

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 158° - Numero 9

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 1° marzo 2017

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE

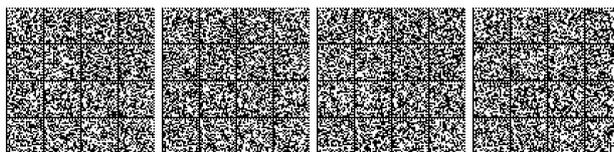




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **39.** Sentenza 10 gennaio - 24 febbraio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Ambiente - Divieto di attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nelle zone di mare entro le dodici miglia marine dalla linea di costa abruzzese - Applicabilità anche ai procedimenti autorizzatori e concessori in corso - Salvaguardia dei soli titoli abilitativi già rilasciati.
 - Legge della Regione Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29 (Provvedimenti urgenti per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema della costa abruzzese). Pag. 1
- N. **40.** Sentenza 11 gennaio - 24 febbraio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Concessioni demaniali marittime - Piano Comunale delle Coste - Individuazione del limite massimo di area concedibile - Conseguente possibilità di variazione o traslazione delle concessioni già assentite - Salvaguardia delle concessioni in essere.
 - Legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa), art. 14, commi 8 e 9. Pag. 5
- N. **41.** Sentenza 7 - 24 febbraio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Edilizia e urbanistica - Attribuzione allo strumento urbanistico generale della fissazione dei limiti di distanza, in deroga a quelli stabiliti dall'ordinamento statale.
 - Legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), art. 8, comma 1, lettera a)..... Pag. 13
- N. **42.** Sentenza 21 - 24 febbraio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Università e istituzioni di alta cultura - Rafforzamento dell'internazionalizzazione degli atenei anche attraverso l'attivazione di forme di selezione, insegnamenti e corsi di studio svolti in lingua straniera.
 - Legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), art. 2, comma 2, lettera l)..... Pag. 17
- N. **43.** Sentenza 10 gennaio - 24 febbraio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Corte costituzionale - Effetti delle pronunce di illegittimità costituzionale - Cessazione dell'esecuzione della sentenza irrevocabile di condanna pronunciata in applicazione della norma dichiarata costituzionalmente illegittima - Applicabilità alle sole sentenze con le quali siano state inflitte sanzioni formalmente qualificate come penali dall'ordinamento nazionale.
 - Legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), art. 30, quarto comma. Pag. 24



N. 44. Sentenza 7 - 24 febbraio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Contribuzione volontaria - Divieto di cumulo fra contribuzione volontaria e contribuzione nella gestione separata.

- Decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 184 (Attuazione della delega conferita dall'articolo 1, comma 39, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di ricongiunzione, di riscatto e di prosecuzione volontaria ai fini pensionistici), art. 6, comma 2.....

Pag. 32

N. 45. Sentenza 8 - 24 febbraio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Permesso di soggiorno richiesto in relazione a procedimento di emersione di lavoro irregolare - Diniego in caso di condanna per uno dei reati indicati nell'art. 4, comma 3, del d.lgs n. 286 del 1998, rientrante tra quelli previsti dall'art. 381 cod. proc. pen.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), artt. 4, comma 3, e 5, comma 5.....

Pag. 37

N. 46. Ordinanza 7 dicembre 2016 - 24 febbraio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Definizione del processo con sentenza declaratoria di non punibilità per particolare tenuità del fatto.

- Codice penale, art. 131-*bis*; decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, recante «Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67», art. 4.....

Pag. 43

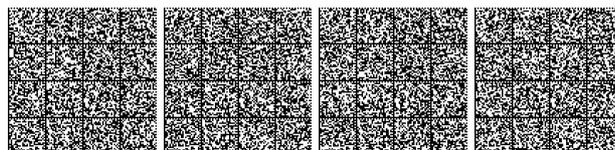
ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 7. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 febbraio 2017 (della Regione Lombardia)

Amministrazione pubblica - Camere di commercio - Attuazione della delega di cui all'art. 10 della legge n. 124 del 2015 per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Richiesta alla Corte costituzionale di sollevare davanti a se stessa, mediante autorimessione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124, nella parte in cui prevede il parere anziché l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni - Previsione che il Ministro dello sviluppo economico provvede con proprio decreto alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, all'istituzione delle nuove Camere di commercio, alla soppressione delle Camere interessate dal processo di accorpamento e alle altre determinazioni conseguenti ai piani - Previsione che, entro il termine di 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo impugnato, l'Unioncamere trasmette al Ministero dello sviluppo economico una proposta di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, per ricondurre il numero complessivo delle Camere di commercio entro il limite di 60 - Disciplina transitoria - Criteri.

- Decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), intero testo, o artt. 1, comma 1, lett. *b*), n. 2, punto *g*), e lett. *r*), punto *i*); 3, commi 1, lett. *f*), 4 e 10; e 4.....

Pag. 47



- N. 8. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 febbraio 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Sardegna - Variazioni del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e del bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018 - Autorizzazione agli amministratori straordinari delle province alla proroga, non oltre il 31 dicembre 2018 e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, dei contratti dei lavoratori a tempo determinato - Ripristino, con decorrenza dal 1° gennaio 2016, della diaria di missione al personale dell'Agenzia ARGEA Sardegna in relazione allo svolgimento di attività ispettive - Ripiano del disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario.**
- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2016, n. 32 (Variazioni del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e del bilancio pluriennale 2016-2018 ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e disposizioni varie), artt. 1, commi 24 e 40, e 3, commi 1 e 2. Pag. 55
- N. 21. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 22 luglio 2016
- Elezioni - Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi - Previsione che sono sospesi di diritto dalla carica di consigliere regionale coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per taluni delitti.**
- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 8, comma 1, lett. a); legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) [*recte*: decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235], art. 7, comma 1, lett. c), in relazione all'art. 8, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235. Pag. 59
- N. 22. Ordinanza del Tribunale di Verona del 16 agosto 2016
- Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni per l'ammissione al beneficio - Determinazione del limite reddituale - Concorrenza del reddito dell'istante con i redditi conseguiti dal coniuge e dai familiari conviventi.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)"), art. 76, comma 2. Pag. 64
- N. 23. Ordinanza della Corte di cassazione del 12 gennaio 2017
- Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Pena minima edittale di anni otto di reclusione, anziché sei, a seguito alla sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 73, comma 1. Pag. 67



N. 24. Ordinanza del Tribunale di La Spezia del 2 novembre 2016

Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento integrale per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS e in diverse misure percentuali per quelli compresi tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, comma 25, come sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109.....

Pag. 78

N. 25. Ordinanza del Tribunale di La Spezia del 7 novembre 2016

Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento integrale per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS e in diverse misure percentuali per quelli compresi tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS.

Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, comma 25, come sostituito dall'art. 1, comma 1, n. 1), del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109.....

Pag. 84



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 39

Sentenza 10 gennaio - 24 febbraio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Divieto di attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nelle zone di mare entro le dodici miglia marine dalla linea di costa abruzzese - Applicabilità anche ai procedimenti autorizzatori e concessori in corso - Salvaguardia dei soli titoli abilitativi già rilasciati.

- Legge della Regione Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29 (Provvedimenti urgenti per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema della costa abruzzese).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29 (Provvedimenti urgenti per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema della costa abruzzese), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 10 dicembre 2015, depositato in cancelleria il 15 dicembre 2015 ed iscritto al n. 104 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 10 dicembre 2015 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 15 dicembre, il Presidente del Consiglio dei ministri, giusta delibera di autorizzazione adottata il 4 dicembre 2015 dal Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29 (Provvedimenti urgenti per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema della costa abruzzese), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 105



del 14 ottobre 2015, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, secondo comma, lettera *s*), in relazione all'art. 6, comma 17, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come modificato dall'art. 35, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, e terzo comma, della Costituzione, in riferimento ai principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», contenuti nella legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), in particolare nell'art. 1, comma 2, lettera *c*), e comma 7, lettere *g*), *l*) ed *n*), e all'art. 118 Cost.

2.- La legge regionale impugnata, composta di due articoli, dispone il divieto, ai fini di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nelle zone di mare poste entro le dodici miglia marine dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero della Regione Abruzzo, estendendo il medesimo divieto anche ai procedimenti autorizzatori e concessori in corso alla data di entrata in vigore della legge, nonché a tutti i procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi. L'unica clausola di salvaguardia prevista dalla legge regionale riguarda i titoli abilitati già rilasciati.

3.- Ad avviso del ricorrente, tale disciplina rientrerebbe tra quelle rimesse alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., e contrasterebbe con l'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006, come modificato dall'art. 35, comma 1, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 134 del 2012.

4.- Secondo il ricorrente, l'intervento del legislatore regionale, nella parte in cui (art. 1, comma 2) estende il divieto anche ai procedimenti autorizzatori in corso, interferirebbe con lo svolgimento di un procedimento amministrativo incardinato in capo all'amministrazione statale e finalizzato al rilascio della concessione per lo svolgimento dell'attività di coltivazione di idrocarburi nelle acque di mare poste dinanzi alle coste abruzzesi ("Ombrina mare") ostacolando l'applicazione di una norma statale che la Regione non ha impugnato. Ne conseguirebbe la violazione dell'art. 5 Cost. perché la norma regionale, con finalità meramente demolitorie, pregiudicherebbe l'unità giuridica della Repubblica.

5.- Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata violerebbe, inoltre, l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto interviene in materia di localizzazione delle opere energetiche in mare, e quindi in un ambito di territorio sottratto alla competenza regionale e ricadente nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Infatti la legge n. 239 del 2004, che fissa i principi fondamentali della materia (sono citate le sentenze n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009), in coerenza con l'ordinamento comunitario e al fine di garantire la tutela della concorrenza e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, per garantire l'unità giuridica ed economica dello Stato, assoggetta a concessioni le attività di esplorazione, coltivazione e stoccaggio di idrocarburi (art. 1, comma 2, lettera *c*). Stabilisce, inoltre, che le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, siano adottate dallo Stato, d'intesa con le Regioni interessate, per la terraferma, e in via esclusiva per l'offshore (art. 1, comma 7, lettera *n*). Sono di esclusiva competenza statale, inoltre, le funzioni amministrative concernenti «l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti» e «l'utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia» (art. 1, comma 7, lettere *g* ed *l*).

6.- Sempre ad avviso del ricorrente, la legge regionale, dunque, si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale che rimettono in via esclusiva allo Stato l'adozione delle determinazioni, in materia upstream, relative alle zone di mare antistanti le coste italiane, laddove la potestà legislativa regionale dovrebbe esplicarsi all'interno della legislazione statale di cornice e con spirito di leale collaborazione.

7.- Ad avviso del ricorrente, la competenza regionale sugli idrocarburi in mare e sull'individuazione delle aree per lo svolgimento delle relative attività, dovrebbe considerarsi esclusa anche per il fatto che le finalità cui si collegano la ricerca e l'estrazione degli stessi, con evidenti riflessi anche nei rapporti con l'estero, non attengono all'interesse esclusivo o prevalente delle Regioni, tanto più se si considera che ciascuna Regione non è dotata di un proprio mare territoriale, né può esercitare poteri su quel mare.

8.- Secondo il ricorrente, la legge regionale impugnata contrasterebbe, ancora, con l'art. 118 Cost., in attuazione del quale sono attribuite allo Stato le competenze amministrative in materia di impianti e infrastrutture energetiche considerate di preminente interesse nazionale per la sicurezza del sistema elettrico e degli approvvigionamenti.

9.- Infine, secondo il ricorrente, la legge regionale impugnata violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., per contrasto con il principio della certezza del diritto e del legittimo affidamento e, quindi, del buon andamento della pubblica amministrazione.



10.- La Regione si è costituita con memoria depositata il 19 gennaio 2016, chiedendo di dichiarare cessata la materia del contendere a seguito della sopravvenienza normativa costituita dalla novellazione dell'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006, da parte dell'art. 1, comma 239, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», secondo cui soltanto «[i] titoli abilitativi già rilasciati sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale».

La difesa regionale deduce, poi, l'inammissibilità della questione, per difformità tra la deliberazione di impugnativa, come adottata dal Consiglio dei ministri il 4 dicembre 2015, e il ricorso predisposto dall'Avvocatura generale dello Stato.

Nel merito deduce l'infondatezza della questione con riguardo all'art. 5 Cost., nonché con riguardo alla dedotta esclusione di competenze regionali in materia di idrocarburi in mare. Ed infatti, vengono in rilievo le materie valorizzazione dei beni culturali e ambientali, governo del territorio ed energia.

Inoltre, l'art. 114 Cost. pone in rilievo un profilo giuridico e non solo naturalistico di territorio.

11.- In data 6 dicembre 2016 l'Avvocatura dello Stato ha depositato memoria con la quale ha insistito nelle conclusioni rassegnate, deducendo, in particolare, che non è intervenuta la cessazione della materia del contendere, poiché la norma regionale appare comunque eccedere dalle competenze regionali, avendo riguardo all'art. 1, commi 4 e 7, della legge n. 239 del 2004.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notifica il 10 dicembre 2015 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 15 dicembre, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29 (Provvedimenti urgenti per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema della costa abruzzese), in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 117, secondo comma, lettera s), in relazione all'art. 6, comma 17, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come modificato dall'art. 35, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, e terzo comma, della Costituzione, in riferimento ai principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», contenuti nella legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), in particolare nell'art. 1, comma 2, lettera c), e comma 7, lettere g), l) ed n), e all'art. 118 Cost.

2.- Preliminarmente, va esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso dedotta dalla difesa regionale con riguardo alla non coincidenza dei parametri indicati nella delibera di autorizzazione alla proposizione dell'impugnazione, con quelli dedotti dall'Avvocatura generale dello Stato: nella delibera governativa si prospetterebbe il contrasto della norma impugnata con l'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006, come successivamente modificato, mentre la difesa erariale dello Stato ha dedotto la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

L'eccezione è infondata.

Occorre rilevare, infatti, che l'indicazione delle norme regionali ritenute lesive è formulata nella delibera governativa con la necessaria chiarezza.

Sulla sua base l'Avvocatura dello Stato ha esercitato, poi, il suo ruolo professionale, individuando tutti i principi costituzionali e le norme con cui tali disposizioni si ponevano in contrasto.

