



News n. 92 del 13 luglio 2023
a cura dell'Ufficio del massimario

La Corte costituzionale, pur dichiarando inammissibile la q.l.c. dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, e dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, sollevata, in riferimento all'art. 36 della Costituzione, dal T.a.r. per il Lazio, sez. III-quater, non rinuncia a fornire specifiche indicazioni (moniti) al legislatore statale in ordine alla necessità di procedere ad una revisione della disciplina del trattamento di fine servizio (con particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio) al fine di assicurarne la duplice funzione retributiva e previdenziale.

Corte costituzionale, sentenza 19 giugno 2023, n. 130 – Pres. Sciarra, Red. San Giorgio

Impiegato dello Stato e pubblico – Cessazione dal servizio – Indennità di anzianità - Dilazione e rateizzazione – Questioni inammissibili di costituzionalità.

Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, e dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, sollevate, in riferimento all'art. 36 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza quater (1).

I.- Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le q.l.c. dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 sollevate **■** dal T.a.r. per il Lazio, sez. III quater, con ordinanza 17 maggio 2022, n. 6223 (oggetto della News US n. n. 71 del 25 luglio 2022) - per contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 36 Cost.

Definendo l'incidente di costituzionalità, la Corte si rivolge:

- i) al giudice *a quo* spiegando le ragioni dell'esito in rito della q.l.c. sollevata con l'ordinanza di remissione, posto che con una precedente sentenza n. 159 del 2019, la Consulta ha già dichiarato la non fondatezza delle questioni di legittimità

costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, nella parte in cui prevede che alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, l'ente erogatore provveda "decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro", nelle ipotesi diverse dalla cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, rilevando che, per costante giurisprudenza costituzionale, ben può il legislatore "disincentivare il conseguimento di una prestazione anticipata";

- ii) al legislatore, al quale rinnova un espresso monito volto a sollecitarne un intervento che ridefinisca la disciplina del trattamento di fine servizio, nell'ambito di una organica revisione dell'intera materia, peraltro indicata come indifferibile anche nel recente dibattito parlamentare.

II. – La vicenda contenziosa che ha condotto al giudizio dinanzi al Tribunale amministrativo regionale capitolino muove dalla richiesta di accertamento del diritto a percepire il trattamento di fine servizio senza dilazioni e senza rateizzazioni, da parte di un dirigente della Polizia di Stato, cessato dal servizio per sopraggiunti limiti d'età.

Quest'ultimo, infatti, aveva ricevuto solo il pagamento della prima rata di quanto a lui dovuto, in applicazione delle norme che il T.a.r. per il Lazio ha censurato. Nel dettaglio, l'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 79 del 1997, convertito in legge n. 140 del 1997, stabilisce che, con specifico riguardo all'ipotesi del collocamento a riposo del pubblico dipendente, l'ente erogatore provvede alla liquidazione dei trattamenti dovuti "decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro" e provvede, altresì, alla corresponsione delle somme "entro i successivi tre mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi".

Dopo aver illustrato gli interventi normativi che nel tempo hanno modificato le disposizioni censurate in senso progressivamente peggiorativo per il lavoratore pubblico, il T.a.r. per il Lazio ha concluso che la previsione di un pagamento rateizzato comprime in maniera irragionevole e sproporzionata i diritti dei lavoratori pubblici, in violazione dell'art. 36 Cost., "non essendo sorretta dal carattere contingente, ma al contrario avendo carattere strutturale".

III. – La Corte, dopo aver descritto le vicende processuali e le argomentazioni delle parti e del T.a.r., ha osservato quanto segue:

- a) la disciplina delle modalità di pagamento dell'indennità di buonuscita era originariamente contenuta nell'art. 26, terzo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, secondo il quale, in caso di cessazione dal servizio per limiti di età, l'amministrazione doveva predisporre gli atti tre mesi prima del raggiungimento del limite predetto e inviarli almeno un mese prima al Fondo di previdenza per il personale civile e militare dello Stato, il quale era tenuto ad emettere il mandato di pagamento in modo da rendere possibile l'effettiva corresponsione del trattamento "immediatamente dopo la data di cessazione dal servizio e comunque non oltre quindici giorni dalla data medesima";
- b) il termine per la effettiva corresponsione della prestazione in esame è stato successivamente elevato a novanta giorni dall'art. 7, terzo comma, della legge 20 marzo 1980, n. 75, recante "Proroga del termine previsto dall'articolo 1 della legge 6 dicembre 1979, n. 610, in materia di trattamento economico del personale

civile e militare dello Stato in servizio ed in quiescenza; norme in materia di computo della tredicesima mensilità e di riliquidazione dell'indennità di buonuscita e norme di interpretazione e di attuazione dell'articolo 6 della legge 29 aprile 1976, n. 177, sul trasferimento degli assegni vitalizi al Fondo sociale e riapertura dei termini per la opzione”;

