nella Rassegna si dà conto - con l'ausilio della documentazione messa a disposizione dal Servizio Studi della stessa Corte - delle sentenze con valenza monitoria rivolte al legislatore adottate dalla Corte nel medesimo arco temporale. Ciascuna segnalazione è accompagnata da una breve analisi normativa e, quando presente, dal riepilogo dell'attività parlamentare in corso sulla materia oggetto della pronuncia.

RCost_I_3.docx

I N D I C E

1. Il controllo di costituzionalità delle leggi e i "moniti" rivolti al legislatore 3

2. Le pronunce di illegittimità costituzionale di norme statali 7

- 2.1 Tabella di sintesi (luglio-settembre 2021) 7
- Focus: la sentenza n. 185 del 2021 in materia di sanzione fissa prevista per la violazione degli obblighi informativi sui rischi di dipendenza dal gioco d'azzardo 9

3. I moniti, gli auspici e i richiami rivolti al legislatore statale (luglio-settembre 2021) 13

- 3.1 La sentenza n. 150 del 2021 in materia di pene detentive per il delitto di diffamazione a mezzo della stampa 17
- 3.2 La sentenza n. 151 del 2021 in materia di termine di conclusione del procedimento amministrativo sanzionatorio 22
- 3.3 La sentenza 152 del 2021 in materia di diniego automatico di rilascio della patente di guida per i destinatari di misure di prevenzione 25
- 3.4 La sentenza n. 154 del 2021 in materia di inadempimento da parte del datore di lavoro dell'obbligo di versare ad un fondo di previdenza complementare le quote di TFR spettanti al lavoratore 28

1. IL CONTROLLO DI COSTITUZIONALITÀ DELLE LEGGI E I "MONITI" RIVOLTI AL LEGISLATORE

La Costituzione affida alla Corte costituzionale il controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi del Parlamento e delle Regioni, nonché degli atti aventi forza di legge (articolo 134, prima parte, della Costituzione). La Corte è chiamata a controllare se gli atti legislativi siano stati formati con i procedimenti richiesti dalla Costituzione (c.d. costituzionalità formale) e se il loro contenuto sia conforme ai princìpi costituzionali (c.d. costituzionalità sostanziale).

Esistono due procedure per il controllo di costituzionalità delle leggi. Di norma, la questione di legittimità costituzionale di una legge può essere portata dinanzi alla Corte per il tramite di un'autorità giurisdizionale, nel corso di un giudizio (procedimento in via incidentale). In particolare, affinché la questione di legittimità costituzionale di una legge possa essere sottoposta al giudizio della Corte, è necessario che essa venga sollevata, ad iniziativa di parte o anche d'ufficio, nell'ambito di un giudizio in corso e sia ritenuta dal giudice rilevante e non manifestamente infondata.

La Costituzione prevede quale altra modalità (art. 127) il ricorso diretto alla Corte, ma solo da parte del Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, o da parte di una Regione a tutela della propria competenza, avverso leggi dello Stato o di altre Regioni (procedimento in via d'azione o principale, esercitabile entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge).

Quando è sollevata una questione di costituzionalità di una norma di legge, la Corte conclude il suo giudizio, se la questione è ritenuta fondata, con una sentenza di accoglimento, che dichiara l'illegittimità costituzionale della norma (per quello che essa prevede o non prevede), oppure con una sentenza di rigetto, che dichiara la questione non fondata. In questo caso, la pronuncia ha effetti solo *inter partes*, determinando unicamente la preclusione nei confronti del giudice *a quo* di riproporre la questione nello stesso stato e grado di giudizio.

La questione può essere ritenuta invece non ammissibile, quando mancano i requisiti necessari per sollevarla (ad es., perché il giudice non ha indicato il motivo per cui abbia rilevanza nel giudizio davanti a lui; oppure, nel caso di ricorso diretto nelle controversie fra Stato e Regione, perché non è stato rispettato il termine per ricorrere).

Se la sentenza è di accoglimento, cioè dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge, questa perde automaticamente di efficacia, ossia non può più essere applicata da nessuno dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione sulla Gazzetta Ufficiale (art. 136 della Costituzione). Tale sentenza ha pertanto

valore definitivo e generale, cioè produce effetti non limitati al giudizio nel quale è stata sollevata la questione.

La Costituzione stabilisce che quando la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità di una norma di legge o di atto avente forza di legge, tale decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali (art. 136).

Nell'ambito della distinzione principale tra sentenze di rigetto e di accoglimento, è noto come, nel corso della sua attività giurisdizionale, la Corte costituzionale abbia fatto ricorso a diverse tecniche decisorie, sulla cui base è stata elaborata, anche grazie al contributo della dottrina, una varia tipologia di pronunce (ricordando le categorie principali, si distingue tra decisioni interpretative, manipolative, additive, sostitutive). Per approfondimenti si rinvia al Quaderno del Servizio Studi della Corte costituzionale su *Le tipologie decisorie della Corte costituzionale attraverso gli scritti della dottrina* (2016).

Alcune pronunce della Corte costituzionale contengono altresì, in motivazione, un invito a modificare la disciplina vigente in una determinata materia, che può essere generico ovvero più specifico e dettagliato (c.d. **pronunce monito**).

Anche le 'tecniche' monitorie utilizzate dalla Corte sono diversificate, a partire dagli 'auspici di revisione legislativa', che indicano «semplici manifestazioni di desiderio espresse dalla Corte prive di ogni forma di vincolatività», in cui cioè l'eventuale inerzia legislativa non potrebbe portare ad una trasformazione delle decisioni da rigetto ad accoglimento.

Rientrano altresì nelle pronunce monitorie le c.d. decisioni di 'costituzionalità provvisoria', in cui la Corte ritiene la disciplina in questione costituzionalmente legittima solo nella misura in cui sia transitoria, invitando il legislatore affinché questi intervenga a modificare la disciplina oggetto del sindacato in modo tale da renderla conforme a Costituzione.

Altre volte ancora la modalità utilizzata dalla Corte può essere di 'incostituzionalità accertata ma non dichiarata', mediante cui la Corte decide di non accogliere la questione, nonostante le argomentazioni a sostegno dell'incostituzionalità dedotte in motivazione, per non invadere la sfera riservata alla discrezionalità del legislatore.

In tutti i casi tali pronunce sono espressione di un potere di segnalazione della Corte rivolto direttamente verso il legislatore.