3.- La legge della Regione Abruzzo n. 29 del 2015 è impugnata nella parte in cui, all'art. 1, pone il divieto di tutte le nuove attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi nelle zone di mare poste entro le dodici miglia marine lungo l'intero perimetro delle coste abruzzesi, comprendendo nell'ambito di applicazione del divieto anche i procedimenti in corso e quelli conseguenti e connessi, atteso che l'unica clausola di salvaguardia riguarda i titoli abilitativi già rilasciati.



4.- L'illegittimità costituzionale è prospettata con riguardo a tre distinti gruppi di parametri costituzionali: a) art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006, come vigente *ratione temporis*, con conseguente violazione dell'art. 5 Cost.; b) art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», dettati dalla legge n. 239 del 2004, in particolare nell'art. 1, comma 2, lettera c), e comma 7, lettere g), l) ed n), e art. 118 Cost.; c) artt. 3 e 97 Cost. (certezza del diritto, legittimo affidamento, buon andamento dell'amministrazione).

5.- La questione è fondata in relazione alla censura di violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118 Cost.

6.- Lo Stato ha dedotto la lesione dei principi fondamentali, posti dalla legge n. 239 del 2004, nella materia concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e delle competenze amministrative in materia di offshore.

6.1.- Questa legge all'art. 1, comma 7, lettera n), stabilisce, solo per la terraferma, che le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, siano adottate dallo Stato d'intesa con le Regioni interessate.

6.2.- Per le determinazioni relative agli idrocarburi a mare, occorre, invece, far capo ad altre disposizioni dello stesso art. 1.

Alla stregua del comma 7 di tale articolo: «Sono esercitati dallo Stato, anche avvalendosi dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, i seguenti compiti e funzioni amministrativi [...]».

Fra tali compiti e funzioni rientrano, da una parte, «l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti» (lettera g) e, dall'altra, «l'utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia» (lettera l).

6.3.- Da questo complesso normativo emerge il principio che, per il rilascio dei titoli di cui è questione - e cioè quelli a mare -, la competenza dello Stato è esclusiva.

7.- Tale principio, d'altra parte, deve qualificarsi come fondamentale.

Con riferimento alla legge n. 239 del 2004 in generale, infatti, questa Corte ha già avuto modo di affermare, con la sentenza n. 131 del 2016, che: «[s]i tratta di norme che ridefiniscono, “in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione” delle opere, “in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario” [...], ma anche in relazione “ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione [...]” (sentenza n. 117 del 2013)».

Quanto in particolare alla ricerca sottomarina, questa Corte, sia pure in un diverso contesto normativo, ha già affermato che sul fondo e sul sottofondo marino si esplicano poteri di contenuto e di intensità uguali per tutta la fascia che va dalla linea della bassa marea fino al limite esterno della piattaforma, circostanza che non consente di riconoscere alle Regioni una competenza neppure con riguardo alle attività che possono esercitarsi sulla porzione di fondo e di sottofondo sottostante al mare territoriale (sentenza n. 21 del 1968).

8.- La legge regionale si pone dunque in contrasto con il principio fondamentale dettato dal legislatore, che riserva allo Stato la materia in questione.

Essa, infatti, nello stabilire l'ambito di operatività dei titoli autorizzatori, lungi dal porre mere norme di dettaglio, modifica la disciplina unitaria dell'accesso alle attività offshore di ricerca e coltivazione degli idrocarburi, funzionale al raggiungimento degli obiettivi della politica energetica nazionale, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

9.- La legge della Regione Abruzzo n. 29 del 2015, inoltre, comportando una interferenza con l'attività amministrativa di competenza dello Stato, e in particolare con i procedimenti volti al rilascio dei titoli in questione, viola l'art. 118 Cost.

10.- L'accoglimento della questione sotto questo profilo determina l'assorbimento delle altre censure. Ciò rende anche irrilevante il vaglio degli effetti dello *ius superveniens* che ha interessato l'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006, modificato dall'art. 1, comma 239, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 14 ottobre 2015, n. 29 (Provvedimenti urgenti per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema della costa abruzzese).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170039

N. 40

Sentenza 11 gennaio - 24 febbraio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Concessioni demaniali marittime - Piano Comunale delle Coste - Individuazione del limite massimo di area cedibile - Conseguente possibilità di variazione o traslazione delle concessioni già assentite - Salvaguardia delle concessioni in essere.

- Legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa), art. 14, commi 8 e 9.

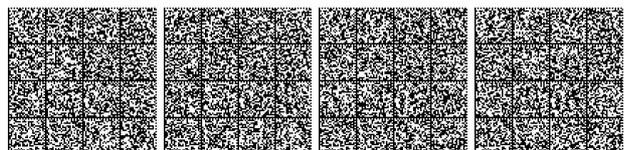
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 8 e 9, della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-16 giugno 2015, depositato il 15 giugno 2015 ed iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Leonilde Francesconi per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 12-16 giugno 2015 e depositato il 15 giugno 2015 (reg. ric. n. 63 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 8 e 9, della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa).

1.1.- L'Avvocatura generale dello Stato premette che la legge reg. Puglia n. 17 del 2015 disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo e delle zone del mare territoriale, individuando le funzioni trattenute in capo alla Regione e quelle conferite ai Comuni nell'ambito della gestione integrata della costa, definita dall'art. 1, comma 2, della stessa legge regionale quale «concorso della pluralità di interessi pubblici, ai diversi livelli territoriali, nella valutazione delle azioni programmatiche finalizzate all'uso, alla valorizzazione e alla tutela del bene demaniale marittimo».

In tale contesto, l'art. 14 della legge regionale, rubricato «[n]orme di salvaguardia e direttive per la pianificazione costiera», ai commi 8 e 9, disciplina le concessioni demaniali.

In particolare, il comma 8 dell'articolo citato prevede che «[i] PCC [Piani comunali delle coste], compatibilmente con gli indirizzi del PRC [Piano regionale delle coste] di cui al comma 2 dell'articolo 3 e le direttive e norme di salvaguardia di cui ai commi 1, 2, 3, 5, 6 e 10 del presente articolo, individuano nella quota concedibile l'intera superficie o parte di essa non inferiore al 50 per cento delle aree demaniali in concessione, confermandone la titolarità, fatte salve le circostanze di revoca e decadenza di cui all'articolo 12. Il Piano, anche in deroga ai limiti di cui al comma 5, individua apposite aree demaniali da destinare alla variazione o traslazione dei titoli concessori in contrasto con il PCC».

Secondo la ricostruzione del ricorrente, tale disposizione consentirebbe ai Comuni di confermare (salvo i casi di revoca o decadenza) la titolarità di almeno il 50 per cento delle aree demaniali in concessione e di individuare aree demaniali da assegnare direttamente (con provvedimento di «variazione» o «traslazione») ai titolari di concessioni divenute in contrasto con il Piano comunale delle coste.

Il comma 9, invece, prevede che «[i]l PCC, nelle disposizioni transitorie volte a disciplinare le modalità di adeguamento dello stato dei luoghi antecedenti alla pianificazione, salvaguarda le concessioni in essere fino alla scadenza del termine della proroga di cui all'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, salve le esigenze di sicurezza».

Nella prospettazione del ricorrente, questa disposizione sarebbe volta a salvaguardare le concessioni in essere fino alla scadenza del termine della proroga al 31 dicembre 2015 (*recte*: 31 dicembre 2020, per effetto della modifica apportata dall'art. 34-*duodecies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221), prevista dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 25.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, le disposizioni impugnate, determinando restrizioni e distorsioni dell'assetto concorrenziale, sarebbero «in contrasto con i principi dell'ordinamento comunitario», presentando profili di incostituzionalità per violazione dell'art. 117, primo comma (nella parte in cui prevede che la legislazione regionale si esercita nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario) e secondo comma, lettera e), Cost., essendo invasa la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza.



In particolare, quanto al comma 8, la conferma della titolarità delle aree demaniali in concessione determinerebbe, secondo il ricorrente, anche per le concessioni demaniali da riassegnare sulla base del nuovo PCC, «un vantaggio competitivo rispetto al concessionario esistente», configurando un meccanismo analogo a quello che caratterizzava il cosiddetto «diritto di insistenza» previsto dall'art. 37, secondo comma, del codice della navigazione, abrogato a seguito di una procedura di infrazione comunitaria. Tale art. 37, secondo comma, cod. nav. prevedeva (prima delle modifiche apportate dal d.l. n. 194 del 2009) che, per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative, venisse data preferenza (oltre alle richieste che importassero attrezzature non fisse e completamente amovibili, come è ancora attualmente consentito) anche «alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze».

L'Avvocatura generale dello Stato ricorda che quest'ultima disposizione fu modificata proprio in funzione del superamento del diritto di insistenza, che la Commissione europea aveva ritenuto ostativo alla piena attuazione della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato, dando luogo all'apertura della procedura di infrazione n. 2008/4908.

Secondo la difesa statale, la norma ora introdotta dalla Regione Puglia si porrebbe in contrasto con l'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini dell'Unione, e con il più generale principio della concorrenza, desumibile dagli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE. La disposizione sarebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 12 della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), che vieta forme di rinnovo automatico o preferenza nella selezione del concessionario.

Osserva l'Avvocatura generale dello Stato che, attraverso le concessioni demaniali marittime, si fornisce «un'occasione di guadagno a soggetti operanti nel mercato», per cui, una volta scaduto il titolo, occorre provvedere alla riassegnazione del bene mediante procedimenti competitivi: sicché la proroga disposta *ex lege* determinerebbe una illegittima sottrazione delle concessioni al mercato.

Anche il comma 9 dell'art. 14 della legge regionale impugnata, a giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato, risulterebbe in contrasto con gli evocati parametri costituzionali, nella parte in cui proroga automaticamente le concessioni in scadenza, nelle more dell'adeguamento della nuova normativa regionale, ricalcando una disposizione statale (l'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009), che, in considerazione del suo contrasto con i principi della concorrenza, ha provocato una procedura di infrazione ed è stata oggetto di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (è citata la causa C-67/15).

La disposizione in esame, oltre a porsi in contrasto con l'art. 49 TFUE e con il principio della concorrenza, desumibile dagli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE, violerebbe anche l'art. 12 della ricordata direttiva 2006/123/CE, che vieta forme di rinnovo automatico o preferenza nella selezione del concessionario, impone procedure selettive di gara per l'attribuzione della titolarità delle concessioni e prevede che queste ultime abbiano una durata adeguata, ma limitata, con esclusione di qualsiasi forma di rinnovo automatico, di preferenza del concessionario uscente (cosiddetto diritto di insistenza), o di altri vantaggi a questi o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami.

L'Avvocatura generale dello Stato ricorda, infine, che i «principi proconcorrenziali della Direttiva Servizi» si ritrovano anche nella direttiva del 26 febbraio 2014, n. 2014/23/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione), in quanto entrambe prevedono che le concessioni siano assegnate a seguito di selezioni pubbliche, trasparenti e non discriminatorie, abbiano una durata limitata, non eccessivamente lunga e proporzionata agli investimenti, al fine di non precludere l'accesso al mercato e di non ostacolare la libera concorrenza.

2.- La Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta regionale, si è costituita in giudizio, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

Ad avviso della difesa regionale, i commi 8 e 9 dell'art. 14 della legge regionale impugnata dovrebbero essere interpretati alla luce del contesto complessivo delle disposizioni di cui all'art. 14, inserito nel Titolo Terzo della legge regionale, dedicato alle norme transitorie e finanziarie.

Tali commi non avrebbero affatto il significato che viene loro attribuito dal ricorrente, quello cioè di reinserire il cosiddetto diritto di insistenza, definitivamente abbandonato dal legislatore statale nel sistema delle concessioni demaniali.

Ricorda la difesa regionale che il citato art. 14, nel suo insieme, introduce indirizzi per la pianificazione costiera regionale e comunale. Il comma 5 di tale articolo, in particolare, prevede che una percentuale non inferiore al 60 per cento della linea di costa utile, così come definita al successivo comma 6, sia riservata al pubblico uso, in armonia con i principi generali dettati dalla legislazione statale - art. 1, comma 254, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» - in materia di predisposizione da parte delle Regioni dei cosiddetti piani di utilizzazione, e cioè di corretto equilibrio tra le aree concesse a soggetti privati e gli arenili liberamente fruibili, nonché di libero accesso alla battigia.



Di conseguenza, ciascun Comune costiero, cui la disciplina regionale conferisce le funzioni di gestione in materia, potrà destinare al massimo il 40 per cento della linea di costa utile all'uso cosiddetto discriminato (ad esempio, per l'installazione di uno stabilimento balneare) da assentire per mezzo del rilascio di concessioni amministrative.

In tal modo, l'esatta individuazione delle zone demaniali concedibili è demandata alla pianificazione comunale, secondo un criterio oggettivo indicato dalla pianificazione regionale, improntato al prevalente interesse pubblico alla tutela del paesaggio e dell'ambiente.

Esistono, tuttavia - secondo la difesa regionale - Comuni che, in forza di concessioni rilasciate in passato, presentano livelli di utilizzo della costa di gran lunga superiori rispetto al limite del 40 per cento stabilito dalla legge regionale: essi, evidentemente, per rientrare nella quota massima concedibile, devono ridurre l'estensione delle aree già oggetto di concessioni in corso. E proprio a questo scopo, osserva la difesa regionale, il comma 8 del citato art. 14 introduce un criterio da applicare nella pianificazione comunale, onde evitare fenomeni di discriminazione. La disposizione prevede, infatti, che, in fase di pianificazione, ciascuna delle superfici oggetto delle concessioni in essere debba essere ridotta fino ad un massimo del 50 per cento. Per non compromettere l'equilibrio economico dell'azienda turistico-ricreativa interessata, la disposizione inoltre conferma (e non già rinnova) la concessione vigente, perché non ancora scaduta, per la restante consistenza.

La norma impugnata, in sostanza, stabilirebbe che, in caso di superamento (a livello di linea della costa comunale) della quota concedibile, il PCC debba fissare il criterio di rientro, scelto liberamente dal Comune costiero, con l'unico limite rappresentato proprio dalle previsioni del comma 8 dell'art. 14, il quale dispone che alle concessioni vigenti può essere sottratto al massimo il 50 per cento della consistenza originaria.