- c) in seguito, l'art. 3, comma 2, del d.l. 28 marzo 1997, n. 79, come convertito, all'esame della Corte, ha rimodulato i tempi di erogazione dei “trattamenti di fine servizio, comunque denominati”, spettanti ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni (oggi definite dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001) o ai loro superstiti aventi causa che ne hanno titolo, disponendo che alla liquidazione “l'ente erogatore provvede decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e, nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge di regolamento applicabili nell'amministrazione, decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro”;
- d) la citata disposizione prevede, altresì, che alla erogazione si dia corso “entro i successivi tre mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi”;
- e) dopo aver ripercorso i passaggi normativi che hanno condotto alla disciplina attuale, in via preliminare la Corte rileva che, essendo il ricorrente nel giudizio *a quo* cessato dal servizio per raggiunti limiti di età, l'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 trova applicazione nella parte in cui differisce la liquidazione del trattamento di fine servizio di dodici mesi dalla cessazione del rapporto. Pertanto, l'esame di legittimità costituzionale relativamente alla predetta disposizione è stato circoscritto alla parte che si riferisce ai dipendenti cessati dal lavoro per raggiunti limiti di età o di servizio;
- f) nel merito, tuttavia, la Corte ha stabilito che le questioni sono inammissibili per le ragioni di seguito illustrate;

f1) l'evoluzione normativa “stimolata dalla giurisprudenza costituzionale” (v. sentenza 19 maggio 1993, n. 243, punto 4 del considerato in diritto, in *Foro it.* 1993, I, 1729, con nota di ROMBOLI, ALBENZIO, PERNA, in *Dir. e pratica lav.* 1993, 1753, con nota di SERVELLO, in *Riv. critica dir. lav.* 1993, 503, con nota di MUGGIA, in *Riv. giur. lav.* 1993, II, 365, con nota di FASSINA), ha ricondotto le indennità di fine servizio erogate nel settore pubblico al paradigma comune della retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale, nell'ambito di un percorso di tendenziale assimilazione alle regole dettate nel settore privato dall'art. 2120 del codice civile (v. sentenze 20 dicembre 2022, n. 258; 25 giugno 2019, n. 159, in *Riv. corte conti* 2019, fasc. 4, 242, con nota di LUBERTI, in *Giur. costit.* 2019, 2369, con nota di FIORILLO, in *Riv. giur. lav.* 2020, II, 31, con nota di SGROI, in *Riv. giur. lav.* 2020, II, 46, con nota di CASILLO, in *Mass. giur. lav.* 2020, 481, con nota di FABOZZI; 4 aprile 1996, n. 106, in *Foro it.* 1996, I, 1503, in *Nuovo dir.* 1996, 766, con nota di SANTARSIERE);

f2) tale processo di armonizzazione, contraddistinto anche da un ruolo rilevante dell'autonomia collettiva (v. sentenza 22 novembre 2018, n. 213,

in *Guida al lav.* 2018, fasc. 48, 26, con nota di SERVIDIO), rispecchia la finalità unitaria dei trattamenti di fine rapporto, che si prefiggono di accompagnare il lavoratore nella delicata fase dell'uscita dalla vita lavorativa attiva (sentenza 25 giugno 2019, n. 159, cit.);

f3) le indennità di fine servizio costituiscono, infatti, una componente del compenso conquistato "attraverso la prestazione dell'attività lavorativa e come frutto di essa" (sentenza n. 106 del 1996 cit.) e, quindi, una parte integrante del patrimonio del beneficiario, il quale spetta ai superstiti in caso di decesso del lavoratore (sentenza 19 maggio 1993, n. 243, in *Foro it.* 1993, I, 1729, con nota di ROMBOLI, ALBENZIO, PERNA, in *Dir. e pratica lav.* 1993, 1753, con nota di SERVELLO, in *Riv. critica dir. lav.* 1993, 503, con nota di MUGGIA, in *Riv. giur. lav.* 1993, II, 365, con nota di FASSINA);