L'elenco completo delle sentenze emesse dalla Corte costituzionale nella legislatura XVIII è pubblicato, oltre che sul sito internet della Corte costituzionale, su quello della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Si ricorda che presso la **Camera dei deputati**, le sentenze della Corte costituzionale sono inviate, ai sensi dell'articolo 108 del Regolamento, alle Commissioni competenti per materia e alla Commissione affari costituzionali, che le possono esaminare autonomamente o congiuntamente a progetti di legge sulla medesima materia. La

Commissione esprime in un documento finale (riuniti nella categoria VII-bis dei DOC) il proprio avviso sulla necessità di iniziative legislative, indicandone i criteri informativi. Le sentenze della Corte sono elencate in ordine numerico, con indicazione della Commissione permanente cui sono assegnate e con un link che rinvia ai relativi testi pubblicati nel sito della Corte costituzionale. Per quanto riguarda il **Senato**, l'articolo 139 del Regolamento dispone che il Presidente trasmette alla Commissione competente le sentenze dichiarative di illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge dello Stato. È comunque riconosciuta la facoltà del Presidente di trasmettere alle Commissioni tutte le altre sentenze della Corte che giudichi opportuno sottoporre al loro esame. La Commissione, ove ritenga che le norme dichiarate illegittime dalla Corte debbano essere sostituite da nuove disposizioni di legge, e non sia stata assunta al riguardo un'iniziativa legislativa, adotta una risoluzione con la quale invita il Governo a provvedere (categoria VII-*bis* dei DOC).

2. LE PRONUNCE DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DI NORME STATALI

2.1 Tabella di sintesi (luglio-settembre 2021)

SENTENZA	NORME DICHIARATE ILLEGITTIME	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
Sentenza n. 137/2021 del 25 maggio – 2 luglio 2021 Camera Doc VII, n. 687 Senato Doc VII, n. 120	art. 2, commi 61 e 58, L. 28 giugno 2012, n. 92	articoli 3 e 38 Cost.	Revoca delle prestazioni assistenziali, fondate sullo stato di bisogno, ai condannati in via definitiva per reati di mafia o terrorismo, che scontino la pena in modalità alternativa alla detenzione
Sentenza n. 140/2021 del 25 maggio – 6 luglio 2021 Camera Doc VII, n. 690 Senato Doc VII, n. 121	art. 83, comma 9, D.L. 17 marzo 2020, n. 18, conv. L. n. 27/2020 (*nella parte in cui prevede*)	articolo 25, secondo comma, Cost.	Sospensione del decorso della prescrizione prevista qualora il capo dell'ufficio giudiziario adotti un provvedimento di rinvio dell'udienza penale, nell'ambito di misure organizzative volte a contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e a contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria.
Sentenza n. 143/2021 del 26 maggio – 8 luglio 2021 Camera Doc VII, n. 693 Senato Doc VII, n. 122	art. 69, quarto comma, c.p.	articoli 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost.	Sequestro di persona a scopo di estorsione: divieto di prevalenza dell'attenuante del "fatto di lieve entità" rispetto all'aggravante della recidiva reiterata
Sentenza n. 148/2021 del 26 maggio – 9 luglio 2021 Camera Doc VII, n. 698 Senato Doc VII, n. 123	art. 44, comma 4, dell'Allegato 1 al D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (codice processo amministrativo)	articoli 3, 24 e 113 Cost.	Facoltà del giudice amministrativo di ordinare la rinnovazione della notificazione nulla del ricorso – nel caso in cui il destinatario non si sia costituito nel giudizio – alle sole ipotesi in cui l'esito negativo della notificazione dipenda da

			causa non imputabile al notificante
Sentenza n. 150/2021 del 22 giugno – 12 luglio 2021 Camera Doc VII, n. 700 Senato Doc VII, n.124	art. 13, L. 8 febbraio 1948, n. 47 e art. 30, comma 4, L. 6 agosto 1990, n. 223	articoli 21 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU	Sanzione della reclusione per il reato di diffamazione a mezzo della stampa o della radiotelevisione, aggravata dall'attribuzione di un fatto determinato
Sentenza n. 157/2021 del 22 giugno – 12 luglio 2021 Camera Doc VII, n. 707 Senato Doc VII, n. 125	art. 79, comma 2, DPR n. 115 del 2002 (t.u. spese di giustizia)	articolo 3 Cost., in coordinamento con artt. 24 e 113 Cost	Patrocinio a spese dello stato per il cittadino extra UE impossibilitato a presentare la certificazione consolare richiesta per i redditi prodotti all'estero
Sentenza n. 168/2021 del 24 giugno – 23 luglio 2021 Camera Doc VII, n. 716 Senato Doc VII, n. 126	art. 1, comma 2, e 6, comma 2, D.L. 10 novembre 2020, n. 150 (L. n. 181/2020)	articoli 120, secondo comma, 81, terzo comma, 117, quarto comma, e 119 Cost.	Disciplina del Commissario ad acta e del supporto alla struttura commissariale per il rilancio del Servizio Sanitario della Regione Calabria
Sentenza n. 175/2021 del 24 giugno – 30 luglio 2021 Camera Doc VII, n. 723 Senato Doc VII, n. 127	art. 2, comma 1, in relazione all'art. 1-ter, comma 2, della legge 24 marzo 2001, n. 89, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 777, lettere a) e b), della legge 28 dicembre 2015, n. 208	articolo 117, primo comma	Inammissibilità della domanda di equa riparazione proposta dall'imputato o da altra parte del processo penale nel caso di mancato esperimento dei rimedi preventivi
Sentenza n. 178/2021 del 6 – 30 luglio 2021 Camera Doc VII, n. 726 Senato Doc VII, n. 128	art. 24, comma 1, lettera d), D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 (L. n. 132 del 2018)	articoli 3 e 41 Cost.	Comunicazione interdittiva antimafia a seguito di condanna per truffa aggravata ai danni dello Stato
Sentenza n. 185/2021 del 10 giugno – 23 settembre 2021 Camera Doc VII, n. 732 Senato Doc VII, n. 129	art. 7, comma 6, D.L. 13 settembre 2012, n. 158 (L. n. 189/2012)	articolo 3, in combinato disposto con gli articoli. 42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU	Sanzione fissa a carico dei concessionari del gioco e dei titolari di sale giochi e scommesse per la violazione degli obblighi di avvertimento sui rischi di dipendenza dal gioco d'azzardo (ludopatia)

Focus: la sentenza n. 185 del 2021 in materia di sanzione fissa prevista per la violazione degli obblighi informativi sui rischi di dipendenza dal gioco d'azzardo

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 185 del 2021, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione che prevede la sanzione amministrativa fissa a carico dei concessionari del gioco e dei titolari di sale giochi e scommesse per la violazione degli obblighi di avvertimento sui rischi di dipendenza dal gioco d'azzardo (ludopatia) in quanto la fissità del trattamento sanzionatorio impedisce di tener conto della diversa gravità concreta dei singoli illeciti. La Corte ritiene che il *deficit* di tutela conseguente all'ablazione della norma denunciata non renda indispensabile la ricerca di soluzioni sanzionatorie alternative, costituzionalmente adeguate, trattandosi di violazioni di obblighi informativi a carattere preventivo, in ordine alle quali spetterà al legislatore determinare il trattamento sanzionatorio entro una cornice edittale compresa tra un minimo e un massimo.