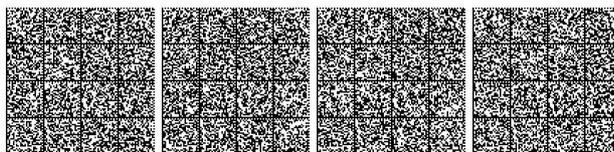
Osserva ancora la difesa regionale che la disposizione impugnata introdurrebbe una previsione a danno del concessionario e non a vantaggio dello stesso, poiché questi potrebbe subire la revoca parziale della concessione ancora in corso e non scaduta, e cioè la riduzione fino al 50 per cento dell'area oggetto della medesima concessione. Tale riduzione sarebbe, del resto, correlata al disposto dell'art. 42 cod. nav., che consente la revoca, anche parziale, della concessione, «in caso di necessità determinata da una diversa valutazione del pubblico interesse».

Quanto al comma 9 dell'art. 14, anch'esso impugnato, secondo la difesa regionale tale disposizione «giustifica anche sotto il profilo normativo quanto stabilito dal precedente comma 8», in quanto prevede che tale operazione di riequilibrio (tra spiaggia libera e spiaggia in concessione), stante la norma statale che ha prorogato tutte le concessioni demaniali marittime fino all'anno 2020, non possa comportare la soppressione totale delle concessioni vigenti prima della loro naturale scadenza, salve esigenze di sicurezza.

In altre parole, la disposizione censurata legittimerebbe una revoca solo parziale (e non totale) della concessione, tenendo conto della volontà del legislatore statale, che, prorogando le concessioni in corso, ha inteso salvaguardare gli investimenti degli imprenditori balneari, «nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreativa».

Le norme regionali impuginate non violerebbero il principio di evidenza pubblica e, dunque, le norme comunitarie, in quanto non prevedono il rilascio di una nuova concessione (disciplinata, invece, dall'art. 8 della medesima legge reg. Puglia n. 17 del 2015), né un rinnovo automatico, non essendo applicabili ai casi di scadenza del titolo originario. Al contrario, esse introdurrebbero una rimodulazione, in riduzione, della superficie delle concessioni in corso, senza alcuna invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato: nell'ambito della pianificazione costiera, le disposizioni in questione sarebbero esclusivamente destinate alla disciplina del processo pianificatorio in atto nella Regione Puglia, teso al raggiungimento di un equilibrio tra uso del demanio marittimo e sua libera accessibilità.

2.1.- Con memoria depositata il 16 dicembre 2016, la Regione Puglia ha ribadito le difese già articolate nell'atto di costituzione in giudizio. Evidenzia, tuttavia, che, con sentenza del 14 luglio 2016 (cause riunite C-458/14 e C-67/15), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha ritenuto che l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui all'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009, come convertito e successivamente modificato, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati. In considerazione del fatto che il comma 9 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015, impugnato dallo Stato, rinvia espressamente alla disposizione statale oggetto della indicata decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea, la difesa regionale - pur rilevando che, a tutt'oggi, la norma statale non risulta né abrogata né modificata - ha rimesso alla Corte costituzionale ogni valutazione in ordine alle conseguenze che la sentenza della Corte europea può comportare sulla disposizione regionale.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 8 e 9, della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa).

Nell'ambito della normativa regionale volta a disciplinare l'esercizio delle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo, l'art. 14, comma 8, della legge reg. Puglia n. 17 del 2015, secondo la ricostruzione del ricorrente, consentirebbe ai Comuni di confermare (salvo i casi di revoca o decadenza), a favore degli originari concessionari, la titolarità di almeno il 50 per cento delle aree demaniali già attribuite in concessione, laddove tali concessioni risultino non conformi al sopravvenuto Piano comunale delle coste (d'ora in avanti: *PCC*). Inoltre, la stessa disposizione autorizzerebbe i Comuni ad individuare nuove aree demaniali da assegnare direttamente in concessione, attraverso provvedimenti di «variazione» o «traslazione», agli stessi titolari delle concessioni rivelatesi in contrasto con il PCC. In tal modo, sarebbe garantito un indebito vantaggio ai soggetti già titolari di concessione, attraverso l'introduzione di una disciplina analoga al cosiddetto «diritto di insistenza», originariamente previsto dall'art. 37, secondo comma, del codice della navigazione: una disposizione, osserva l'Avvocatura generale dello Stato, abrogata a seguito di procedura di infrazione comunitaria proprio perché in contrasto con l'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini dell'Unione, e con il principio della concorrenza, desumibile dagli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE, oltre che con l'art. 12 della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), che non consente forme di rinnovo automatico o di preferenza nella selezione dei concessionari.

L'art. 14, comma 9, della legge reg. Puglia n. 17 del 2015, per parte sua, disporrebbe la salvaguardia delle concessioni in essere fino alla scadenza del termine della proroga prevista dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 25, attualmente fissata al 31 dicembre 2020, per effetto della modifica apportata, alla disposizione appena ricordata, dall'art. 34-*duodecies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221.

In una materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato - quale la «tutela della concorrenza» - la disposizione regionale riprodurrebbe una disposizione statale (l'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009), in lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. Inoltre, evidenzia l'Avvocatura generale dello Stato, tale disposizione statale è oggetto di procedura di infrazione, «in considerazione della sua contrarietà ai principi della concorrenza», poiché introduce una proroga di concessioni demaniali in scadenza, senza alcuna selezione aperta, pubblica e trasparente tra gli operatori interessati, come invece richiesto dai principi europei.

Secondo la difesa statale, in definitiva, le disposizioni ricordate determinerebbero restrizioni e distorsioni della concorrenza, in contrasto con i principi dell'ordinamento europeo e perciò in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. Inoltre, sarebbe invasa la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza», in violazione del secondo comma, lett. *e*), del medesimo art. 117 Cost.

2.- La questione relativa al comma 8 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015 è fondata, limitatamente al secondo periodo di tale disposizione. È fondata anche la questione relativa all'art. 14, comma 9, della medesima legge regionale.

3.- Il corretto inquadramento delle questioni sottoposte all'esame di questa Corte richiede una sintetica ricostruzione del quadro normativo in cui si inseriscono le disposizioni impugnate.

Con l'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009, convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 25, il legislatore nazionale ha modificato le modalità di accesso degli operatori economici alle concessioni relative a beni demaniali marittimi. L'intervento normativo ha fatto seguito alla procedura d'infrazione comunitaria n. 2008/4908, aperta nei confronti dello Stato italiano per il mancato adeguamento all'art. 12, comma 2, della direttiva n. 2006/123/CE, in virtù del quale è vietata qualsiasi forma di automatismo che favorisca il precedente concessionario alla scadenza del rapporto concessorio. La Commissione europea, infatti, con una lettera di costituzione in mora notificata il 2 febbraio 2009, aveva ritenuto che il dettato dell'art. 37 cod. nav. fosse in contrasto con l'art. 43 del Trattato CE (ora art. 49 TFUE) poiché, prevedendo un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni (cosiddetto diritto di insistenza), configurava una restrizione alla libertà di stabilimento e comportava, in particolare, discriminazioni in base al luogo di stabilimento dell'operatore economico, rendendo difficile, se non impossibile, l'accesso di qualsiasi altro concorrente alle concessioni in scadenza.

Il citato art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009, dunque, ha previsto la soppressione del secondo comma dell'articolo 37 cod. nav., nella parte in cui stabiliva la preferenza al concessionario uscente. Ha, inoltre, disposto la proroga al 31 dicembre 2015 delle concessioni per finalità turistico-ricreative in scadenza prima di tale data e in atto al 30 dicembre 2009, giorno dell'entrata in vigore dello stesso decreto-legge, qualificando espressamente tale disciplina come transitoria, in quanto dettata «nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni» di beni demaniali marittimi, da realizzarsi nel rispetto dei principi pro-concorrenziali.



Successivamente, l'art. 11 della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010), ha conferito una delega legislativa per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime. Tale delega non è stata tuttavia esercitata poiché, dopo la chiusura della procedura di infrazione comunitaria, con l'articolo 34-*duodecies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, è stata disposta la proroga sino al 31 dicembre 2020 delle concessioni demaniali in essere alla data del 30 dicembre 2009 ed in scadenza entro il 31 dicembre 2015.

La nuova proroga *ope legis* ha costituito oggetto di due rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'Unione europea che, con sentenza del 14 luglio 2016 (nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15), ha statuito che «l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati».

Da ultimo, l'art. 24, comma 3-*septies*, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), introdotto in sede di conversione dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, successivamente al deposito della sentenza della Corte di giustizia UE prima ricordata, ha previsto che «conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all'art. 1, comma 18», del d.l. n. 194 del 2009, ancora una volta «[n]elle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea».

4.- Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la disciplina relativa al rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale che regionale. In tale disciplina, particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni, «assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale» (sentenza n. 213 del 2011).

Nel contesto normativo descritto, occorre perciò verificare se le disposizioni regionali impugnate abbiano invaso la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, dettando una disciplina contraria anche ai principi di derivazione europea.

A questo scopo occorre tenere conto della *ratio*, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina impugnata (da ultimo, sentenze n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015).

4.1.- Il comma 8 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015 dispone, nel primo periodo, che i PCC «individuano nella quota concedibile l'intera superficie o parte di essa non inferiore al 50 per cento delle aree demaniali in concessione, confermandone la titolarità, fatte salve le circostanze di revoca e decadenza», aggiungendo, nel secondo periodo, che il PCC, «anche in deroga ai limiti di cui al comma 5, individua apposite aree demaniali da destinare alla variazione o traslazione dei titoli concessori in contrasto con il PCC».

Il ricorrente muove dal presupposto secondo cui il suddetto comma 8, considerato nella sua interezza, avrebbe introdotto un meccanismo analogo al cosiddetto diritto di insistenza, in precedenza disciplinato dall'art. 37, secondo comma, cod. nav.

Tale prospettazione è solo parzialmente corretta, essendo in realtà necessario analizzare partitamente i due periodi di cui si compone il comma impugnato.

Come suggerisce anche la difesa regionale, tale comma, nel suo primo periodo, deve essere letto alla luce di quanto prevede il precedente comma 5 del medesimo art. 14. Quest'ultimo prescrive che «[a]llo scopo di garantire il corretto utilizzo delle aree demaniali marittime per le finalità turistico-ricreative, una quota non inferiore al 60 per cento del territorio demaniale marittimo di ogni singolo comune costiero è riservata a uso pubblico e alla libera balneazione». È in tal modo introdotta una previsione coerente con quanto disposto dall'art. 1, comma 254, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), che richiede alle Regioni, nella redazione dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, di individuare un corretto equilibrio tra l'estensione delle aree concesse a soggetti privati e quella degli arenili liberamente fruibili.

La prima parte del comma 8 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015 è in realtà strumentale all'attuazione della previsione appena descritta, che impone di riservare al pubblico uso una percentuale non inferiore al 60 per cento della linea di costa utile, e così autorizza ogni singolo Comune costiero a destinare non oltre il 40 per cento della propria linea di costa ad un uso diverso, da assentire per mezzo del rilascio di concessioni demaniali marittime.

Con formulazione peraltro non lineare, il primo periodo del comma 8 detta un criterio generale per procedere all'individuazione, in sede di redazione del PCC, della parte di costa rientrante nella quota concedibile, prescrivendo ai Comuni costieri di identificarla in corrispondenza delle aree già oggetto di concessione demaniale. Per i casi in cui - in forza di concessioni rilasciate prima dell'adozione dei singoli PCC - la somma di tali aree risulti superiore al limite percentuale massimo concedibile, tale parte di disposizione impone di procedere ad una revoca parziale delle singole concessioni già assentite, in una misura non superiore al 50 per cento per ciascuna. Ciò si ricava, a contrario, dal fatto che la disposizione individua la quota concedibile prendendo in considerazione una parte non inferiore al 50 per cento di ciascuna delle aree già in concessione.



A ben vedere, dunque, il comma 8 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015 non reintroduce, nella sua prima parte, alcun diritto di insistenza a favore del concessionario in essere, in quanto non dispone alcun rinnovo di concessioni già assentite e non riserva alcuna preferenza ai rispettivi titolari. Invece, previa fissazione di un criterio oggettivo volto ad evitare discriminazioni, consente una revoca parziale di quelle concessioni, ove indispensabile per permettere il rientro nel limite percentuale massimo di area concedibile, legittimamente fissato dalla stessa legge regionale. Ciò in armonia con l'art. 42 cod. nav., che consente la revoca, anche parziale, della concessione «per specifici motivi inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni di pubblico interesse»: ragione di pubblico interesse che, nel caso di specie, è costituita dalla necessità di armonizzare la concedibilità di aree demaniali marittime a privati per finalità turistico-ricreative con il (prevalente) utilizzo pubblico di esse.

In tal modo, il legislatore regionale non ha previsto, né il rilascio in via preferenziale di nuove concessioni in favore di precedenti titolari, né un rinnovo automatico delle concessioni già in atto. Non ha, dunque, invaso la competenza legislativa statale nella materia della tutela della concorrenza, né si è posto in contrasto con i principi comunitari. Ha invece fatto legittimo ricorso alle proprie competenze legislative, in una materia che attiene sia al governo del territorio sia alla disciplina del turismo, operando un bilanciamento tra l'interesse pubblico alla libera fruibilità degli arenili e l'interesse dei privati al loro sfruttamento per finalità turistico-ricreative.

In definitiva, in relazione al primo periodo del comma 8 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015, le questioni di legittimità costituzionale sollevate con il ricorso statale non sono fondate.

5.- A conclusioni opposte deve giungersi con riferimento al secondo periodo del medesimo comma 8 dell'art. 14 della legge regionale e la relativa questione è perciò fondata.

Il secondo periodo del citato comma 8 consente la «variazione» o «traslazione» delle concessioni già assentite - e che risultino in contrasto con il PCC - su aree demaniali diverse ed appositamente individuate, anche in deroga ai limiti di cui al comma 5 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015, ossia anche in modo da superare la quota concedibile del 40 per cento della linea di costa utile di ciascun Comune costiero.

In base a tale disposizione, dunque, vengono salvaguardate le concessioni già assentite e in sopravvenuto contrasto con il PCC di nuova adozione, per quota parte o per intero. Ciò avviene o attraverso una variazione dell'area oggetto della concessione, a compensazione della parte revocata (compensazione che, peraltro, dovrebbe realizzarsi attraverso indennizzo, come espressamente prevede, per casi del genere, l'art. 21-*quinquies* della legge 7 agosto 1990 n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi»), o attraverso una traslazione del titolo concessorio, che comporta il trasferimento totale di questo su un'area diversa da quella originariamente concessa.