f4) la natura retributiva attira le prestazioni in esame nell'ambito applicativo dell'art. 36 Cost., essendo l'emolumento di cui si tratta volto a sopperire alle peculiari esigenze del lavoratore in una "particolare e più vulnerabile stagione dell'esistenza umana" (sentenza n. 159 del 2019 cit.);

f5) la garanzia della giusta retribuzione, proprio perché attiene a principi fondamentali, "si sostanzia non soltanto nella congruità dell'ammontare concretamente corrisposto, ma anche nella tempestività dell'erogazione" (sentenza n. 159 del 2019 cit.). Il trattamento viene, infatti, corrisposto nel momento della cessazione dall'impiego al preciso fine di agevolare il dipendente nel far fronte alle difficoltà economiche che possono insorgere con il venir meno della retribuzione. In ciò si realizza la funzione previdenziale, che, pure, vale a connotare le indennità in scrutinio, e che concorre con quella retributiva;

- g) la Corte osserva, quindi, che il trattamento di fine servizio costituisce un rilevante aggregato della spesa di parte corrente e, per tale ragione, incide significativamente sull'equilibrio del bilancio statale;
- h) pertanto, non esclude in assoluto che, in situazioni di grave difficoltà finanziaria, il legislatore possa eccezionalmente comprimere il diritto del lavoratore alla tempestiva corresponsione del trattamento di fine servizio. Tuttavia, tale intervento è, anzitutto, vincolato al rispetto del criterio della ragionevolezza della misura prescelta e della sua proporzionalità rispetto allo scopo perseguito;
- i) in proposito, però, la Corte precisa che un ulteriore limite riguarda la durata di simili misure, sulla base dei seguenti profili;

i1) la legittimità costituzionale delle norme dalle quali possa scaturire una restrizione dei diritti patrimoniali del lavoratore è, infatti, condizionata alla rigorosa delimitazione temporale dei sacrifici imposti (sentenza 23 luglio 2015, n. 178, in *Riv. neldiritto* 2015, 1931, con nota di COSMELLI, in *Mass. giur. lav.* 2015, 812, con nota di FRATINI, in *Dir. relazioni ind.* 2015, 1120, con nota di FERRANTE, in *Giur. it.* 2015, 2703, con nota di SCAGLIARINI, in *Diritti lavori mercati* 2015, 377, con nota di ZOPPOLI, in *Giur. costit.* 2015, 1651, con nota di FIORILLO), i quali devono essere "eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso" (ordinanza 4 luglio 1999, n. 299, in *Foro It. Rep.* 2000, *Impiegato dello Stato e pubblico in genere*, n. 838, in *Giur. costit.* 1999, 2469);

- i2) pertanto, il termine dilatorio di dodici mesi quale risultante dall'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, e successive modificazioni, oggi non rispetta più sia il requisito della temporaneità, sia i limiti posti dai principi di ragionevolezza e di proporzionalità;
- i3) a differenza del pagamento differito dell'indennità di fine servizio in caso di cessazione anticipata dall'impiego (in cui il sacrificio inflitto dal meccanismo dilatorio trova giustificazione nella finalità di disincentivare i pensionamenti anticipati e di promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa) il, sia pur più breve, differimento operante in caso di cessazione dal rapporto di lavoro per raggiunti limiti di età o di servizio non realizza un equilibrato componimento dei contrapposti interessi alla tempestività della liquidazione del trattamento, da un lato, e al pareggio di bilancio, dall'altro;
- i4) ciò in quanto la previsione ora richiamata ha "smarrito un orizzonte temporale definito" (sentenza n. 159 del 2019 cit.), trasformandosi da intervento urgente di riequilibrio finanziario in misura a carattere strutturale, che ha gradualmente perso la sua originaria ragionevolezza;
- i5) a ciò deve aggiungersi che la perdurante dilatazione dei tempi di corresponsione delle indennità di fine servizio rischia di vanificare anche la funzione previdenziale propria di tali prestazioni, in quanto contrasta con la particolare esigenza di tutela avvertita dal dipendente al termine dell'attività lavorativa. Non è, infatti, infrequente che l'emolumento in esame venga utilizzato per sopperire ad esigenze non ordinarie del beneficiario o dei suoi familiari, e la possibilità che tali necessità insorgano nelle more della liquidazione del trattamento espone l'avente diritto ad un pregiudizio che la immediata disponibilità dell'importo eviterebbe;
- j) è stato osservato ancora che la questione di legittimità costituzionale in esame si innesta in un quadro macroeconomico in cui il sensibile incremento della pressione inflazionistica acuisce l'esigenza di salvaguardare il valore reale della retribuzione, anche differita, posto che il rapporto di proporzionalità, garantito dall'art. 36 Cost., tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro, richiede di essere riferito "ai valori reali di entrambi i suoi termini" (sentenza n. 243 del 1993 cit.);
- k) di conseguenza, la dilazione oggetto di censura, non essendo controbilanciata dal riconoscimento della rivalutazione monetaria, finisce per incidere sulla stessa consistenza economica delle prestazioni di cui si tratta, atteso che, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, allo scadere del termine annuale in questione e di un ulteriore termine di tre mesi sono dovuti i soli interessi di mora;
- l) la Corte osserva, quindi, di aver già dichiarato, con la richiamata sentenza n. 159 del 2019, la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 nella parte in cui prevede che alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, l'ente erogatore provveda "decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro", nelle ipotesi diverse dalla cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, rilevando che,