Le disposizioni oggetto della sentenza

Oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale è l'articolo 7, comma 6, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (*Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute*), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, nella parte in cui, al secondo periodo, punisce con una sanzione amministrativa pecuniaria pari a cinquantamila euro l'inosservanza delle disposizioni di cui al comma 5 del medesimo articolo, le quali prevedono, a carico di coloro che offrono giochi o scommesse con vincite in denaro, una serie di obblighi a carattere informativo, intesi a porre sull'avviso il fruitore riguardo ai rischi di dipendenza da una simile pratica.

I motivi del ricorso

Il giudice *a quo* ha promosso questioni di legittimità costituzionale ritenendo che la norma censurata violerebbe, anzitutto, l'art. 3 della Costituzione, per contrasto con il principio di eguaglianza. Prevedendo una sanzione fissa di «eccezionale severità», essa non consentirebbe, infatti, di graduare la risposta sanzionatoria in rapporto al disvalore delle singole violazioni, il quale potrebbe risultare significativamente diverso in relazione alle circostanze del caso concreto.

La disposizione denunciata si porrebbe in contrasto anche con il principio di ragionevolezza, desumibile dallo stesso art. 3 Cost., apparendo la sanzione

in discorso sproporzionata rispetto a quella contemplata per altre fattispecie di non minore gravità, quale quella di cui all'art. 24, comma 21, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, che punisce con la sanzione amministrativa pecuniaria da cinquemila a ventimila euro chi consente la partecipazione ai giochi pubblici a minori di anni diciotto.

Il rimettente denuncia, da ultimo, la violazione dell'art. 3 Cost. in combinato disposto con gli artt. 41 e 42 Cost., nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Parigi il 20 marzo 1952, e agli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, «quali norme che in ambito europeo tutelano il diritto di proprietà e il diritto d'impresa». La sanzione in questione, in ragione del suo importo, potrebbe, infatti, incidere irragionevolmente, sia sul diritto di proprietà dell'autore dell'illecito, sia sul suo diritto di esercitare liberamente un'attività di impresa, essendo in grado di provocare una «irreversibile crisi aziendale», almeno quando l'esercizio commerciale coinvolto sia di modeste dimensioni, come nel caso oggetto del giudizio a quo.

La decisione della Corte costituzionale

La Corte ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli artt. 42 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, con assorbimento delle ulteriori questioni.

Alla luce della propria consolidata giurisprudenza, la Corte ricorda che il principio - in origine enunciato con riferimento alle sanzioni penali - di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito è applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative. Sottolinea peraltro che, rispetto a tali sanzioni, il principio di proporzionalità trova la sua base normativa nell'art. 3 Cost. in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione, che, nel caso in esame, il giudice a quo identifica nel diritto di proprietà e nella libertà di iniziativa economica.

La Corte ritiene inoltre che l'attribuzione al giudice di un margine di discrezionalità nella commisurazione della sanzione – non solo penale, ma anche amministrativa – tra un minimo e un massimo, così da adeguarla alla specificità del singolo caso, rappresenti la naturale attuazione di principi costituzionali. Con riguardo alla "fissità" della sanzione - non suscettibile di

graduazione da parte dell'autorità amministrativa, e del giudice poi, in correlazione alle specifiche circostanze del caso concreto - la Corte ricorda infatti la propria giurisprudenza relativa alle sanzioni penali, nella quale è stato più volte messo in luce come la «mobilità» (sentenza n. 67 del 1963), o «individualizzazione» (sentenza n. 104 del 1968), della pena costituisca «naturale attuazione e sviluppo di principi costituzionali, tanto di ordine generale (principio d'uguaglianza) quanto attinenti direttamente alla materia penale» e che tale considerazione possa essere estesa anche alle sanzioni amministrative a carattere punitivo. Secondo la ricordata giurisprudenza costituzionale infatti, anche in questo campo «previsioni sanzionatorie rigide, […] che colpiscono in egual modo, e quindi equiparano, fatti in qualche misura differenti, debb[o]no rispondere al principio di ragionevolezza» (sentenza n. 212 del 2019). In ragione di ciò la Corte sottolinea l'esigenza di verificare «se anche le infrazioni meno gravi», tra quelle comprese nel perimetro applicativo della previsione sanzionatoria, «siano connotate da un disvalore tale da non rendere manifestamente […] sproporzionata la sanzione amministrativa» comminata.

La Corte ritiene, quindi, nel caso all'esame, che la fissità del trattamento sanzionatorio impedisca di tener conto della diversa gravità concreta dei singoli illeciti con la conseguenza che la reazione sanzionatoria possa risultare manifestamente sproporzionata per eccesso rispetto al disvalore concreto di fatti pure ricompresi nella sfera applicativa della norma.

La Corte sottolinea inoltre come non rappresenti un ostacolo alla declaratoria di illegittimità costituzionale la considerazione che nel sistema vigente non si rinvengano soluzioni sanzionatorie che possano essere sostituite, ad opera della Corte stessa, a quella dichiarata costituzionalmente illegittima, in ragione dell'assimilabilità delle condotte sanzionate.

L'esigenza di far ricorso a una pronuncia di tipo manipolativo, che sostituisca la sanzione censurata con altra conforme a Costituzione, secondo l'argomentazione della Corte, si pone imprescindibilmente solo quando la lacuna di punibilità che conseguirebbe a una pronuncia ablativa, non colmabile tramite l'espansione di previsioni sanzionatorie coesistenti, comportasse una menomazione nella protezione di diritti fondamentali dell'individuo o di beni di particolare rilievo per l'intera collettività, con eventuale conseguente violazione di obblighi costituzionali o sovranazionali. Al riguardo la Corte ritiene che nella fattispecie oggetto del giudizio non sia ravvisabile una simile ipotesi, in quanto pur essendo la tutela della salute, nella cui cornice si inscrivono le misure intese a contrastare il gioco d'azzardo patologico (sentenze n. 27 del 2019, n. 108 del 2017 e n. 300 del 2011), «obiettivo di sicuro rilievo costituzionale», nel caso di specie si tratta di condotte sensibilmente antecedenti la concreta offesa all'interesse protetto.

La Corte conclude dunque sottolineando come spetti al legislatore determinare, nel rispetto dei principi costituzionali, una diversa sanzione per i comportamenti considerati, stabilendone i relativi limiti minimo e massimo.