A tali modalità di variazione e traslazione dei titoli concessori corrisponde, inverso, il riconoscimento di un diritto su aree diverse da quelle originariamente assentite. E ciò, si osservi, avviene addirittura in deroga ai limiti complessivi fissati per l'estensione territoriale delle concessioni demaniali e su aree alle quali nessun altro operatore economico può aspirare. Si è, dunque, in presenza del rilascio di nuove concessioni (in tal senso Consiglio di Stato, sezione sesta, 28 gennaio 2014, n. 432, con riferimento alla variazione del titolo concessorio), per le quali l'art. 8 della stessa legge reg. Puglia n. 17 del 2015 prescrive, correttamente, il ricorso a procedure di evidenza pubblica, non previste, invece, dalla seconda parte del comma impugnato, che appunto dispone la destinazione diretta di tali aree alla variazione o traslazione dei titoli concessori in contrasto con il PCC.

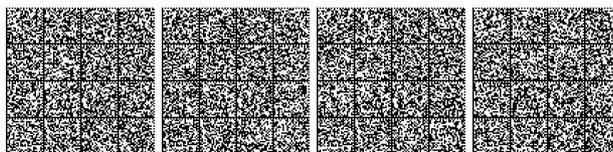
Il mancato ricorso a procedure di selezione aperta, pubblica e trasparente tra gli operatori economici interessati determina, dunque, un ostacolo all'ingresso di nuovi soggetti nel mercato, non solo risultando invasa la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ma conseguendone altresì il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., per lesione dei principi di derivazione europea nella medesima materia (sentenze n. 171 del 2013, n. 213 del 2011, n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010).

6.- Quanto al comma 9 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015, esso prevede che «[i]l PCC, nelle disposizioni transitorie volte a disciplinare le modalità di adeguamento dello stato dei luoghi antecedenti alla pianificazione, salvaguarda le concessioni in essere fino alla scadenza del termine della proroga di cui all'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, salve le esigenze di sicurezza».

Secondo il ricorrente, tale disposizione avrebbe introdotto una proroga di concessioni demaniali in scadenza, con invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e lesione dei principi pro-concorrenziali di derivazione europea.

La questione è fondata, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Con riferimento alla fase transitoria di adeguamento dello stato dei luoghi preesistente alla nuova pianificazione, la disposizione in esame impone di «salvaguardare le concessioni in essere», fino alla scadenza del termine della proroga fissata dall'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009, come convertito e successivamente novellato, e, dunque, fino al 31 dicembre 2020.



Essa è testualmente riferita a tutte «le concessioni in essere» e si applica, perciò, sia alle concessioni già assentite alla data di entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2009, come convertito e successivamente modificato, sia alle concessioni rilasciate successivamente, incluse quelle conseguenti alla «variazione o traslazione dei titoli concessori in contrasto con il PCC», di cui alla seconda parte del precedente comma 8 del medesimo art. 14 della legge regionale.

Il contenuto precettivo della disposizione impugnata è dunque volto a stabilire, per tutte le concessioni menzionate, una scadenza comune, individuata in quella fissata dal legislatore statale in sede di proroga disposta con l'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194 del 2009.

Tuttavia, la disciplina dei termini di scadenza delle concessioni demaniali marittime incide sull'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato e rientra nella materia «tutela della concorrenza» (sentenze n. 171 del 2013, n. 213 del 2011, n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010). E questa Corte ha già chiarito (sentenza n. 49 del 2014) che in materie di competenza esclusiva dello Stato, come quella ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sono «inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa (sentenza n. 245 del 2013, che richiama le sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006)».

Proprio con riferimento alle concessioni già in essere alla data di entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2009, la costante giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 195 del 2015) afferma che la novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce causa di illegittimità costituzionale della norma regionale (sentenza n. 35 del 2011), derivante non dal modo in cui essa ha disciplinato, ma dal fatto stesso di aver disciplinato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 18 del 2013).

Ancora più evidente appare la violazione del parametro costituzionale ricordato nella parte in cui il comma 9 dell'art. 14 della legge reg. Puglia n. 17 del 2015 si applica anche alle concessioni rilasciate successivamente alla data di entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2009. La disposizione regionale riconduce, infatti, la scadenza ad un termine di nuovo conio, individuato per relationem in quello contenuto nella legge statale. In tal modo risultano prorogate concessioni che di una tale proroga non avrebbero potuto beneficiare, poiché la disciplina statale è relativa alle sole concessioni già in essere alla data di entrata in vigore del d.l. n. 194 del 2009.

Già con la sentenza n. 213 del 2011, del resto, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme regionali che indicavano lo stesso termine di proroga fissato dal legislatore statale, applicandolo tuttavia a fattispecie diverse da quelle disciplinate da quest'ultimo.

Restano, in tal caso, assorbiti gli ulteriori profili di censura, riferiti alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 8, secondo periodo, e comma 9, della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 8, primo periodo, della legge reg. Puglia n. 17 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

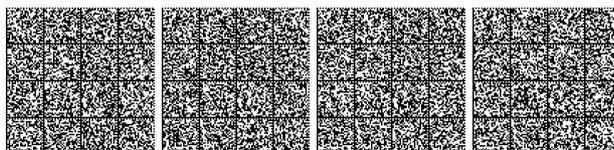
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 41

Sentenza 7 - 24 febbraio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Attribuzione allo strumento urbanistico generale della fissazione dei limiti di distanza, in deroga a quelli stabiliti dall'ordinamento statale.

- Legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), art. 8, comma 1, lettera *a*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-20 maggio 2015, depositato in cancelleria il 26 maggio 2015 e iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

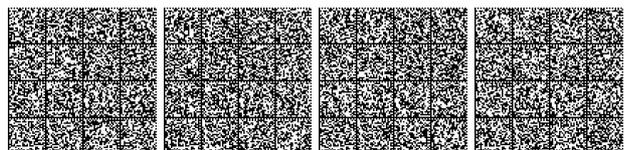
Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 19-20 maggio e depositato il 26 maggio 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali).

2.- Premette il Presidente del Consiglio dei ministri che la Regione Veneto con la legge impugnata ha introdotto modifiche a norme regionali in materia di governo, assetto e uso del territorio, di paesaggio, di edilizia e urbanistica, nonché in materia di aree protette.

In particolare, il citato art. 8, comma 1, in dichiarata attuazione della norma statale di cui all'art. 2-*bis* del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, recante «Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)» (d'ora in avanti *TUE*), avrebbe demandato allo strumento urbanistico generale la fissazione dei limiti di densità, altezza e distanza tra fabbricati, in deroga a quelli stabiliti dall'ordinamento statale, in una serie di ipotesi espressamente elencate.

Tra le ipotesi previste il ricorrente richiama esclusivamente l'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge impugnata, il quale statuisce che lo strumento urbanistico generale può derogare: «*a*) nei casi di cui all'articolo 17, comma 3, lettere



a) e b), della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”, con riferimento ai limiti di distanza da rispettarsi all’interno degli ambiti dei piani urbanistici attuativi (PUA) e degli ambiti degli interventi disciplinati puntualmente».

Ad avviso del ricorrente la disposizione violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione).

3.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, nel disporre una serie di misure di semplificazione normativa anche nel settore edilizio, con l’art. 30, avrebbe introdotto nel TUE l’art. 2-*bis*. La disposizione consentirebbe alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano di dettare norme anche in deroga alle disposizioni del decreto del ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell’art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765).

Il potere derogatorio attribuito alle Regioni dal citato art. 2-*bis*, però, lascerebbe espressamente ferma la competenza statale in materia di ordinamento civile, con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle sue disposizioni integrative, come altresì affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 134 del 2014, n. 6 del 2013, n. 114 del 2012, n. 232 del 2005).

4.- Il ricorrente precisa, inoltre, che questa Corte, considerando che le distanze tra gli edifici possano incidere anche sull’assetto del territorio e quindi fuoriuscire dai limiti dei rapporti tra privati, ha ritenuto che la loro disciplina possa formare altresì oggetto di legislazione concorrente in materia di governo del territorio. Le Regioni possono dunque emanare norme in deroga a quelle statali, purché tale scostamento persegua finalità di carattere urbanistico destinate ad assicurare «un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio».

5.- Ancora il ricorrente riconosce che la stessa inderogabilità dei soli limiti di distanza era stata attenuata dallo Stato, ammettendo la possibilità di distanze inferiori nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche (art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968). Quindi, la legittimazione a derogare per ragioni urbanistiche è principio già presente nella normativa statale.

6.- Nella specie, secondo l’Avvocatura generale dello Stato, la Regione Veneto non avrebbe tuttavia utilizzato in modo corretto la facoltà derogatoria concessagli e avrebbe invaso, per l’eccessiva ampiezza della previsione, la competenza dello Stato. In primo luogo, avrebbe assegnato agli strumenti urbanistici un potere più esteso di quello che avrebbero potuto esercitare dal momento che, mentre l’art. 2-*bis* del TUE ammette deroghe al d.m. n. 1444 del 1968 solo per le distanze, la norma regionale qui censurata introdurrebbe una derogabilità alla disciplina statale anche relativamente alle altezze e alle densità. In secondo luogo, la norma regionale censurata consentirebbe le deroghe in parola nei casi di cui all’art. 17, comma 3, lettere a) e b), della legge regionale n. 11 del 2004, con esplicito riferimento ai piani urbanistici attuativi (PUA) e agli interventi disciplinati puntualmente.

Queste previsioni urbanistiche risulterebbero del tutto generiche e prive di riferimenti a particolari e specifiche esigenze legate al territorio e, come tali, non consentirebbero una disciplina delle distanze in deroga.

Lo specifico richiamo agli «interventi disciplinati puntualmente» sarebbe inoltre in contrasto con gli stessi requisiti di omogeneità e unitarietà, richiesti dalla giurisprudenza costituzionale in materia perché prevalga la discriminante urbanistica.

7.- La Regione Veneto si è costituita in giudizio con memoria depositata il 30 giugno 2015. Ha eccepito, in via preliminare, il difetto di interesse dello Stato, poiché la norma censurata si limiterebbe a richiamare l’art. 17, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2004, mai oggetto di censura da parte dello Stato.

7.1.- Nel merito, la Regione Veneto chiede che la questione sia dichiarata infondata.

Premette che la disposizione regionale impugnata è tesa a garantire un ordinato assetto del territorio e non a regolamentare puntuali ipotesi di distanze tra edifici isolati. Sostiene, inoltre, che essa sarebbe compatibile con i principi dettati dalla giurisprudenza costituzionale, sia nella parte in cui si riferisce «ai limiti di distanza da rispettare all’interno degli ambiti dei piani urbanistici attuativi (PUA)», sia nella parte in cui indica gli «ambiti degli interventi disciplinati puntualmente». Il contrasto, a suo avviso, riguarderebbe soltanto l’interpretazione dello strumento urbanistico e la sua efficacia.

Tuttavia secondo la Regione, il riferimento agli «interventi disciplinati puntualmente» contenuto nella legge regionale, non implicherebbe specifici interventi edificatori rientranti - quanto alle distanze tra costruzioni - nella materia «ordinamento civile». L’avverbio «puntualmente», infatti, non qualificherebbe alcuni interventi edificatori individuali, bensì la loro disciplina.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, in riferimento all'art. 2-*bis* del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo *A*)» (d'ora in avanti *TUE*), che ammette deroghe al decreto del ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765).

Secondo il ricorrente, il citato art. 8, comma 1, della legge regionale del Veneto n. 4 del 2015, avrebbe demandato allo strumento urbanistico generale la fissazione dei limiti di densità, altezza e distanza tra fabbricati, in deroga a quelli stabiliti dall'ordinamento statale, in una serie di ipotesi elencate. È censurato, in particolare, l'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge regionale, nella parte in cui stabilisce che lo strumento urbanistico generale possa derogare: «nei casi di cui all'articolo 17, comma 3, lettere *a*) e *b*)», della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 «Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio», con riferimento ai limiti di distanza da rispettarsi all'interno degli ambiti dei piani urbanistici attuativi (PUA) e degli ambiti degli interventi disciplinati puntualmente». La disposizione contrasterebbe con l'art. 2-*bis* del *TUE*, in quanto gli strumenti per disporre le deroghe risulterebbero eccessivamente generici e indeterminati.

2.- Preliminarmente, va precisato che la questione di legittimità costituzionale ha ad oggetto esclusivamente l'art. 8, comma 1, lettera *a*), che consente deroghe alla disciplina statale limitatamente al regime delle distanze. Il contenuto del ricorso impone, infatti, di ritenere che detta norma è stata impugnata solamente nella parte in cui deroga alla disciplina delle distanze; ciò, peraltro, in armonia con la deliberazione governativa di impugnazione della legge che fa espresso riferimento alla sola «norma contenuta nell'art. 8, comma 1, lettera *a*)».

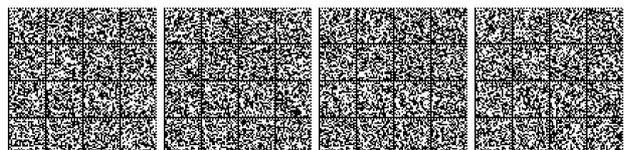
3.- Non è fondata l'eccezione di inammissibilità per difetto di interesse sollevata dalla Regione Veneto, motivata dall'identità di contenuto che la norma censurata avrebbe rispetto all'art. 17, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2004, disposizione quest'ultima mai impugnata da parte dello Stato. Nell'assunto della Regione, qualora la questione qui in esame fosse ritenuta fondata, l'art. 17, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2004 continuerebbe comunque ad essere vigente e a produrre effetti nell'ordinamento.

In senso opposto al rilievo addotto dalla Regione, va tuttavia ribadita l'inapplicabilità dell'istituto dell'acquiescenza ai giudizi in via principale atteso che la norma impugnata ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere dello Stato (da ultimo, sentenza n. 231 del 2016).

4.- Ciò premesso, la questione deve ritenersi parzialmente fondata nei termini precisati di seguito.