per costante giurisprudenza costituzionale, ben può il legislatore “disincentivare il conseguimento di una prestazione anticipata” (fra le molte, sentenza 4 novembre 1999, n. 416, punto 4.1. del considerato in diritto, in *Foro it.* 2000, I, 2456, con nota di PASSAGLIA, in *Mass. giur. lav.* 2000, 130, con nota di CELOTTO, in *Riv. giur. lav.* 2000, II, 161, con nota di MAZZIOTTI, in *Giur. costit.* 1999, 3625, con nota di CARNEVALE) e, in pari tempo, promuovere la prosecuzione dell’attività lavorativa mediante adeguati incentivi a chi rimanga in servizio e continui a mettere a frutto la professionalità acquisita;

l1) in tale occasione, è stata nondimeno segnalata, per l’effetto combinato del pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto nelle ipotesi di raggiungimento dei limiti di età e di servizio o di collocamento a riposo d’ufficio a causa del raggiungimento dell’anzianità massima di servizio, “l’urgenza di ridefinire una disciplina non priva di aspetti problematici, nell’ambito di una organica revisione dell’intera materia, peraltro indicata come indifferibile nel recente dibattito parlamentare [...]. Con particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità di fine servizio, conquistate “attraverso la prestazione dell’attività lavorativa e come frutto di essa” (sentenza n. 106 del 1996, punto 2.1. del Considerato in diritto), rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana” (sentenza n.159 del 2019 cit.);

l2) osserva la Corte che a tale monito non ha, tuttavia, fatto seguito una riforma specificamente volta a porre rimedio al vulnus costituzionale riscontrato;

- m) il legislatore, quindi, non ha ancora espunto dal sistema il meccanismo dilatorio all’origine della riscontrata violazione, né si è fatto carico della spesa necessaria a ripristinare l’ordine costituzionale violato, ma ha riversato sullo stesso lavoratore il costo della fruizione tempestiva di un emolumento che, essendo rapportato alla retribuzione e alla durata del rapporto e quindi, attraverso questi due parametri, alla quantità e alla qualità del lavoro, è parte del compenso dovuto per il servizio prestato (sentenza n. 106 del 1996 cit.);
- n) ribadisce, infine, la Corte che al *vulnus* costituzionale riscontrato con riferimento all’art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito, essa non può, allo stato, porre rimedio, posto che il *quomodo* delle soluzioni attinge alla discrezionalità del legislatore. Ciò tenuto conto del rilevante impatto in termini di provvista di cassa che il superamento del differimento in oggetto, in ogni caso, comporta; il quale impone che sia rimessa al legislatore la definizione della gradualità con cui il pur indefettibile intervento deve essere attuato, ad esempio, optando per una soluzione che, in ossequio ai richiamati principi di adeguatezza della retribuzione, di ragionevolezza e proporzionalità, si sviluppi muovendo dai trattamenti meno elevati per estendersi via via agli altri;
- o) in ogni caso la Corte sottolinea che la discrezionalità di cui gode il legislatore nel determinare i mezzi e le modalità di attuazione di una riforma siffatta deve ritenersi, temporalmente limitata;