3. I MONITI, GLI AUSPICI E I RICHIAMI RIVOLTI AL LEGISLATORE STATALE (LUGLIO-SETTEMBRE 2021)

Nel periodo considerato i moniti e gli inviti diretti al legislatore statale hanno riguardato:

- la determinazione del quadro sanzionatorio per i casi più gravi di diffamazione a mezzo della stampa o della radiotelevisione (sentenza n. 150 del 2021);
- la previsione di un termine per la conclusione del procedimento per l'irrogazione di sanzioni amministrative (sentenza n. 151 del 2021);
- le condizioni ostative al rilascio della patente di guida (sentenza n. 152 del 2021);
- i rimedi in caso di inadempimento dell'obbligo del datore di versare a un fondo di previdenza complementare le quote di TFR spettanti al lavoratore (sentenza n. 154 del 2021);
- il divieto triennale di concessione di misure alternative alla detenzione (sentenza n. 173 del 2021);
- la sanzione amministrativa pecuniaria fissa per l'inosservanza degli obblighi informativi sui rischi della ludopatia (sentenza n. 185 del 2021).

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
Sentenza n. 150/2021 del 22 giugno – 12 luglio 2021 Camera Doc VII, n. 700 Senato Doc VII, n. 124	Pena della reclusione per il delitto di diffamazione aggravata commessa a mezzo stampa	«*La presente decisione, pur riaffermando l'esigenza che l'ordinamento si faccia carico della tutela effettiva della reputazione in quanto diritto fondamentale della persona, non implica che il legislatore debba ritenersi costituzionalmente vincolato a mantenere anche per il futuro una sanzione detentiva per i casi più gravi di diffamazione […]. Resta però attuale la necessità, già sottolineata da questa Corte con l'ordinanza n. 132 del 2020, di una complessiva riforma della disciplina vigente, allo scopo di «individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica; e, dall'altro, di assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime – e talvolta maliziose – aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività».*
Sentenza n. 151/2021 del 11 maggio – 12 luglio 2021 Camera Doc VII, n. 701	Previsione di un termine per la conclusione del procedimento amministrativo sanzionatorio	*« […] la previsione di un preciso limite temporale per la irrogazione della sanzione costituisce un presupposto essenziale per il soddisfacimento dell'esigenza di certezza giuridica, in chiave di tutela dell'interesse soggettivo alla tempestiva definizione della propria situazione giuridica di fronte alla potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione, nonché di prevenzione generale e speciale. […] Nel dichiarare l'inammissibilità delle questioni in esame – in ragione del doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore in ordine alla individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un fine costituzionalmente necessario (sentenza n. 23 del 2013) – questa Corte non può, tuttavia, esimersi dal sottolineare che il protrarsi della segnalata lacuna normativa rende ineludibile, per le ragioni dianzi poste in evidenza, un tempestivo intervento legislativo. Tale lacuna, infatti, colloca l'autorità titolare della potestà punitiva in una posizione ingiustificatamente privilegiata che, nell'attuale contesto ordinamentale, si configura come un anacronistico retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione.».*

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
Sentenza n. 152/2021 del 10 giugno – 12 luglio 2021 Camera Doc VII, n. 702	Diniego automatico di rilascio della patente di guida per i destinatari di misure di prevenzione	*«[…] Pertanto, i significativi elementi differenziali, che caratterizzano rispettivamente i provvedimenti di diniego di rilascio, di cui al comma 1 dell'art. 120 cod. strada, e quelli di revoca del titolo, giustificano, su un piano di non manifesta irragionevolezza, il diverso trattamento normativo, così escludendo la denunciata violazione dell'art. 3 Cost.* *Rimane comunque auspicabile una nuova configurazione delle condizioni ostative del rilascio, nel senso di un migliore coordinamento sistematico delle distinte fattispecie, alla luce delle novità scaturite dalle precedenti decisioni di questa Corte.».*
Sentenza n. 154/2021 del 10 giugno – 15 luglio 2021 Camera Doc VII, n. 704	Insufficienza dei rimedi in caso di inadempimento dell'obbligo del datore di versare a un fondo di previdenza complementare le quote di TFR spettanti al lavoratore	*«[…] Questa Corte non può, tuttavia, non osservare che la materia, assai rilevante sul piano delle attese sinergie fra mutualità volontaria e regime pensionistico pubblico, dovrebbe essere oggetto di una più attenta sistemazione da parte del legislatore, chiamato a risolvere le aporie che pur emergono dalle questioni oggi scrutinate».*
Sentenza n. 173/2021 del 7 – 23 luglio 2021 Camera Doc VII, n. 721	Divieto triennale di concessione di misure alternative alla detenzione, nonché dei permessi premio e del lavoro all'esterno, al condannato al quale sia stata revocata una misura ottenuta in precedenza	*«[…] Resta, peraltro, affidata alla discrezionalità del legislatore la valutazione se e in che misura il rigore della disciplina censurata possa essere attenuato, anche in relazione al rischio che la preclusione triennale da essa stabilita conduca, nella pratica, a rendere improbabile non solo un secondo accesso alle misure alternative, ma anche il godimento dei più limitati benefici del permesso premio e del lavoro all'esterno del carcere durante la successiva esecuzione della pena».*
Sentenza n. 185/2021 del 10 giugno – 23 settembre 2021 Camera Doc VII, n. 732 Senato Doc VII, n. 129	Sanzione amministrativa pecuniaria fissa per la violazione degli obblighi informativi sui rischi della ludopatia	*«[…] La norma censurata punisce indistintamente l'inosservanza dei plurimi obblighi di condotta contemplati dall'art. 7, comma 5, del d.l. n. 158 del 2012 (…) con una sanzione amministrativa pecuniaria di considerevole severità e, al tempo stesso, fissa. […]. La fissità del trattamento sanzionatorio impedisce di tener conto della diversa gravità concreta dei singoli illeciti, che è in funzione dell'ampiezza dell'offerta di gioco e del tipo di violazione commessa. […]. Tutto ciò fa sì che la reazione sanzionatoria possa risultare manifestamente sproporzionata per eccesso*

SENTENZA	OGGETTO DEL MONITO	ESTRATTO
		rispetto al disvalore concreto di fatti pure ricompresi nella sfera applicativa della norma. […] Per la violazione ora indicata sono d'altro canto previste, in aggiunta alla sanzione amministrativa pecuniaria, di minor importo e graduabile (da cinquemila a ventimila euro), sanzioni accessorie di significativo spessore (…), la cui estensione (…) sarebbe contraria allo stesso "verso" delle questioni e certamente estranea, comunque sia, alle competenze di questa Corte. (…) ciò non rappresenta tuttavia ostacolo alla declaratoria di illegittimità costituzionale, la quale dovrà assumere un contenuto meramente ablativo. Spetterà al legislatore determinare, nel rispetto dei principi costituzionali, una diversa sanzione per i comportamenti considerati, stabilendone i relativi limiti minimo e massimo.