4.1.- Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la disciplina delle distanze fra costruzioni ha la sua collocazione anzitutto nella sezione VI del Capo II del Titolo II del Libro III del codice civile, intitolata appunto «Delle distanze nelle costruzioni, piantagioni e scavi, e dei muri, fossi e siepi interposti tra fondi». «Tale disciplina, ed in particolare quella degli articoli 873 e 875 che viene qui in più specifico rilievo, attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi. [...] Non si può pertanto dubitare che la disciplina delle distanze, per quanto concerne i rapporti suindicati, rientri nella materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 232 del 2005). Nondimeno, si è altresì sottolineato, che quando i fabbricati insistono su di un territorio che può avere, rispetto ad altri - per ragioni naturali e storiche - specifiche caratteristiche, «la disciplina che li riguarda - e in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso - esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici», la cui cura deve ritenersi affidata anche alle Regioni perché attratta all'ambito di competenza concorrente del governo del territorio (si veda sempre la sentenza n. 232 del 2005).

In questa cornice si è dunque affermato che «alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo - il governo del territorio - che ne detta anche le modalità di esercizio» (sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, da ultimo, anche le sentenze n. 231, n. 189, n. 185 e n. 178 del 2016).



4.2.- Nel delimitare i rispettivi ambiti di competenza - statale in materia di «ordinamento civile» e concorrente in materia di «governo del territorio» - questa Corte ha individuato il punto di equilibrio nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, più volte ritenuto dotato di particolare «efficacia precettiva e inderogabile» (sentenza n. 185 del 2016, ma anche sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005), in quanto richiamato dall'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150). Pertanto, è stata giudicata legittima la previsione regionale di distanze in deroga a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo «nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche» (*ex plurimis*, sentenza n. 231 del 2016). In definitiva, le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite «se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 134 del 2014; analogamente sentenze n. 178, n. 185, n. 189, n. 231 del 2016), poiché «la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati» (sentenza n. 114 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2005).

4.3.- I medesimi principi sono stati ribaditi anche dopo l'introduzione dell'art. 2-*bis* del TUE, da parte dell'art. 30, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98.

La disposizione, infatti, ha sostanzialmente recepito l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, inserendo nel testo unico sull'edilizia i principi fondamentali della vincolatività, anche per le Regioni e le Province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell'ammissibilità delle deroghe, solo a condizione che siano «inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio» (sentenza n. 185 del 2016; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenza n. 189 del 2016).

4.4.- La deroga alla disciplina delle distanze realizzata dagli strumenti urbanistici deve, in conclusione, ritenersi legittima sempre che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati («gruppi di edifici») e sia fondata su previsioni planovolumetriche che evidenzino, cioè, una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario (art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968).

5.- Alla luce delle considerazioni svolte, deve ritenersi coerente, rispetto alle indicazioni interpretative offerte dalla Corte e ribadite dal disposto di cui all'art. 2-*bis* del TUE, il riferimento che la norma impugnata reca ai piani urbanistici attuativi (PUA), assimilabili ai piani particolareggiati o di lottizzazione e dunque riconducibili a quella tipologia di atti menzionati nell'art. 9, ultimo comma del d.m. n. 1444 del 1968, più volte richiamato, cui va riconosciuta la possibilità di derogare al regime delle distanze.

D'altro canto la stessa giurisprudenza di questa Corte ha stabilito che la deroga alle distanze minime potrà essere contenuta, oltre che in piani particolareggiati o di lottizzazione, in ogni strumento urbanistico equivalente sotto il profilo della sostanza e delle finalità, purché caratterizzato da una progettazione dettagliata e definita degli interventi (sentenza n. 6 del 2013).

Ne consegue che devono ritenersi ammissibili le deroghe predisposte nel contesto dei piani urbanistici attuativi, in quanto strumenti funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio, secondo quanto richiesto, al fine di attivare le deroghe in esame, dall'art. 2-*bis* del TUE, in linea con l'interpretazione nel tempo tracciata da questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 231, n. 189, n. 185, n. 178 del 2016 e n. 134 del 2014).

6.- Una tale conclusione non può essere estesa al riferimento che la norma censurata fa agli «interventi disciplinati puntualmente», corrispondente alla lettera *b*) del comma 3, dell'art. 17, della legge regionale n. 11 del 2004.

L'espressione utilizzata, infatti, appare in contrasto con lo stringente contenuto che dovrebbe assumere una previsione siffatta, destinata a legittimare deroghe al di fuori di una adeguata pianificazione urbanistica.

L'assenza di precise indicazioni, in particolare, non consente di attribuire agli interventi in questione un perimetro di azione necessariamente coerente con l'esigenza di garantire omogeneità di assetto a determinate zone del territorio; del resto, lo stesso riferimento alla puntualità che dovrebbe caratterizzarli si presta, sul piano semantico, a legittimare anche interventi diretti a singoli edifici, in aperto contrasto con le indicazioni interpretative offerte in precedenza.

Limitatamente ai suddetti interventi, dunque, va dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma censurata, perché legittima deroga alla disciplina delle distanze tra fabbricati al di fuori dell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, in violazione del limite dell'ordinamento civile assegnato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (da ultimo, sentenza n. 231 del 2016).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4 (Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali), limitatamente al riferimento alla lettera «b)» dell'art. 17, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2004 e alle parole «e degli ambiti degli interventi disciplinati puntualmente».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170041

n. 42

Sentenza 21 - 24 febbraio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università e istituzioni di alta cultura - Rafforzamento dell'internazionalizzazione degli atenei anche attraverso l'attivazione di forme di selezione, insegnamenti e corsi di studio svolti in lingua straniera.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), art. 2, comma 2, lettera l).

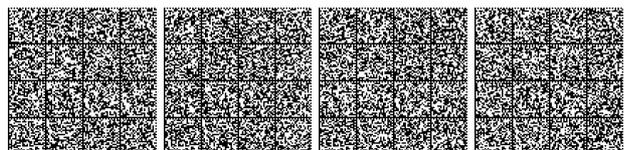
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera l), della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), promosso dal Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, nel procedimento vertente tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e A. A. ed altri, con ordinanza del 22 gennaio 2015, iscritta al n. 88 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di costituzione di A. A. ed altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2016 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi gli avvocati Federico Sorrentino e Maria Agostina Cabiddu per A. A. ed altri e l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 gennaio 2015, il Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 6 e 33 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera l), della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), «nella parte in cui consente l'attivazione generalizzata ed esclusiva (cioè con esclusione dell'italiano) di corsi [di studio universitari] in lingua straniera».

La disposizione censurata, nell'indicare i vincoli e criteri direttivi che le università devono osservare in sede di modifica dei propri statuti, prevede il «rafforzamento dell'internazionalizzazione anche attraverso una maggiore mobilità dei docenti e degli studenti, programmi integrati di studio, iniziative di cooperazione interuniversitaria per attività di studio e di ricerca e l'attivazione, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera».

Alla luce della predetta previsione, il Senato accademico del Politecnico di Milano (delibera del 21 maggio 2012) ha ritenuto di poter determinare l'attivazione, a partire dall'anno 2014, dei corsi di laurea magistrale e di dottorato di ricerca esclusivamente in lingua inglese, sia pur affiancata da un piano per la formazione dei docenti e per il sostegno agli studenti.

Alcuni docenti dell'ateneo milanese hanno proposto ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, ottenendo l'annullamento del predetto provvedimento amministrativo (sentenza 23 maggio 2013, n. 1348).

Contro la decisione del TAR Lombardia hanno proposto appello il Politecnico di Milano e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. È in tale sede che il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale della disposizione censurata, ritenendo che essa legittimi l'applicazione che ne è stata data dal Politecnico di Milano, «giacché l'attivazione di corso in lingua inglese, nella lettera della norma, non è soggetta a limitazioni né a condizioni».

Il rimettente ritiene che tale conclusione sia avvalorata dalla previsione del paragrafo 31 dell'allegato B al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 23 dicembre 2010, n. 50 (Definizione delle linee generali d'indirizzo della programmazione delle Università per il triennio 2010-2012), il quale, in deroga al divieto per le università di istituire nuovi corsi di studio posto dal precedente paragrafo 30, consente, al fine di favorire l'internazionalizzazione delle attività didattiche, la possibilità di attivare corsi che ne prevedano l'erogazione «interamente in lingua straniera», sia pure, come ha osservato il TAR Lombardia, nelle sedi nelle quali sia già presente un omologo corso. Poiché, peraltro, la legge n. 240 del 2010, successiva al decreto appena ricordato, non contiene una simile condizione, l'applicazione datane dal Politecnico sarebbe, sotto quest'aspetto, legittima.

1.1.- Il Consiglio di Stato ritiene non condivisibili le considerazioni sulle quali si fonda la sentenza impugnata del TAR Lombardia, che ha negato, anzitutto, la produzione ad opera della disposizione censurata di un effetto di abrogazione tacita dell'art. 271 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592 (Approvazione del testo unico delle leggi sull'istruzione superiore), il quale prevede che «la lingua italiana è la lingua ufficiale dell'insegnamento e degli esami in tutti gli stabilimenti universitari». Sul punto, la previsione del regio decreto sarebbe superata dalla possibilità ora riconosciuta di istituire corsi in lingua diversa dall'italiano; così come la congiunzione «anche», contenuta nella disposizione censurata, non varrebbe a sminuirne la portata innovativa, nel senso postulato dal TAR, dato che essa legittima



«anche» l'istituzione di corsi in lingua straniera, opzione che appartiene alla libera scelta dell'autonomia universitaria, esercitata dal Politecnico nel senso che si è detto.

1.2.- Dopo aver così ricostruito la disciplina censurata - la cui applicazione determinerebbe l'accoglimento dell'appello - il Consiglio di Stato manifesta dubbi sulla conformità a Costituzione della stessa, con riguardo a diversi parametri costituzionali. Essa sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., perché non tiene conto delle diversità esistenti tra gli insegnamenti e in quanto non si può in ogni caso giustificare l'abolizione integrale della lingua italiana per i corsi considerati; con l'art. 6 Cost., dal quale si ricava il principio di ufficialità della lingua italiana, come affermato dalla Corte costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 159 del 2009 e n. 28 del 1982) e ribadito dalla legislazione ordinaria (art. 1, comma 1, della legge 15 dicembre 1999, n. 482, recante «Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche e storiche»); infine, con l'art. 33 Cost., in quanto la possibilità riservata agli atenei di imporre l'uso esclusivo di una lingua diversa dall'italiano nell'attività didattica non sarebbe congruente con il principio della libertà di insegnamento, compromettendo la ivi compresa libera espressione della comunicazione con gli studenti attraverso l'eliminazione di qualsiasi diversa scelta eventualmente ritenuta più proficua da parte dei professori.

2.- Con memoria si sono costituiti i docenti universitari resistenti nel giudizio *a quo*, i quali hanno rilevato, anzitutto, che il Consiglio di Stato non avrebbe sperimentato la possibilità di dare al testo legislativo un significato compatibile con i parametri costituzionali: ciò dovrebbe implicare l'inammissibilità della questione. Tuttavia, il fatto che il Consiglio di Stato abbia considerato impossibile ricavare dalla disposizione censurata altra norma se non quella identificata dal Politecnico di Milano e fatta propria dal Ministero - norma che consente alle università di fornire tutti i propri corsi in lingua diversa da quella ufficiale della Repubblica - induce le parti private a ritenere l'intervento della Corte costituzionale non solo necessario, ma anche urgente, al fine di chiarire, in modo vincolante per tutti, quale sia il grado e il concetto stesso di «internazionalizzazione» compatibile con la Costituzione.

2.1.- Nel merito, i docenti rilevano che l'uso alternativo o addirittura esclusivo di una lingua diversa da quella italiana si porrebbe non solo in contrasto con il principio costituzionale dell'ufficialità della lingua italiana (peraltro ribadito nella legislazione ordinaria e in specifica previsione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), ma anche con i principi di ragionevolezza, non discriminazione e proporzionalità ricavabili dall'art. 3 Cost. Tra l'altro, la disposizione censurata avrebbe carattere anche socialmente discriminatorio, in quanto, consentendo alle università di prevedere arbitrariamente barriere all'accesso, impedirebbe agli studenti, pure capaci e meritevoli, ma privi di mezzi, di scegliere la sede più adatta ai loro progetti di crescita professionale e personale. Quanto alla violazione dell'art. 33 Cost., la difesa dei resistenti nel giudizio *a quo* sottolinea come la scelta di consentire l'attivazione di corsi in lingua diversa da quella ufficiale incida sia sulle modalità, sia sui contenuti dell'insegnamento, imponendo peraltro - nell'applicazione datane dal Politecnico di Milano - ai docenti che non conoscono la lingua inglese, o che non intendano utilizzarla nelle lezioni, di insegnare - quale che sia la loro specifica competenza - nei soli corsi di laurea triennale, in violazione del complesso di diritti e doveri assunti con l'immissione in ruolo.

Ciò che nella memoria di costituzione si contesta radicalmente è, dunque, la «legittimità di escludere l'italiano dalle proprie Università», la possibilità, affidata ai singoli atenei, di bandire la nostra lingua da tutti gli insegnamenti, senza peraltro nemmeno dare seguito alla pure discutibile distinzione tra «scienze dure» e scienze sociali. Con l'ovvia eccezione delle discipline delle classi linguistiche, la lingua dell'insegnamento non è il fine bensì un mezzo e, come tale, non può essere ragione di discriminazione. L'obbligo di insegnare in una lingua diversa dall'italiano non sarebbe una modalità di esecuzione della libertà di insegnamento, ma un vero e proprio ostacolo all'esercizio della libertà, alla diffusione dei contenuti del pensiero che si crea e si trasmette al meglio nella propria lingua materna. Né potrebbe a ciò opporsi il principio costituzionale dell'autonomia universitaria, che ha fra i suoi limiti interni proprio la libertà di insegnamento, corollario imprescindibile della libertà di arte e scienza.

3.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha prospettato specifiche ragioni di inammissibilità delle questioni. Il Consiglio di Stato si sarebbe limitato a riprodurre acriticamente le deduzioni delle parti interessate, non avrebbe assolto all'onere di fornire idonea motivazione sulla rilevanza delle questioni e, infine, non avrebbe vagliato possibilità alternative di interpretare la disposizione in modo conforme a Costituzione.