- o1) la lesione delle garanzie costituzionali determinata dal differimento della corresponsione delle prestazioni in esame esige, infatti, un intervento riformatore prioritario, che contempererà l'indifferibilità della *reductio ad legitimitatem* con la necessità di inscrivere la spesa da essa comportata in un organico disegno finanziario che tenga conto anche degli impegni assunti nell'ambito della precedente programmazione economico-finanziaria;
- o2) in precedenti occasioni la Consulta aveva rilevato che non è tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine ai gravi problemi individuati dalle proprie pronunce (da ultimo, sentenza 27 gennaio 2022, n. 22 in *Guida al dir.* 2022, 7, 84, con nota di FIORENTIN; si vedano anche sentenze 10 giugno 2021, n. 120, in *Foro it.* 2021, I, 2640, in *Riv. giur. trib.* 2021, 757, con nota di GLENI, in *Corriere trib.* 2021, 934, con nota di BASILAVECCHIA, in *Rass. trib.* 2021, 1063, con nota di PERSIANI, in *Bollettino trib.* 2021, 1532, con nota di SALVATORES, in *Giur. costit.* 2021, 1263, con nota di ESPOSITO, CASTALDI e 9 marzo 2021, n. 32, in *Foro it.* 2021, I, 1923, con nota di ROMBOLI, in *Giur. costit.* 2021, 306, con nota di RIMOLI, ASTONE, in *Giur. it.* 2022, 311, con nota di FAVILLI);
- p) accertata la necessità della espunzione della disciplina concernente tale differimento, la Consulta rileva, quanto alla previsione del pagamento rateale del trattamento di fine servizio di cui all'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito (altra disposizione censurata), che il sistema cui essa ha dato luogo, essendo strutturato secondo una progressione graduale delle dilazioni, via via più ampie in proporzione all'incremento dell'ammontare della prestazione, da un lato, calibra il sacrificio economico derivante dalla percezione frazionata dell'indennità in modo tale da renderne esenti i beneficiari dei trattamenti più modesti; dall'altro, assicura ai titolari delle indennità ricadenti negli scaglioni via via più elevati la percezione immediata – *rectius*: che diverrà immediata solo all'esito della eliminazione del differimento previsto dall'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 – almeno di una parte della prestazione loro spettante.

IV – Per completezza, si segnala quanto segue:

- q) sulle sentenze monito, si vedano:
- r1) Corte cost., 10 novembre 2022, n. 227 del 2022 (in *Foro it.*, 2022, I, 3497 con nota di ROMBOLI) in tema di ergastolo ostativo, con la quale, a seguito dell'entrata in vigore del d.l. 31 ottobre 2022 n. 162, che incide sul nucleo essenziale della questione sollevata, ha restituito al giudice *a quo*, per un riesame della rilevanza e della non manifesta infondatezza, gli atti relativi alla questione di legittimità costituzionale degli art. 4 *bis*, 1° comma, e 58 *ter* della l. 26 luglio 1975 n. 354 e 2 del d.l. 13 maggio 1991 n. 152, convertito, con modificazioni, nella l. 12 luglio 1991 n. 203, nella parte in cui escludono che possa essere ammesso alla liberazione condizionale il condannato all'ergastolo, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416 bis c.p., ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, che non abbia collaborato con la giustizia, in

riferimento agli artt. 3, 27, 3° comma, e, in relazione agli artt. 3 CEDU e 117, 1° comma, Cost.-.

Nella nota di commento sul Foro italiano, l'autore osserva che si tratta della terza applicazione della tipologia di decisioni c.d. a due fasi (per le quali vedi meglio *infra* § 2) inaugurata in occasione del "caso Cappato", relativo alla legittimità costituzionale dell'aiuto al suicidio (v. Corte cost., ord. 16 novembre 2018, n. 207, in *Foro it.*, 2019, I, 1876, con osservazioni di GENTILE, ROMBOLI e VINCIGUERRA, alla quale è poi seguita Corte cost. 22 novembre 2019, n. 242, in *Foro it.*, 2020, I, 829, con osservazioni di ROMBOLI e VINCIGUERRA), poi applicato alla questione di costituzionalità del trattamento punitivo della diffamazione a mezzo stampa (Corte cost., ord. 26 giugno 2020, n. 132, in *Foro it.*, I, 2546 e 3711, con osservazioni di ROMBOLI e DI LA ROSA, seguita da Corte cost. 12 luglio 2021, n. 150, G.U., 1^a s.s., n. 28 del 2021) e, infine, in tema di ergastolo ostativo (Corte cost., ord. 11 maggio 2021, n. 97, in *Foro it.*, 2022, I, 103, che aveva rinviato all'udienza pubblica del 10 maggio 2022).