3.1 La sentenza n. 150 del 2021 in materia di pene detentive per il delitto di diffamazione a mezzo della stampa

La Corte costituzionale, con la sentenza 12 luglio 2021 n. 150, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13 della legge sulla stampa (legge n. 47 del 1948), che prevede la necessaria applicazione della reclusione da uno a sei anni per il reato di diffamazione commessa a mezzo della stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato. È in via consequenziale dichiarato illegittimo anche l'articolo 30, comma 4, della legge n. 223 del 1990 sul sistema radiotelevisivo pubblico e privato, che estende le sanzioni previste dall'articolo 13 della legge sulla stampa alla diffamazione commessa per mezzo della radio o della televisione. Secondo la Corte sono invece infondate le questioni di legittimità sollevate con riguardo all'articolo 595, terzo comma, c.p., che prevede, in alternativa fra loro, la pena della reclusione da sei mesi a tre anni ovvero della multa in caso di condanna per diffamazione commessa a mezzo della stampa o di altro mezzo di pubblicità.

La questione

La Corte Costituzionale era stata chiamata dal Tribunale ordinario di Salerno e da quello di Bari a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 595 c.p. e dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948, con riferimento agli artt. 3, 21, 25, 27 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui sanziona il delitto di diffamazione aggravata commessa a mezzo stampa e consistente nell'attribuzione di un fatto determinato con la pena cumulativa della reclusione da uno a sei anni e della multa non inferiore a 256 euro, invece che in via alternativa. Più nel dettaglio il Tribunale campano dubitava, in riferimento agli artt. 3, 21, 25, 27 e 117, comma 1, Cost. - quest'ultimo in relazione all'art. 10 della CEDU - della legittimità costituzionale dell'art. 595, comma 3, c.p. e dell'art. 13 della legge n. 47 del 1948 (Disposizioni sulla stampa) nella parte in cui entrambe le disposizioni censurate prevedono la pena della reclusione – in via alternativa o cumulativa rispetto alla multa – a carico di chi sia ritenuto responsabile del delitto di diffamazione aggravata dall'uso del mezzo della stampa consistente nell'attribuzione di un fatto determinato. Anche il Tribunale di Bari sollevava in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge sulla stampa, in combinato disposto con l'art. 595 c.p., nella parte in cui prevede per il delitto di diffamazione aggravata, commessa a mezzo stampa e consistente

nell’attribuzione di un fatto determinato, la pena cumulativa della reclusione da uno a sei anni e della multa non inferiore a 258 euro, invece che in via alternativa.

Con ordinanza del 26 giugno 2020, n. 132, la Corte aveva ritenuto di rinviare di un anno la trattazione delle questioni, per consentire al Parlamento, “in uno spirito di leale collaborazione istituzionale e nel rispetto dei limiti delle proprie attribuzioni”, di rimodulare l’apparato punitivo, così da renderlo compatibile con i principi costituzionali e sovranazionali, come interpretati dalla Corte EDU.

La decisione della Corte

La Corte, prendendo atto dell’inerzia legislativa, con la Sentenza in esame ha ritenuto di decidere nel merito delle questioni prospettate dichiarando fondati i dubbi sollevati con riguardo all’art. 13 della legge sulla stampa, in riferimento agli artt. 21 e 117, comma 1, Cost., in relazione all’art. 10 CEDU.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale viene inoltre estesa, in via consequenziale, all'art. 30, comma 4, della legge n. 223 del 1990 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato). Con riguardo ai dubbi sollevati in relazione all'art. 13 la Corte osserva come tale disposizione, che reca di fatto una circostanza aggravante, prevede invariabilmente la pena congiunta – la reclusione da uno a sei anni e la multa non inferiore a euro 258 – con la conseguenza che il giudice è tenuto ad applicarle indefettibilmente entrambe, a meno che non ricorrano, nel caso concreto, circostanze attenuanti giudicate prevalenti o, almeno, equivalenti all’aggravante in esame.

Secondo il Giudice delle leggi, questa indefettibile applicazione della pena detentiva, in tutti i casi in cui non ricorrano– o non possano essere considerate almeno equivalenti – circostanze attenuanti, rende l'art. 13 non compatibile con il diritto a manifestare il proprio pensiero, sancito sia dall’art. 21 Cost., che dall’art. 10 CEDU. Riprendendo le argomentazioni già formulate nell'ordinanza n. 132 del 2020, la Corte ribadisce come una simile necessaria irrogazione della sanzione detentiva sia incompatibile con “l’esigenza di non dissuadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall’esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull’operato dei pubblici poteri: esigenza sulla quale ha particolarmente insistito la Corte EDU nella propria copiosa giurisprudenza (…) che anche questa Corte condivide”. La disposizione censurata è stata perciò dichiarata costituzionalmente illegittima nella sua interezza. Tale dichiarazione, come precisa sempre la Corte, non provoca peraltro alcun vuoto di tutela al diritto alla reputazione individuale contro le offese arrecate a mezzo della stampa, diritto che continua a essere protetto dal combinato disposto del secondo e del terzo comma dell'art. 595 c.p.

Ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 la Corte ha inoltre dichiarato, come anticipato, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, comma 4, della legge n. 223 del 1990, ai sensi del quale "nel caso di reati di diffamazione commessi attraverso trasmissioni consistenti nell'attribuzione di un fatto determinato, si applicano ai soggetti di cui al comma 1 le sanzioni previste dall'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47", per l'appunto dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla presente pronuncia.

La Consulta ha invece ritenuto infondate le questioni sollevate sull'art. 595, comma 3, c.p. in riferimento agli artt. 3, 21 e 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 10 CEDU. Tale disposizione configura una circostanza aggravante del delitto di diffamazione, integrata allorché l'offesa sia recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico. La pena prevista è quella della reclusione da sei mesi a tre anni ovvero della multa non inferiore a 516 euro. La previsione in via, questa volta, soltanto alternativa (e non cumulativa) della pena detentiva da parte della norma censurata non può ritenersi - secondo la Corte - di per sé in contrasto con la libertà di manifestazione del pensiero, tutelata dagli artt. 21 Cost. e 10 CEDU. A ben vedere infatti la reputazione individuale è "un diritto inviolabile, strettamente legato alla stessa dignità della persona", sicché, per reprimere "aggressioni illegittime a tale diritto", specie se compiute con i moderni mezzi di comunicazione, "che rendono agevolmente reperibili per chiunque, anche a distanza di molti anni, tutti gli addebiti diffamatori associati al nome della vittima", non può escludersi, in assoluto, "la sanzione detentiva, sempre che la sua applicazione sia circondata da cautele idonee a schermare il rischio di indebita intimidazione esercitato su chi svolga la professione giornalistica". La pena detentiva può dirsi quindi proporzionata (e legittima) quando, come ritenuto dalla giurisprudenza della Corte Edu, "la diffamazione si caratterizzi per la sua eccezionale gravità"; e ciò si verifica sia, come affermato dalla Corte Edu, "con riferimento ai discorsi d'odio e all'istigazione alla violenza, che possono nel caso concreto connotare anche contenuti di carattere diffamatorio"; sia in presenza di "campagne di disinformazione condotte attraverso la stampa, internet o i social media, caratterizzate dalla diffusione di addebiti gravemente lesivi della reputazione della vittima, e compiute nella consapevolezza da parte dei loro autori della – oggettiva e dimostrabile – falsità degli addebiti stessi".