In particolare, la disposizione censurata sarebbe correttamente formulata in termini generali e astratti al fine di assicurare il rispetto delle prerogative, da un lato, del centro di governo del sistema universitario - Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), Consiglio universitario nazionale (CUN) e Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) - sulle modalità di attuazione del processo di internazionalizzazione (della didattica e della ricerca) delle università italiane, e, dall'altro, dei singoli atenei, alla cui valutazione discrezionale l'ordinamento riconduce il potere di scegliere le modalità didattiche più opportune per assicurare il perseguimento della propria missione formativa come autonomamente prefigurata a livello statutario.



La scelta della lingua degli insegnamenti sarebbe pertanto riconducibile alla capacità di autodeterminazione dei singoli atenei, sottoposta al controllo degli organi centrali di governo in sede di accreditamento dei diversi corsi. La possibilità di erogare in lingua straniera gli insegnamenti universitari sarebbe soltanto una delle opzioni applicative contemplate dalla disposizione censurata che, se fosse congegnata in materia più stringente rispetto all'attuale, porrebbe sì un problema di legittimità costituzionale, comprimendo le prerogative dei diversi soggetti istituzionali competenti ad esprimersi sull'offerta didattica. Delle molteplici opzioni applicative astrattamente consentite dalla disposizione censurata il rimettente non fa menzione, così palesando, a giudizio della difesa dell'interveniente, il difetto di rilevanza delle questioni.

3.1.- Nel merito, la difesa dell'interveniente sottolinea, tra l'altro, che la Costituzione non predicherebbe una sorta di «riserva assoluta» di ricorso alla lingua nazionale per gli insegnamenti universitari e che, lungi dal minacciare l'identità nazionale, l'attivazione di corsi di studio in lingua straniera avrebbe lo scopo di inserire le università italiane nella rete degli scambi culturali internazionali e, quindi, di arricchire e non di impoverire la cultura italiana.

La scelta legislativa contestata risponderebbe, dunque, all'esigenza di favorire una formazione di taglio internazionale, incentivando la mobilità internazionale degli studenti e accrescendo le capacità competitive dei laureati in un contesto globale caratterizzato da una prolungata crisi economica.

Quanto ai docenti, la disposizione censurata non contrasterebbe con l'art. 33 Cost., sia perché questi non possono vantare una sorta di «diritto al corso», sia perché l'attivazione di corsi di studio in lingua straniera rappresenterebbe un «potente strumento» di attuazione della libertà di insegnamento sancita proprio dal parametro costituzionale evocato dal rimettente.

Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 6 e 33 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera l), della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), «nella parte in cui consente l'attivazione generalizzata ed esclusiva (cioè con esclusione dell'italiano) di corsi [di studio universitari] in lingua straniera».

La disposizione censurata, nell'indicare i vincoli e i criteri direttivi che le università devono osservare in sede di modifica dei propri statuti, prevede il «rafforzamento dell'internazionalizzazione anche attraverso una maggiore mobilità dei docenti e degli studenti, programmi integrati di studio, iniziative di cooperazione interuniversitaria per attività di studio e di ricerca e l'attivazione, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di insegnamenti di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera».

Dalla predetta disposizione il Politecnico di Milano ha ricavato la norma che consentirebbe alle università di fornire tutti i propri corsi in lingua diversa da quella ufficiale della Repubblica, così deliberando l'attivazione, a partire dall'anno 2014, dei corsi di laurea magistrale e di dottorato di ricerca esclusivamente in lingua inglese, sia pur affiancata da un piano per la formazione dei docenti e per il sostegno agli studenti. La predetta delibera dell'ateneo milanese è all'origine del giudizio amministrativo che ha condotto alla rimessione delle presenti questioni di legittimità costituzionale.

1.1.- La disposizione censurata, per come sopra interpretata, violerebbe: a) l'art. 3 Cost., poiché permetterebbe una «ingiustificata abolizione integrale della lingua italiana per i corsi considerati», non tenendo peraltro conto delle loro diversità, «tali da postulare, invece, per alcuni di essi, una diversa trasmissione del sapere, maggiormente attinente alla tradizione e ai valori della cultura italiana, della quale il linguaggio è espressione»; b) l'art. 6 Cost., ponendosi in contrasto con il principio dell'ufficialità della lingua italiana da esso ricavabile a contrario; c) l'art. 33 Cost., compromettendo la libera espressione della comunicazione con gli studenti, da ritenersi senz'altro compresa nella libertà di insegnamento.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha sollevato diverse eccezioni di inammissibilità, che occorre esaminare preliminarmente.

2.1.- Non possono essere accolte le eccezioni che si riferiscono al difetto di motivazione sulla rilevanza e alla presunta riproduzione acritica delle deduzioni delle parti del giudizio *a quo*.

Non può condividersi, infatti, il rilievo per cui il rimettente non avrebbe adeguatamente spiegato le ragioni per le quali ritiene di dover applicare la norma della cui legittimità costituzionale dubita, essendo sufficiente, come più volte ribadito nella giurisprudenza costituzionale, che egli proponga una motivazione plausibile con riguardo alla rilevanza



della questione, riconoscendosi finanche forme implicite di motivazione al proposito «sempreché, dalla descrizione della fattispecie, il carattere pregiudiziale della stessa questione emerga con immediatezza ed evidenza» (sentenze n. 120 del 2015, n. 201 del 2014 e n. 369 del 1996). È ciò che nella specie accade, anche per effetto della ricostruzione della disciplina censurata operata dal giudice *a quo*, la quale, in ragione dell'interpretazione che questi ritiene di darne, imporrebbe l'accoglimento dell'appello.

Né può condividersi l'assunto per cui nella specie le questioni sarebbero motivate solo per *relationem*, presentando senz'altro l'ordinanza di rimessione quei caratteri di «autosufficienza» che per costante giurisprudenza sono richiesti ai fini dell'esame nel merito.

2.2.- Del pari da respingere è l'ulteriore eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale il giudice *a quo* non avrebbe vagliato le possibilità alternative di interpretare la disposizione in modo conforme a Costituzione. Tale eccezione potrebbe ritenersi fatta propria persino dalla difesa dei resistenti nel giudizio *a quo*, dal momento che questi ritengono che il tentativo di interpretazione conforme a Costituzione avrebbe potuto essere fruttuoso, come dimostrerebbe proprio l'appellata sentenza del Tribunale amministrativo per la Lombardia che aveva annullato la delibera dell'ateneo milanese, consentendo dunque al Consiglio di Stato di decidere senza interpellare il giudice delle leggi. Tuttavia, sono proprio i resistenti docenti universitari a precisare nella memoria difensiva la necessità di un intervento nel merito della Corte costituzionale, avendo il Consiglio di Stato considerato impossibile ricavare dalla disposizione censurata altra norma se non quella identificata dal Politecnico di Milano e fatta propria dal Ministero dell'istruzione, ossia la norma che consente alle università di fornire tutti i propri corsi in lingua diversa da quella ufficiale della Repubblica.

Il punto merita di essere considerato con attenzione, dovendosi rilevare che il giudice *a quo* ha ritenuto, con adeguata motivazione, che la formulazione legislativa rendesse non implausibile l'applicazione datane dal Politecnico di Milano. Sarebbe, dunque, il modo stesso in cui l'enunciato è fraseggiato - in ragione, in particolare, della presenza della congiunzione «anche» - a consentire la predetta applicazione e a impedire una soluzione ermeneutica conforme a Costituzione.

A fronte di adeguata motivazione circa l'impedimento ad un'interpretazione costituzionalmente compatibile, dovuto specificamente al «tenore letterale della disposizione», questa Corte ha già avuto modo di affermare che «la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità» (sentenza n. 221 del 2015). Si tratta di orientamento ormai consolidato, in virtù del quale può ben dirsi che «se l'interpretazione prescelta dal giudice rimettente sia da considerare la sola persuasiva, è profilo che esula dall'ammissibilità e attiene, per contro, al merito» (sentenze nn. 95 e 45 del 2016, n. 262 del 2015; nonché, nel medesimo senso, sentenza n. 204 del 2016).

Se, dunque, «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni inconstituzionali (e qualche giudice ritenga di darne)» (sentenza n. 356 del 1996), ciò non significa che, ove sia improbabile o difficile prospettare un'interpretazione costituzionalmente orientata, la questione non debba essere scrutinata nel merito. Anzi, tale scrutinio, ricorrendo le predette condizioni, si rivela, come nella specie, necessario, pure solo al fine di stabilire se la soluzione conforme a Costituzione rifiutata dal giudice rimettente sia invece possibile.

3.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale non sono fondate, nei limiti e nei termini che seguono.

3.1.- La giurisprudenza di questa Corte ha già avuto modo di precisare - in relazione al «principio fondamentale» (sentenza n. 88 del 2011) della tutela delle minoranze linguistiche di cui all'art. 6 Cost. - come la lingua sia «elemento fondamentale di identità culturale e [...] mezzo primario di trasmissione dei relativi valori» (sentenza n. 62 del 1992), «elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare» (sentenza n. 15 del 1996). Ciò che del pari vale per l'«unica lingua ufficiale» del sistema costituzionale (sentenza n. 28 del 1982) - la lingua italiana - la cui qualificazione, ricavabile per implicito dall'art. 6 Cost. ed espressamente ribadita nell'art. 1, comma 1, della legge 15 dicembre 1999, n. 482 (Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche e storiche), oltre che nell'art. 99 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, «non ha evidentemente solo una funzione formale, ma funge da criterio interpretativo generale», teso a evitare che altre lingue «possano essere intese come alternative alla lingua italiana» o comunque tali da porre quest'ultima «in posizione marginale» (sentenza n. 159 del 2009).

La lingua italiana è dunque, nella sua ufficialità, e quindi primazia, vettore della cultura e della tradizione immanti nella comunità nazionale, tutelate anche dall'art. 9 Cost. La progressiva integrazione sovranazionale degli ordinamenti e l'erosione dei confini nazionali determinati dalla globalizzazione possono insidiare senz'altro, sotto molteplici profili, tale funzione della lingua italiana: il plurilinguismo della società contemporanea, l'uso d'una specifica lingua in determinati ambiti del sapere umano, la diffusione a livello globale d'una o più lingue sono tutti fenomeni che, ormai



penetrati nella vita dell'ordinamento costituzionale, affiancano la lingua nazionale nei più diversi campi. Tali fenomeni, tuttavia, non debbono costringere quest'ultima in una posizione di marginalità: al contrario, e anzi proprio in virtù della loro emersione, il primato della lingua italiana non solo è costituzionalmente indefettibile, bensì - lungi dall'essere una formale difesa di un retaggio del passato, inidonea a cogliere i mutamenti della modernità - diventa ancor più decisivo per la perdurante trasmissione del patrimonio storico e dell'identità della Repubblica, oltre che garanzia di salvaguardia e di valorizzazione dell'italiano come bene culturale in sé.

3.2.- La centralità costituzionalmente necessaria della lingua italiana si coglie particolarmente nella scuola e nelle università, le quali, nell'ambito dell'ordinamento «unitario» della pubblica istruzione (sentenza n. 383 del 1998), sono i luoghi istituzionalmente deputati alla trasmissione della conoscenza «nei vari rami del sapere» (sentenza n. 7 del 1967) e alla formazione della persona e del cittadino. In tale contesto, il primato della lingua italiana si incontra con altri principi costituzionali, con essi combinandosi e, ove necessario, bilanciandosi: il principio d'eguaglianza, anche sotto il profilo della parità nell'accesso all'istruzione, diritto questo che la Repubblica, ai sensi dell'art. 34, terzo comma, Cost., ha il dovere di garantire, sino ai gradi più alti degli studi, ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi; la libertà d'insegnamento, garantita ai docenti dall'art. 33, primo comma, Cost., la quale, se è suscettibile di atteggiarsi secondo le più varie modalità, «rappresenta pur sempre [...] una prosecuzione ed una espansione» (sentenza n. 240 del 1974) della libertà della scienza e dell'arte; l'autonomia universitaria, riconosciuta e tutelata dall'art. 33, sesto comma, Cost., che non deve peraltro essere considerata solo sotto il profilo dell'organizzazione interna, ma anche nel «rapporto di necessaria reciproca implicazione» (sentenza n. 383 del 1998) con i diritti costituzionali di accesso alle prestazioni.

4. - La disposizione censurata, nell'indicare i vincoli e criteri direttivi che le università devono osservare in sede di modifica dei propri statuti, prevede, in particolare, che il rafforzamento dell'internazionalizzazione degli atenei possa avvenire «anche» attraverso l'attivazione, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di insegnamenti, di corsi di studio e di forme di selezione svolti in lingua straniera.

L'obiettivo dell'internazionalizzazione - che la disposizione *de qua* legittimamente intende perseguire, consentendo agli atenei di incrementare la propria vocazione internazionale, tanto proponendo agli studenti una offerta formativa alternativa, quanto attirando discenti dall'estero - deve essere soddisfatto, tuttavia, senza pregiudicare i principi costituzionali del primato della lingua italiana, della parità nell'accesso all'istruzione universitaria e della libertà d'insegnamento. L'autonomia universitaria riconosciuta dall'art. 33 Cost., infatti, deve pur sempre svilupparsi «nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» e, prima ancora, dai diversi principi costituzionali che nell'ambito dell'istruzione vengono in rilievo.

Ove si interpretasse la disposizione oggetto del presente giudizio nel senso che agli atenei sia consentito predisporre una generale offerta formativa che contempli interi corsi di studio impartiti esclusivamente in una lingua diversa dall'italiano, anche in settori nei quali l'oggetto stesso dell'insegnamento lo richieda, si determinerebbe, senz'altro, un illegittimo sacrificio di tali principi.

L'esclusività della lingua straniera, infatti, innanzitutto estrometterebbe integralmente e indiscriminatamente la lingua ufficiale della Repubblica dall'insegnamento universitario di interi rami del sapere. Le legittime finalità dell'internazionalizzazione non possono ridurre la lingua italiana, all'interno dell'università italiana, a una posizione marginale e subordinata, obliterando quella funzione, che le è propria, di vettore della storia e dell'identità della comunità nazionale, nonché il suo essere, di per sé, patrimonio culturale da preservare e valorizzare.

In secondo luogo, imporrebbe, quale presupposto per l'accesso ai corsi, la conoscenza di una lingua diversa dall'italiano, così impedendo, in assenza di adeguati supporti formativi, a coloro che, pur capaci e meritevoli, non la conoscano affatto, di raggiungere «i gradi più alti degli studi», se non al costo, tanto in termini di scelte per la propria formazione e il proprio futuro, quanto in termini economici, di optare per altri corsi universitari o, addirittura, per altri atenei.