Per le prime due, poiché il legislatore non è intervenuto nel tempo indicato dalla Corte, questa ha quindi dichiarato la normativa incostituzionale, sostituendo, entro certi limiti, l'opera del legislatore.

Nel caso in esame (ergastolo ostativo) invece la decisione è arrivata alla terza fase, in quanto la Corte ha ritenuto di accogliere la richiesta dell'Avvocatura dello Stato e della Commissione giustizia del Senato, concedendo ancora sei mesi di tempo (ord. 13 maggio 2022, n. 122, in *Foro it.*, I, 2282, con nota di richiami ed osservazioni di ROMBOLI).

Si osserva, infatti, nel commento citato che, entro il termine fissato dalla Corte, si è verificato lo scioglimento anticipato delle camere, poi le elezioni politiche e la formazione di un nuovo governo, il quale sul filo di lana (otto giorni prima della data dell'udienza della Corte) ha approvato un decreto legge con il quale è stata trasformata da assoluta in relativa la presunzione di pericolosità ostativa alla concessione dei benefici e delle misure alternative in favore dei detenuti non collaboranti.

Quindi ai detenuti e agli internati per delitti di contesto mafioso e, in generale, di tipo associativo, i benefici possono essere loro concessi purché dimostrino l'adempimento delle obbligazioni civili e degli obblighi di riparazione pecuniaria conseguenti alla condanna o "l'assoluta impossibilità di tale adempimento", nonché alleghino elementi specifici — diversi e ulteriori rispetto alla regolare condotta carceraria, alla partecipazione del detenuto al percorso rieducativo e alla mera dichiarazione di dissociazione dall'organizzazione criminale di eventuale appartenenza — che consentano di escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva e con il contesto nel quale il reato è stato commesso, nonché il pericolo di ripristino di tali collegamenti, anche indiretti o tramite terzi, tenuto conto delle circostanze personali e ambientali, delle ragioni eventualmente dedotte a sostegno della mancata collaborazione, della revisione critica della condotta criminosa e di ogni altra informazione disponibile, nonché, ancora, la

sussistenza di iniziative dell'interessato a favore delle vittime, sia nelle forme risarcitorie che in quelle della giustizia riparativa.

A giudizio della Corte, si tratta quindi di una “modifica complessiva” della disciplina impugnata che richiede un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza da parte del giudice a quo.

La Corte costituzionale, però, ha avvisato il giudice *a quo* della opportunità di svolgere la sua valutazione solo dopo la conversione del decreto al fine di evitare un ulteriore doppio passaggio (esame del decreto e poi, se modificato, della legge di conversione);

r2) Corte costituzionale, 19 luglio 2022, n. 180 (oggetto della News US n. 96 del 15 settembre 2022), con la quale la Consulta, dopo aver dichiarato inammissibili le qq.ll.cc., promosse in relazione al parametro di cui agli artt. 3, primo comma, 4 e 24 della Costituzione, dal T.a.r. per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria con ordinanza 11 dicembre 2020, n. 732 (oggetto della News US n. 1 del 7 gennaio 2021), e dopo aver ritenuto di non poter sanare il vizio accertato in ragione del doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore circa l'individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un fine costituzionalmente necessario, ha espresso un deciso monito allo stesso legislatore ad intervenire per risolvere le illegittimità rilevate, consistenti nell'omessa previsione, in capo al prefetto, della possibilità di esercitare, nell'adottare l'informativa interdittiva, i medesimi poteri attribuiti al giudice dall'art. 67, comma 5, cod. antimafia, nel caso di adozione delle misure di prevenzione;

s) sulla inammissibilità della q.l.c. per la presenza di una pluralità di soluzioni riservate alla legge, ma recanti un monito al legislatore e sulla differenza con le sentenze del giudice delle leggi c.d. “a due fasi”, si vedano anche:

s1) Corte cost., 26 ottobre 2021, n. 200 (in *Foro it.*, 2022, I, 49). La pronuncia, al di là della specifica normativa oggetto della questione di costituzionalità, segue nella motivazione un andamento identico alla decisione 12 luglio 2021, n. 151 (in *Foro it.*, 2021, I, 3782, con nota di richiami), che ha dichiarato inammissibile, per difetto di motivazione in ordine al parametro invocato e in quanto implica scelte discrezionali spettanti al legislatore, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della l. 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.