La norma così interpretata risulta pertanto conforme ai principi costituzionali e convenzionali; spetterà quindi al giudice, in sede di commisurazione della pena, decidere sulla sua applicazione tenendo conto non solo dei criteri di cui all'art. 133 c.p., ma anche delle indicazioni derivanti dalla Costituzione e dalla CEDU nei termini dinanzi indicati, optando, in altre parole, per l'ipotesi della reclusione soltanto nei casi di eccezionale gravità del fatto, dal punto di vista oggettivo e soggettivo, rispetto ai quali la pena detentiva risulti proporzionata, e limitandosi invece

all’applicazione della multa, opportunamente graduata secondo la concreta gravità del fatto, in tutte le altre ipotesi.

Infondati sono sempre per la Corte i dubbi di legittimità dell’art. 595, comma 3, c.p., sollevati in riferimento all’art. 25 Cost. Secondo il giudice *a quo* la sanzione detentiva risulterebbe in questi casi del tutto sproporzionata e irragionevole rispetto al bene giuridico tutelato in aperta violazione del principio di offensività sancito dall'art. 25 Cost. La Corte, diversamente opinando, sottolinea come la diffamazione sia un “delitto tutt’altro che inoffensivo, essendo posto a tutela di un diritto fondamentale, quale la reputazione della persona, di primario rilievo nell’ordinamento costituzionale".

Altrettanto infondato è il dubbio di legittimità costituzionale sulla compatibilità della medesima disposizione con l’art. 27, comma 3, Cost.

A tal proposito, la Corte, richiamando la propria giurisprudenza, sottolinea come la necessaria finalità rieducativa della pena costituisca un parametro pertinente nel quadro di censure miranti a denunciare il carattere manifestamente sproporzionato della pena prevista dal legislatore rispetto alla gravità del fatto di reato, ma non –come prospettato dal rimettente - per censurare l’ineffettività di comminatorie edittali rispetto agli stessi scopi preventivi della pena, in considerazione della inapplicabilità della pena in essa prevista.

Infine, nella Sentenza, la Corte ribadisce il monito al legislatore, già formulato nell’ordinanza n. 132 del 2020, di una complessiva riforma della disciplina vigente, allo scopo di “individuare complessive strategie sanzionatorie in grado, da un lato, di evitare ogni indebita intimidazione dell’attività giornalistica e, dall’altro, di assicurare un’adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime – e talvolta maliziose – aggressioni poste in essere nell’esercizio di tale attività”.

Attività parlamentare

Nel corso della XVII legislatura il Parlamento ha affrontato il tema delle modifiche alla disciplina della diffamazione col mezzo della stampa. La proposta di legge, approvata in prima lettura dalla Camera, è stata modificata dal Senato e nuovamente approvata con modifiche dalla Camera il 24 giugno 2015, vedendo arenarsi definitivamente il suo *iter* al Senato (S. 1119-B).

Nell’attuale legislatura è in corso di esame in Senato il disegno di legge n. 812 di iniziativa del sen. Caliendo. Nel merito il provvedimento (AS 812-A), approvato dalla Commissione giustizia e che ripropone, in larga parte, il testo del disegno di legge 1119-B, interviene sulla vigente normativa in materia di diffamazione a mezzo stampa. Elementi centrali della proposta di legge sono: l'eliminazione della pena detentiva a carico del giornalista in caso di

diffamazione; l'applicazione della legge sulla stampa anche ai quotidiani online (limitatamente ai contenuti prodotti, pubblicati, trasmessi o messi in rete dalla redazione degli stessi) e ai telegiornali e giornali radio; e le modifiche alla disciplina della rettifica.

3.2 La sentenza n. 151 del 2021 in materia di termine di conclusione del procedimento amministrativo sanzionatorio

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 151 del 2021 ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge n. 689 del 1981 (che reca la disciplina generale sulle violazioni amministrative), nella parte in cui non prevede un termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio mediante l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione o dell'ordinanza di archiviazione degli atti.

Tuttavia, secondo la Consulta la previsione di un preciso limite temporale per l'irrogazione delle sanzioni garantisce un esercizio effettivo del diritto di difesa di fronte alla potestà punitiva della pubblica amministrazione.

In tale contesto, la Corte osserva che l'omissione denunciata dal rimettente può essere sanata solo dal legislatore, a cui è rimessa l'individuazione dei termini idonei ad assicurare un'adeguata protezione all'esigenza di certezza giuridica della posizione dell'incolpato e all'effettività del suo diritto di difesa. Pertanto, pur dichiarando l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, la Consulta invita il legislatore a intervenire tempestivamente per superare la lacuna normativa.

La questione

La Corte è stata investita dal Tribunale di Venezia, a sua volta chiamato a decidere su alcune opposizioni avverso ordinanze-ingiunzione emesse a distanza di oltre quattro anni dalla contestazione di violazioni in materia di sicurezza alimentare.

Il giudice *a quo* ha sollevato, con tre ordinanze di identico contenuto, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, nella parte in cui non prevede un termine per la conclusione del procedimento sanzionatorio mediante l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione o dell'ordinanza di archiviazione degli atti, per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione.

Infatti, secondo il giudice veneziano l'assenza, nella disciplina generale del procedimento sanzionatorio, della previsione di un termine, analogo a quello stabilito dal codice della strada, per la notificazione dell'ordinanza-ingiunzione, consentendo all'autorità competente di emettere il provvedimento sanzionatorio anche a notevole distanza di tempo dall'accertamento dell'illecito e dalle deduzioni difensive dell'incolpato, contrasta con i principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, oltre che con la tutela del legittimo affidamento, riconosciuto anche nell'ordinamento europeo, e con il principio di

uguaglianza, dei quali l'imparzialità dell'agire amministrativo costituirebbe estrinsecazione.

La decisione della Corte

La Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità di tutte e tre le questioni di legittimità sollevate, ancorché per ragioni diverse.