In terzo luogo, potrebbe essere lesiva della libertà d'insegnamento, poiché, per un verso, verrebbe a incidere significativamente sulle modalità con cui il docente è tenuto a svolgere la propria attività, sottraendogli la scelta sul come comunicare con gli studenti, indipendentemente dalla dimestichezza ch'egli stesso abbia con la lingua straniera; per un altro, discriminerebbe il docente all'atto del conferimento degli insegnamenti, venendo questi necessariamente attribuiti in base a una competenza - la conoscenza della lingua straniera - che nulla ha a che vedere con quelle verificate in sede di reclutamento e con il sapere specifico che deve essere trasmesso ai discenti.

4.1.- Tuttavia, della disposizione censurata nel presente giudizio è ben possibile dare una lettura costituzionalmente orientata, tale da contemperare le esigenze sottese alla internazionalizzazione - voluta dal legislatore e perseguibile, in attuazione della loro autonomia costituzionalmente garantita, dagli atenei - con i principi di cui agli artt. 3, 6, 33 e 34 Cost., parametro quest'ultimo il quale, ancorché non evocato dal rimettente, è pertinente allo scrutinio delle odierne questioni di legittimità costituzionale.



Questi principî costituzionali, se sono incompatibili con la possibilità che interi corsi di studio siano erogati esclusivamente in una lingua diversa dall'italiano, nei termini dianzi esposti, non precludono certo la facoltà, per gli atenei che lo ritengano opportuno, di affiancare all'erogazione di corsi universitari in lingua italiana corsi in lingua straniera, anche in considerazione della specificità di determinati settori scientifico-disciplinari. È, questa, una opzione ermeneutica che rientra certamente tra quelle consentite dal portato semantico dell'art. 2, comma 2, lettera l), della legge n. 240 del 2010 - nel cui testo non compare, del resto, alcun riferimento al carattere di esclusività dei corsi in lingua straniera - e che evita l'insorgere dell'antinomia normativa con i più volte evocati principî costituzionali: una offerta formativa che preveda che taluni corsi siano tenuti tanto in lingua italiana quanto in lingua straniera non li comprime affatto, né tantomeno li sacrifica, consentendo, allo stesso tempo, il perseguimento dell'obiettivo dell'internazionalizzazione.

4.2.- È solo il caso di precisare che quanto sinora affermato è riferito soltanto all'ipotesi di interi corsi di studio universitari.

La disposizione qui scrutinata, a dimostrazione di come l'internazionalizzazione sia obiettivo in vario modo perseguibile e, comunque sia, da perseguire, consente altresì l'erogazione di singoli insegnamenti in lingua straniera. Solo con un eccesso di formalismo e di severità potrebbe affermarsi che, anche con riferimento a questi ultimi, i principî costituzionali di cui agli artt. 3, 6, 33 e 34 Cost. impongano agli atenei di erogarli a condizione che ve ne sia uno corrispondente in lingua italiana. È ragionevole invece che, in considerazione delle peculiarità e delle specificità dei singoli insegnamenti, le università possano, nell'ambito della propria autonomia, scegliere di attivarli anche esclusivamente in lingua straniera. Va da sé che, perché questa facoltà offerta dal legislatore non diventi elusiva dei principî costituzionali, gli atenei debbono farvi ricorso secondo ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, così da garantire pur sempre una complessiva offerta formativa che sia rispettosa del primato della lingua italiana, così come del principio d'eguaglianza, del diritto all'istruzione e della libertà d'insegnamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera l), della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 6 e 33 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 43

Sentenza 10 gennaio - 24 febbraio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Corte costituzionale - Effetti delle pronunce di illegittimità costituzionale - Cessazione dell'esecuzione della sentenza irrevocabile di condanna pronunciata in applicazione della norma dichiarata costituzionalmente illegittima - Applicabilità alle sole sentenze con le quali siano state inflitte sanzioni formalmente qualificate come penali dall'ordinamento nazionale.

- Legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), art. 30, quarto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), promosso dal Tribunale di Como nel procedimento vertente tra M. G. ed altra e la Direzione territoriale del lavoro di Como ed altra, con ordinanza del 4 febbraio 2015, iscritta al n. 106 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti l'atto di costituzione di M. G. ed altra, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Giorgio Albe' per M. G. ed altra e l'avvocato dello Stato Filippo Bucalo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 4 febbraio 2015 e iscritta al n. 106 del registro ordinanze 2015, il Tribunale ordinario di Como ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), lamentando la violazione degli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6 e 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

1.1.- La disposizione censurata prevede che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma in applicazione della quale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna comporta la cessazione della sua esecuzione e di tutti gli effetti penali a essa connessi. Ad avviso del giudice rimettente, l'illegittimità costituzionale della disposizione deriverebbe dalla limitazione della sua portata normativa alle sole sentenze irrevocabili di condanna con le quali sia stata inflitta una sanzione penale nel significato proprio dell'ordinamento giuridico italiano, e non anche nel significato, più ampio, proprio del sistema convenzionale.



2.- Il giudice rimettente ritiene la questione rilevante e non manifestamente infondata.

2.1.- Oggetto del giudizio *a quo* è un ricorso in opposizione, ai sensi dell'art. 615 codice di procedura civile, all'esecuzione di cartelle di pagamento emesse in conseguenza dell'accertamento della violazione di disposizioni in materia di orario di lavoro dei dipendenti e in applicazione dell'art. 18-*bis*, comma 4, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), nel testo introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 19 luglio 2004, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, in materia di apparato sanzionatorio dell'orario di lavoro). Tale ultima disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza n. 153 del 2014, quando il rapporto obbligatorio era ormai esaurito per il passaggio in giudicato della sentenza di condanna, con ciò escludendo, a dire del giudice rimettente, diversamente da quanto affermato dalle parti, l'applicabilità del terzo comma dell'art. 30 della legge n. 87 del 1953. Tuttavia, il passaggio in giudicato non escluderebbe, secondo il giudice rimettente, l'applicabilità al caso *de quo* del quarto comma del citato articolo, ritenendo a esso riconducibili anche le situazioni - come quella del caso di specie - in cui la sentenza divenuta irrevocabile sia stata pronunciata sulla base di una disposizione, poi dichiarata costituzionalmente illegittima, che prevede una sanzione amministrativa qualificabile come penale ai sensi della CEDU. La rilevanza discenderebbe, dunque, dalla considerazione che solo l'eventuale accoglimento della questione potrebbe consentire alla parte opponente di conseguire un *petitum* non altrimenti ottenibile: l'applicazione dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, e la conseguente non applicazione dell'art. 18-*bis*, comma 4, comporterebbe la reviviscenza di una disciplina sanzionatoria più favorevole di quella irrogata sulla base della disposizione annullata dalla Corte costituzionale. Né fungerebbe da limite all'ammissibilità della questione la presenza di una sentenza passata in giudicato, avendo la prima «per oggetto proprio la norma che attribuisce definitività al rapporto dedotto in giudizio».

2.2.- La non manifesta infondatezza della questione, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., discenderebbe, secondo il giudice rimettente, dal seguente percorso argomentativo.

La giurisprudenza della Corte di Strasburgo in diverse occasioni (decisioni 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi; 21 febbraio 1984, Öztürk contro Germania; 1 febbraio 2005, Ziliberg contro Moldavia) ha affermato la natura sostanzialmente penale, ai fini dell'applicazione delle garanzie del giusto processo (di cui all'art. 6 CEDU), di sanzioni pur formalmente qualificate come amministrative nell'ordinamento interno degli Stati, purché sia riscontrata la presenza di almeno uno dei criteri (cosiddetti "criteri Engel") elaborati dalla stessa giurisprudenza sovranazionale per tale riqualificazione. Perché una sanzione debba considerarsi sostanzialmente penale ai sensi della CEDU occorre che presenti almeno uno di questi caratteri: la norma che commina la sanzione amministrativa deve rivolgersi alla generalità dei consociati e perseguire uno scopo preventivo, repressivo e punitivo, e non meramente risarcitorio; ovvero la sanzione suscettibile di essere inflitta deve comportare per l'autore dell'illecito un significativo sacrificio, anche di natura meramente economica e non consistente nella privazione della libertà personale.

La sanzione amministrativa inflitta ai sensi dell'art. 18-*bis*, comma 4, del d.lgs. n. 66 del 2003, alla luce dei suddetti criteri, potrebbe essere qualificata di natura sostanzialmente penale: sia perché tale disposizione, rivolta alla generalità dei consociati, persegue uno scopo non meramente risarcitorio, ma repressivo e preventivo rispetto al fenomeno del cosiddetto "sfruttamento del lavoro"; sia perché la sanzione astrattamente irrogabile può raggiungere, come nel caso di specie, un importo rilevante.

Il riconoscimento alla sanzione *de qua* della natura sostanzialmente penale implica l'applicabilità alla stessa del principio di legalità di cui all'art. 7 CEDU, ai sensi del quale i reati e le pene devono essere previsti dalla legge. Il giudice rimettente ritiene, richiamando la giurisprudenza della Corte EDU, che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 18-*bis*, comma 4, avrebbe privato la sanzione irrogata della base legale, determinando così una violazione dell'art. 7 CEDU. Di qui la necessità che siano rimossi gli effetti di tale disposizione, nonostante il passaggio in giudicato dell'accertamento dell'illecito cui le sanzioni danno seguito.

In sintesi, il giudice rimettente - reputata la natura sostanzialmente penale della sanzione di cui all'art. 18-*bis*, comma 4, ritenuta la necessità che siano rimossi gli effetti prodotti da una sanzione divenuta priva di base legale (in quanto dichiarata costituzionalmente illegittima), richiamata la giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia di applicabilità dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 anche alle ipotesi di dichiarazione d'illegittimità costituzionale delle norme sul trattamento sanzionatorio (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 14 ottobre 2014, n. 42858, e 7 maggio 2014, n. 18821) - chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale di quest'ultima disposizione nella parte in cui, non applicandosi anche alle sanzioni amministrative qualificabili come "penali" ai sensi della CEDU, contrasta con gli artt. 6 e 7 CEDU e, per il loro tramite, con l'art. 117, primo comma, Cost.

2.3.- Sussisterebbe, secondo il giudice rimettente, altresì la violazione degli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost. Dalla qualificazione delle sanzioni *de quibus* come sostanzialmente penali discenderebbe l'estensione alle medesime



delle garanzie previste dall'ordinamento giuridico per le sanzioni qualificate come penali dal diritto nazionale, tra le quali anche l'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, considerata quest'ultima dalla stessa giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, prima sezione penale, 27 ottobre 2011, n. 977) una disposizione attuativa dell'art. 25, secondo comma, Cost.

Inoltre, l'applicazione della disposizione censurata alla sola ipotesi di dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme che comminano sanzioni formalmente qualificate come penali, determinerebbe la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto implicherebbe un trattamento diverso per situazioni sostanzialmente identiche senza che possa ritenersi sussistente un'effettiva o ragionevole giustificazione.

2.4.- Il giudice rimettente esclude la possibilità di superare i dedotti vizi di illegittimità costituzionale attraverso il ricorso a una interpretazione dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 conforme alla CEDU e ai parametri costituzionali invocati, a ciò ostando la lettera della disposizione censurata, nonché il riferimento al canone ermeneutico dell'intenzione del legislatore. Né soccorrerebbe, secondo il rimettente, la recente decisione della Corte di cassazione (Corte di cassazione, quinta sezione penale, ord. 15 gennaio 2015, n. 1782) che incidentalmente - ai fini della valutazione della rilevanza di altra questione di legittimità costituzionale sollevata con la medesima ordinanza - afferma l'applicazione diretta dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della base legale della sanzione amministrativa qualificabile come sostanzialmente penale ai sensi della CEDU, non possedendo questa ordinanza quei caratteri di stabilità e di consolidamento atti a qualificarla come diritto vivente, idoneo a determinare l'inammissibilità della presente questione di costituzionalità.

2.5.- Infine, il giudice rimettente esclude che la questione possa essere risolta con la mera disapplicazione della disposizione censurata, sulla base dell'argomentazione che il d.lgs. n. 66 del 2003 sia stato adottato in attuazione di direttive comunitarie, ritenendo che il denunciato contrasto non determinerebbe «la necessità di disapplicare la disposizione in questione, ma, semmai, quella di estenderne l'ambito applicativo a fattispecie ivi non incluse».

3.- Con atto di costituzione depositato in data 24 giugno 2015 si sono costituite nel presente giudizio di legittimità costituzionale le parti del processo *a quo*, per chiedere che sia dichiarata la fondatezza delle questioni come sollevate nell'ordinanza di rimessione. L'atto di costituzione esprime una posizione adesiva alle argomentazioni esposte dal giudice remittente, sia con riguardo all'ammissibilità che alla non manifesta infondatezza.

Le parti ritengono, infatti, che le sanzioni in materia di orario di lavoro, al di là del nomen iuris, sarebbero qualificabili come sostanzialmente penali alla luce dei criteri fissati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, e che la permanente applicazione delle sanzioni, ancorché la loro base legale sia stata dichiarata costituzionalmente illegittima, violerebbe il principio di legalità europea di cui all'art. 7 CEDU e, per il suo tramite, l'art. 117, primo comma, Cost.

Sono altresì riprese le argomentazioni poste dal giudice rimettente a fondamento della violazione degli artt. 25, secondo comma, e 3 Cost. L'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 opererebbe come disposizione di attuazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., conseguendone la violazione del principio di legalità in materia penale ove un soggetto fosse sanzionato sulla base di una norma dichiarata costituzionalmente illegittima. Tale esigenza non potrebbe che imporsi, secondo le parti, anche per quelle norme che, seppur non formalmente penali, presentano la medesima natura. La distinzione sulla base della sola qualificazione formale, inoltre, risulterebbe in violazione del principio di eguaglianza, non sussistendo alcuna ragione a sostegno di tale differenziazione.

4.- Con atto depositato in data 30 giugno 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel presente giudizio chiedendo che la questione sia rigettata. La difesa statale osserva che, su impulso della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, il processo di erosione della intangibilità del giudicato ha subito un'accelerazione, per la necessità di dare esecuzione all'obbligo di ripristinare i diritti del condannato, lesi da violazioni delle norme CEDU. Sotto l'influenza della giurisprudenza europea, anche gli ordinamenti nazionali hanno valorizzato la reale natura della sanzione alla luce delle sue concrete peculiarità e caratteristiche, a prescindere dalla qualificazione giuridica riconosciuta.