Una volta accertata la incostituzionalità della norma oggetto della questione di costituzionalità, il giudice costituzionale ha ritenuto di non poter sanare il vizio accertato in ragione del doveroso rispetto della prioritaria valutazione del legislatore in ordine all'individuazione dei mezzi più idonei al conseguimento di un fine costituzionalmente necessario, pur esprimendo un deciso monito al legislatore. La Corte, infatti, sottolinea che “quanto evidenziato in ordine al diritto di difesa rende ineludibile un tempestivo intervento legislativo volto a porvi rimedio”;

s2) Corte cost., 17 marzo 2021, n. 41 (in *Foro It.*, 2022, I, 67 con nota di ROMBOLI nonché in *Riv. corte conti* 2021, fasc. 2, 243, con nota di TOMASSINI, in *Giur. costit.* 2021, 513, con nota di BARTOLE, POLITI, CALVANO). Nella decisione la Corte ha ritenuto che la presenza degli ausiliari nelle corti d'appello sia “del tutto fuori sistema” ed “in radicale contrasto” con la Costituzione, ma ha sospeso per oltre quattro anni l'efficacia della propria decisione. Tale sentenza, severamente criticata dall'autore della citata nota sul Foro italiano, si richiama a quella recente giurisprudenza mediante la quale la Corte ha inteso valorizzare la necessaria collaborazione con il parlamento, riconoscendogli espressamente un termine entro il quale viene fortemente invitato ad intervenire.

Si tratta di una decisione c.d. a due fasi, durante la prima delle quali il giudice costituzionale procede ad un esame approfondito della questione, giungendo alla conclusione della incostituzionalità della normativa impugnata. Al medesimo tempo esso rileva, però, che l'opera di ricostruzione della disciplina in maniera conforme ai principi costituzionali esula dalle sue funzioni e che non dispone degli strumenti necessari per farlo. Per questo sospende il giudizio e rinvia la soluzione finale ad una seconda fase che si svolgerà in udienza prefissata ed indicata nel provvedimento che chiude la prima fase. Il legislatore avrà quindi la possibilità di intervenire seguendo i principi indicati dalla corte, la quale in caso di mancato intervento del primo ne trarrà le dovute conseguenze.

Con la sentenza n. 41 del 2021 cit., pur ispirandosi a principi analoghi, la Corte ha proceduto invece a dichiarare immediatamente l'incostituzionalità della normativa impugnata, trasformandola però, attraverso un intervento di tipo additivo, in una legge temporanea, la quale, seppure incostituzionale, dovrà continuare ad essere applicata ancora per oltre quattro anni. È stato quindi acutamente osservato come appaia evidente il ruolo di co-legislatore che la Corte in tal modo è venuta ad assumere nella vicenda. In quanto così facendo, si è giunti a riscrivere la legge, rendendola provvisoria ed attribuendo alla stessa una sorta di certificato di “legittimità a tempo” (cfr. PINARDI, *Costituzionalità “a termine» di una disciplina resa temporanea dalla stessa Consulta*, in www.giurcost.org, 2021) e come si sia venuta a realizzare una sorta di *vacatio sententiae* (RUGGERI, *Vacatio sententiae alla Consulta, nel corso di una vicenda conclusasi con un anomalo «bilanciamento» tra un bene costituzionalmente protetto e la norma del processo di cui all'art. 136 Cost.*, in www.giustiziainsieme.it, 13 aprile 2021);

t) in dottrina si segnala, infine, M. PICCHI, in AA.VV., *La mancanza di strumenti efficaci di raccordo fra Corte costituzionale e Parlamento. Recenti sviluppi nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali che “costano”, in Sofferenze e insofferenze della giustizia costituzionale*, in www.federalismi.it, 18 maggio 2020.