La questione dedotta in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., è stata dichiarata inammissibile in quanto il parametro è stato evocato genericamente, con riferimento alla intervenuta applicazione del principio del legittimo affidamento da parte della Corte di giustizia dell'UE. Anche con riferimento agli altri parametri, la Corte ha ritenuto fondata l'eccezione di inammissibilità, ma stavolta in quanto "la *reductio ad legitimitatem*" auspicata dal rimettente postula un'addizione normativa non obbligata, la cui scelta è pertanto prioritariamente affidata alla discrezionalità del legislatore.

Nel ricostruire il contesto normativo in cui si colloca la disposizione censurata, la Consulta ha ricordato in particolare come nella disciplina generale delle sanzioni amministrative, di cui alla legge n. 689 del 1981, l'unico termine assegnato all'autorità decidente sia quello di prescrizione quinquennale del diritto alla riscossione delle somme dovute per le violazioni amministrative, previsto dall'art. 28 della citata legge, a differenza di quanto stabilito per alcuni trattamenti sanzionatori regolati da fonti normative settoriali, come ad es. il Codice della strada, in cui il legislatore ha previsto sia un termine prescrizionale, sia uno, di natura decadenziale, entro il quale deve essere emesso il provvedimento sanzionatorio.

La Corte osserva in proposito che nel sistema sanzionatorio, l'esigenza di certezza da parte dei consociati delle conseguenze derivanti dall'esercizio del potere pubblico assume una rilevanza del tutto particolare rispetto alla generalità dei procedimenti amministrativi. In particolare, in materia di sanzioni amministrative il principio di legalità opera non solo come predeterminazione rigorosa della norma di condotta, della tipologia e della misura della sanzione, ma altresì con riguardo alla formazione procedimentale del provvedimento afflittivo.

In tale quadro, pertanto, la scansione cronologica dell'esercizio del potere, attraverso la previsione di un preciso limite temporale per la irrogazione della sanzione, non particolarmente distante dal momento dell'accertamento e della contestazione dell'illecito, consentendo all'incolpato di opporsi efficacemente al provvedimento sanzionatorio, costituisce un presupposto essenziale per l'esercizio effettivo del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. ed è coerente con il principio di buon andamento ed imparzialità della PA di cui all'art. 97 Cost.

A fronte di ciò, la Consulta rileva come il termine di prescrizione del diritto alla riscossione delle somme dovute per le violazioni amministrative è inidoneo per la sua ampiezza a garantire, di per sé solo, la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa, che richiedono, come già sottolineato, "contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione". Per la Corte l'attuale disciplina finisce così per collocare l'autorità titolare della potestà punitiva in una posizione ingiustificatamente privilegiata che, nell'attuale contesto ordinamentale, si configura come un anacronistico retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione.

Pertanto la Corte invita il legislatore a intervenire tempestivamente sulla normativa, individuando i termini di conclusione del procedimento in grado di assicurare le richiamate esigenze.

Attività parlamentare

Sugli aspetti trattati da questa sentenza non risulta in corso l'esame di provvedimenti legislativi presso nessuno dei rami del Parlamento.

3.3 La sentenza 152 del 2021 in materia di diniego automatico di rilascio della patente di guida per i destinatari di misure di prevenzione

Con la sentenza n. 152 del 2021 (depositata il 12 luglio), la Corte costituzionale ha dichiarato infondata una questione di legittimità proposta dal TAR Lombardia sull'art. 120 del codice della strada (decreto legislativo n. 285 del 1992), là dove esso – al comma 1 – impedisce il conseguimento della patente di guida a quanti abbiano riportato misure di prevenzione**,** ai sensi delle leggi n. 1423 del 1956 e n. 575 del 1965 (oggi: il decreto legislativo n. 159 del 2011, c.d. codice antimafia).

> Vale la pena ricordare che quelle di prevenzione sono misure *ante delictum*, volte a prevenire i reati anziché a reprimerli, nell'ottica di una tutela più efficace dell'ordine pubblico e del tessuto democratico (v. sentenze nn. 23 del 1964 e 126 del 1983). Le misure di prevenzione si classificano in personali e patrimoniali, secondo che siano destinate a una persona, in ragione della sua condotta pericolosa, oppure che colpiscano un bene statico o un'azienda, in ragione del loro potenziale servizio per atti illeciti o della loro provenienza illecita. Esse si distinguono anche tra quelle che possono essere adottate direttamente dall'autorità di pubblica sicurezza e quelle che, invece, necessitano di un provvedimento giudiziario. Tali misure possono essere applicate, in presenza di indici oggettivi di pericolosità sociale (da ultimo, sentenza n. 33 del 2018), a prescindere dall'effettivo accertamento processuale di un reato e della responsabilità di esso in capo alla persona destinataria del provvedimento.

La questione

Il giudice remittente aveva considerato la questione non manifestamente infondata a motivo della ritenuta irragionevolezza della rigidità della formulazione del comma 1 dell'art. 120, che preclude automaticamente il rilascio della patente di guida a quanti abbiano riportato una misura di prevenzione. Ciò soprattutto alla luce di alcune precedenti sentenze riferite al comma 2 del medesimo art. 120. Nell'ordinanza di remissione – infatti e a reclamare la c.d. rima obbligata – si citavano le sentenze n. 22 del 2018 e le nn. 24 e 99 del 2020.

> Con la prima, l'art. 120, comma 2, del codice della strada era stato dichiarato illegittimo nella parte prevedeva l'obbligo (e non la sola facoltà) del prefetto di provvedere alla revoca della patente a quanti avessero riportato condanne o divieti in materia di stupefacenti (più precisamente, ai sensi degli artt. 73, 74, 75 e 75-*bis* del testo unico del 1990).

Con la seconda, il medesimo comma 2 era stato dichiarato illegittimo nella parte prevedeva l'obbligo (e non la sola facoltà) del prefetto di provvedere alla revoca della patente a quanti avessero riportato misure di sicurezza personale.
Con la terza, il medesimo comma 2 era stato dichiarato illegittimo nella parte prevedeva l'obbligo (e non la sola facoltà) del prefetto di provvedere alla revoca della patente a quanti avessero riportato misure di prevenzione.

La decisione della Corte

La Corte rigetta la questione sulla base dell'assunto che la situazione di chi abbia già conseguito il titolo abilitativo alla guida non sia del tutto equiparabile a questi fini a chi non lo abbia (v. punto 5.3. del *Considerato in diritto*). Mentre il primo ha maturato un'aspettativa consolidata, non così il secondo.

"Inoltre – recita il medesimo punto 5.3. del *Considerato in diritto* della pronunzia - non ricorre, in questo caso, la contraddizione, che ha assunto decisivo rilievo in tema di revoca della patente, tra obbligatorietà del provvedimento amministrativo e facoltatività della parallela misura adottabile dal giudice penale in relazione alla medesima fattispecie di reato. Infine, diversamente da quanto presupposto dal giudice *a quo*, l'effetto ostativo al conseguimento della patente, previsto dalla disposizione censurata, non incide in modo "indifferenziato" sulla posizione dei soggetti condannati per reati in materia di stupefacenti. La diversa gravità del reato commesso, unitamente alla condotta del reo successiva alla condanna, assume, infatti, determinante rilievo ai fini del possibile conseguimento (anche dopo un solo anno nel caso di condanna con pena sospesa) di un provvedimento riabilitativo (*ex* artt. 178 e 179 del codice penale), che restituisce al condannato il diritto a richiedere la patente di guida» (sentenza n. 80 del 2019 e ordinanza n. 81 del 2020).

E ancora - secondo il punto 5.3.1. del *Considerato in diritto* - questi argomenti "risultano estensibili alle questioni relative al diniego di rilascio del titolo a coloro che siano o siano stati sottoposti a misure di prevenzione. Inoltre, con riferimento a queste ultime è prevista la possibilità di ottenere, sebbene dopo tre anni, la riabilitazione prevista dall'art. 70 del d.lgs. n. 159 del 2011. Essa comporta la cessazione degli effetti pregiudizievoli connessi alla misura, nonché dei divieti previsti dall'art. 67 dello stesso decreto legislativo n. 159 del 2011. Anche rispetto a questa ulteriore condizione soggettiva, pertanto, l'ordinamento riconosce un differenziato rilievo della condotta e della personalità del soggetto, con una valutazione che assume rilevanza decisiva ai fini del possibile conseguimento della patente di guida".

Nondimeno, secondo la Corte, "rimane comunque auspicabile una nuova configurazione delle condizioni ostative del rilascio, nel senso di un migliore

coordinamento sistematico delle distinte fattispecie, alla luce delle novità scaturite dalle precedenti decisioni di questa Corte” (punto 5.4. del *Considerato in diritto*).

Attività parlamentare

Sugli aspetti trattati da questa sentenza e da quelle da essa richiamate non risulta in corso l’esame di provvedimenti legislativi presso nessuno dei rami del Parlamento.

3.4 La sentenza n. 154 del 2021 in materia di inadempimento da parte del datore di lavoro dell'obbligo di versare ad un fondo di previdenza complementare le quote di TFR spettanti al lavoratore

Con la sentenza n. 154 del 2021 la Corte ha deciso la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 del D.Lgs. 252/2005 nella parte in cui non prevede la legittimazione del fondo di previdenza complementare ad agire contro il datore di lavoro in caso di inadempimento dell'obbligo di versamento delle quote di TFR spettanti al lavoratore, determinando così il mancato riconoscimento per quest'ultimo di strumenti idonei a garantire la tutela monitoria.

La Corte ha dichiarato inammissibile la questione, ma ha sottolineato la necessità di una più attenta sistemazione della materia da parte del legislatore, in considerazione della rilevanza che la stessa assume sul piano delle attese sinergie fra mutualità volontaria e regime pensionistico pubblico.

La questione

La Corte è stata investita della questione di legittimità, con riferimento agli articoli 3, 24, 38, 47 e 76 Cost., dal Tribunale ordinario di Sassari, chiamato a pronunciarsi sul ricorso per ingiunzione con cui un lavoratore chiedeva la condanna del proprio datore di lavoro al versamento delle quote di TFR al fondo di previdenza complementare.

Nell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* sostiene, in particolare, che il richiamato art. 8 del D. Lgs. 252/2005 non attui pienamente le previsioni della legge 243/2004 la quale, nel delegare il Governo ad adottare decreti legislativi per lo sviluppo delle forme pensionistiche complementari, ha previsto l'attribuzione ai fondi pensione, tra l'altro, della legittimazione a rappresentare i propri iscritti nelle controversie aventi ad oggetto i contributi omessi, compresi quelli relativi al TFR cui è tenuto il datore di lavoro.

In sostanza, la disciplina dettata dall'art. 8 del D.Lgs. 252/2005 non attribuirebbe la legittimazione attiva del fondo previdenziale ad agire in giudizio contro il datore di lavoro per ottenere l'accertamento e quindi l'esecuzione dell'obbligo di versamento delle quote di TFR spettanti al lavoratore, né introdurrebbe altri strumenti idonei a garantire una adeguata, piena ed efficace tutela del diritto del lavoratore all'adempimento dell'obbligo di contribuzione in capo al datore di lavoro.

La decisione della Corte

La Corte, con la sentenza in commento, ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni esposte dal giudice *a quo*, sottolineando che lo stesso ha descritto in maniera lacunosa la fattispecie concreta sottoposta all'esame, non adempiendo all'onere di identificare i contenuti della controversia in termini tali da dimostrare la rilevanza del dubbio di costituzionalità e, dunque, l'applicabilità della disposizione censurata nel percorso argomentativo che conduce alla decisione (cfr., fra le tante, la sentenza n. 263 del 2020, punti 2.1. e 2.2. del Considerato in diritto) e impedendo alla Corte di esprimersi circa la non implausibilità delle motivazioni addotte.

Secondo la Corte, inoltre, le questioni non sarebbero fondate nel merito.

In particolare, non sussisterebbe alcuna violazione dell'art. 76 Cost. in quanto la scelta discrezionale - operata dal legislatore con la formulazione dell'art. 8 del D.Lgs. 252/2005 - di non attuare le previsioni della richiamata L. 243/2004 in merito alla legittimazione del fondo non avrebbe stravolto lo spirito complessivo della delega, diretta essenzialmente ad incrementare il finanziamento alle forme pensionistiche complementari.

Inoltre, non sarebbe fondata neppure la assunta violazione dell'art. 3 Cost. poiché le fattispecie oggetto di comparazione non sembrano omogenee. Il rimettente, infatti, nell'istituire il raffronto con la generale categoria dei creditori, avrebbe trascurato la peculiarità del rapporto trilaterale che intercorre tra datore di lavoro, lavoratore e fondo di previdenza, che si esprime, sul piano processuale, nel litisconsorzio necessario.

Infine, non vi sarebbe alcun pregiudizio del diritto alla tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost.: l'impraticabilità della tutela monitoria, secondo la Corte, non precluderebbe la facoltà di agire con il giudizio ordinario di cognizione.

Insieme all'esito di inammissibilità, la Corte ha comunque sottolineato la necessità di una più attenta sistemazione della materia da parte del legislatore, in considerazione della rilevanza che la stessa assume sul piano delle attese sinergie fra mutualità volontaria e regime pensionistico pubblico.