L'Avvocatura prosegue osservando che la giurisprudenza di legittimità, in attuazione dei principi elaborati dalla Corte Edu, ha poi affermato che, «di fronte a violazioni convenzionali di carattere oggettivo e generale stigmatizzate in sede europea, fosse doveroso un intervento dell'ordinamento giuridico italiano, attraverso la giurisdizione, per eliminare una situazione di illegalità convenzionale, anche sacrificando il valore della intangibilità del giudicato». Sulla scorta di tale argomentazione la Cassazione a sezioni unite ha affermato la possibilità della revoca o della modifica del giudicato penale di condanna reso in applicazione della norma convenzionalmente illegittima, «imponendo al giudice nazionale di riconsiderare il punto specifico della decisione irrevocabile, in ragione della sua non conformità con la norma della CEDU, così come interpretata dalla Corte europea».



Tale percorso giurisprudenziale sarebbe estensibile, secondo la difesa statale, alle sanzioni amministrative oggetto del giudizio *a quo*, essendo queste ultime qualificabili come sostanzialmente penali alla luce dei cosiddetti criteri Engel; e l'avvenuta loro dichiarazione di illegittimità costituzionale (sentenza n. 153 del 2014) ne imporrebbe, in ossequio ai principi sovranazionali, la non applicazione. In considerazione della evoluzione giurisprudenziale sovranazionale e nazionale, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, diversamente da quanto argomentato dal giudice rimettente, un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 sarebbe pienamente possibile, come del resto la più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione (quinta sezione penale, ordinanza del 10 novembre 2014, n. 1782), menzionata dallo stesso rimettente, confermerebbe.

Il ricorso all'interpretazione conforme determinerebbe, quindi, l'irrelevanza della questione, risultando la sentenza n. 153 del 2014, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 18-*bis*, comma 4, del d.lgs. n. 66 del 2003, idonea a far rivivere la previgente misura sanzionatoria, più mite rispetto a quella dichiarata incostituzionale.

5.- Con memoria depositata in data 20 dicembre 2016, le parti del processo *a quo* hanno ribadito ulteriormente gli argomenti già sostenuti nell'atto di citazione, insistendo affinché la questione sollevata sia dichiarata fondata, in particolare in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Como ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), che stabilisce che «[q]uando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali». La disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede la propria applicabilità alle sentenze irrevocabili con le quali è stata inflitta una sanzione amministrativa qualificabile come "penale" ai sensi del diritto convenzionale. Ciò determinerebbe una violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6 e 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti, CEDU), oltre che degli artt. 25, secondo comma, e 3 Cost.

Nella specie, le sanzioni amministrative oggetto del giudizio *a quo* sono quelle previste dall'art. 18-*bis*, comma 4, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), nel testo introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 19 luglio 2004, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, in materia di apparato sanzionatorio dell'orario di lavoro). Ai sensi di tale disposizione, la violazione, da parte del datore di lavoro, della durata dell'orario di lavoro e dei riposi giornalieri e settimanali dei dipendenti, di cui agli artt. 7 e 9 del medesimo decreto legislativo n. 66 del 2003, «è punita con la sanzione amministrativa da 105 a 630 euro». Il citato art. 18-*bis* è stato da questa Corte dichiarato costituzionalmente illegittimo, per eccesso di delega, con sentenza n. 153 del 2014, successivamente al passaggio in giudicato della sentenza di accertamento della violazione, avverso la cui esecuzione è stato proposto il ricorso in opposizione che il giudice rimettente è chiamato a decidere nell'ambito del giudizio *a quo*.

In considerazione dell'elevato ammontare della sanzione amministrativa in questione - nel caso di specie, circa 177.000 euro, in ragione del numero di giornate di violazione - e della conseguente afflittività della stessa, nonché della finalità che essa persegue, non meramente risarcitoria, ma preventiva e repressiva del fenomeno dello sfruttamento del lavoro, il giudice rimettente ritiene che ad essa debba essere riconosciuta natura sostanzialmente penale, secondo i criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (cosiddetti "criteri Engel").

Di qui, la questione di illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 30, quarto comma, nella parte in cui non prevede la sua applicabilità a sanzioni dotate di tali caratteristiche.

2.- Deve essere innanzitutto esaminata l'eccezione preliminare sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato. La questione sarebbe inammissibile, per difetto di rilevanza, perché il giudice rimettente avrebbe potuto interpretare il censurato quarto comma dell'art. 30 in senso costituzionalmente e convenzionalmente orientato, estendendo la deroga all'intangibilità del giudicato, ivi prevista, anche ai casi in cui siano dichiarate costituzionalmente illegittime norme che prevedono sanzioni amministrative qualificabili come sostanzialmente penali ai sensi degli artt. 6 e 7 della CEDU. Una tale interpretazione dell'impugnato art. 30, quarto comma, costituirebbe, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, un naturale sviluppo dell'orientamento delle sezioni unite della Corte di cassazione penale, secondo il quale detta disposizione trova applicazione nei casi di dichiarazione di illegittimità costituzionale sia di disposizioni penali incriminatrici, sia di disposizioni penali sanzionatorie (sentenza 24 ottobre 2013, n. 18821; sentenza 29 maggio 2014, n. 42858). Inol-



tre, prosegue la difesa statale, la medesima Corte di cassazione si sarebbe già espressa, sia pure incidentalmente, nel senso dell'applicabilità dell'art. 30, quarto comma, alle sanzioni amministrative sostanzialmente penali, come quelle di specie, con ordinanza n. 1782 del 2015 (quinta sezione penale, 10 novembre 2014, 2015).

L'eccezione deve essere rigettata.

Invero, il giudice rimettente si diffonde in un tentativo di interpretazione della disposizione impugnata conforme alla Costituzione e alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, concludendo, al termine di un articolato ragionamento, per la sua impraticabilità.

Dopo aver esaminato le decisioni della Corte di cassazione penale, richiamate anche dall'Avvocatura generale dello Stato, il giudice rimettente osserva che la tesi dell'applicabilità del disposto dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 alle sanzioni amministrative è stata per la prima volta prospettata dalla stessa Corte di cassazione, con la citata ordinanza n. 1782 del 2015, in via meramente ipotetica e al solo fine di evidenziare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale con essa sollevata.

D'altra parte, prosegue il giudice *a quo*, mentre non risultano altre pronunce ad essa conformi, si rileva un precedente di segno contrario, pur se risalente nel tempo (Corte di cassazione, terza sezione civile, 20 gennaio 1994, n. 458), che induce a ritenere che la citata ordinanza del 2015 non possieda quei caratteri di stabilità e di consolidamento atti a qualificarla come "diritto vivente".

Ostano altresì a una interpretazione convenzionalmente orientata tanto il chiaro tenore letterale della disposizione censurata - che parla di «sentenza irrevocabile di condanna» e di «effetti penali» -, quanto l'intenzione del legislatore.

A ciò deve aggiungersi che, con sentenza n. 102 del 2016, pronunciata in risposta alla citata ordinanza della Cassazione n. 1782 del 2015 e successivamente alla ordinanza con cui il presente giudizio è stato instaurato, questa Corte ha lasciato del tutto impregiudicata la questione, affermando di «non [avere] motivo, a tale proposito, di saggiare la plausibilità dell'argomentazione del rimettente sull'applicabilità dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 al caso in cui sia stato dichiarato incostituzionale non un reato ma un illecito amministrativo che assume veste "penale" ai soli fini del rispetto delle garanzie della CEDU».

Alla luce di tali elementi, si deve ritenere che correttamente il giudice rimettente si sia astenuto dal praticare una interpretazione convenzionalmente orientata che lo avrebbe indotto a estendere la portata applicativa della disposizione impugnata senza coinvolgere previamente questa Corte. Infatti, secondo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale in materia, «al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale "interposta", egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma» (per tutte, sentenza n. 349 del 2007).

3.- Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con gli artt. 6 e 7 della CEDU, così come interpretati dalla Corte di Strasburgo, non è fondata.

3.1.- L'impugnato art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 prevede una deroga all'intangibilità del giudicato per i casi in cui una sentenza di condanna sia stata pronunciata in applicazione di una norma dichiarata costituzionalmente illegittima. Il principio della retroattività degli effetti delle pronunce di illegittimità costituzionale di cui al terzo comma del medesimo articolo - che, come questa Corte ha più volte ribadito, «è (e non può non essere) principio generale valevole nei giudizi davanti a questa Corte» (da ultimo, sentenza n. 10 del 2015) - si estende oltre il limite dei rapporti esauriti nel solo ambito penale, in considerazione della gravità con cui le sanzioni penali incidono sulla libertà o su altri interessi fondamentali della persona.

Sulla base di queste ragioni, la Corte di cassazione penale ha recentemente adottato una interpretazione ampia dell'art. 30, quarto comma, qui in discussione, chiarendo che esso riguarda le ipotesi di dichiarazione di illegittimità costituzionale tanto delle norme incriminatrici - che determinano una vera e propria abolitio criminis - quanto delle norme penali che incidono sul quantum del trattamento sanzionatorio. Ponendo fine a un contrasto interpretativo sul punto, a partire da alcune sentenze pronunciate a sezioni unite nel 2014 (sentenza 24 ottobre 2013, n. 18821; sentenza 29 maggio 2014, n. 42858), la Corte di cassazione ha ritenuto che la *ratio* dell'art. 30, quarto comma, sia quella di impedire che venga ingiustamente sofferta una sanzione penale che, per quanto inflitta con sentenza irrevocabile, sia basata su una norma successivamente dichiarata costituzionalmente illegittima: ciò in virtù del principio per cui la conformità della pena alla legge deve essere costantemente garantita, dal momento della sua irrogazione fino al termine della sua esecuzione.



Di qui, le ragioni del superamento del precedente orientamento - ancora recentemente ribadito (tra le altre, sentenza della Corte di cassazione, I sezione penale, 19 gennaio 2012, n. 27640) - che circoscriveva l'ambito di applicazione dell'art. 30, quarto comma, alle sole norme penali incriminatrici.

3.2.- Anche questa Corte ha in diverse occasioni riscontrato nell'ordinamento nazionale l'esistenza di ipotesi di flessibilità del principio della intangibilità del giudicato (sentenza n. 210 del 2013), necessarie a garantire la tutela di valori di rango costituzionale, legati in particolare ai diritti fondamentali della persona del condannato.

Sulla scorta di tale riconoscimento, questa Corte ha ritenuto non implausibile l'interpretazione della Corte di cassazione che ha esteso l'applicabilità dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 alle norme penali sanzionatorie (sentenze n. 57 del 2016 e n. 210 del 2013).

Viceversa, ha lasciato del tutto impregiudicata (come si evince dalla sentenza n. 102 del 2016) la questione, sollevata dal rimettente, della ulteriore estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 30, quarto comma, alle norme che prevedono sanzioni amministrative considerate come sostanzialmente penali, secondo i criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

3.3.- Questa Corte osserva che le ragioni addotte a sostegno della questione ora in esame traggono origine dalla adozione, da parte del giudice rimettente, della più ampia portata della nozione di "sanzione penale" elaborata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo rispetto a quella vigente nell'ordinamento italiano.

La qualificazione giuridica formalmente attribuita a una sanzione dall'ordinamento nazionale è, per la Corte europea, solo uno degli indicatori di cui tener conto per stabilire l'ambito e il confine della materia penale. Ciò che per il diritto interno non è pena, può invece esserlo per la giurisprudenza sovranazionale. Ai fini dell'applicazione delle garanzie previste dalla Convenzione, sono infatti riconducibili alla materia penale (secondo quanto affermato a partire dalla sentenza della Corte EDU, Grande Camera, 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi, par. 82) tutte quelle sanzioni che, pur se non qualificate come penali dagli ordinamenti nazionali, sono rivolte alla generalità dei consociati; perseguono uno scopo non meramente risarcitorio, ma repressivo e preventivo; hanno una connotazione afflittiva, potendo raggiungere un rilevante grado di severità.

Alla luce di tali criteri, che si applicano alternativamente e non cumulativamente (come recentemente ribadito nella sentenza della Corte Edu, 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia, par. 94), il giudice rimettente ritiene che alle sanzioni amministrative di cui all'art. 18-*bis*, comma 4, del d.lgs. n. 66 del 2003 debba essere riconosciuta natura sostanzialmente penale, benché manchi, allo stato, una pronuncia della Corte europea che, con specifico riferimento alle suddette sanzioni, si sia espressa in tal senso.

Infatti, il giudice *a quo* evidenzia che la disposizione da ultimo citata, rivolta alla generalità dei consociati, mira alla prevenzione e alla punizione dello sfruttamento del lavoro, a tutela dell'interesse dei lavoratori, di sicuro rilievo costituzionale, e richiama a tal fine gli artt. 1, 4 e 36 Cost. Inoltre, sottolinea che la sanzione amministrativa astrattamente irrogabile per ogni violazione, in sé e per sé di ammontare elevato, può raggiungere, come avviene nel caso di specie, un importo considerevole, in conseguenza della moltiplicazione dell'importo ivi previsto in ragione del numero di giornate di violazione.

Di qui discenderebbe, secondo il rimettente, la natura "penale" ai sensi della CEDU della sanzione prevista dall'art. 18-*bis*, comma 4, del d.lgs. n. 66 del 2003 e, dunque, la questione di legittimità costituzionale oggetto del presente giudizio.

3.4.- La nozione di "sanzione penale" appartiene al novero di quei concetti che la Corte di Strasburgo ha elaborato, autonomamente rispetto agli ordinamenti nazionali, al fine di dare interpretazione e applicazione alla Convenzione.

La giurisprudenza sui cosiddetti "criteri Engel", come è risaputo, si è sviluppata al fine di «scongiurare che i vasti processi di decriminalizzazione, avviati dagli Stati aderenti fin dagli anni 60 del secolo scorso, potessero avere l'effetto di sottrarre gli illeciti, così depenalizzati, alle garanzie sostanziali assicurate dagli artt. 6 e 7 della CEDU (Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 febbraio 1984, Öztürk contro Germania)» (sentenza n. 49 del 2015).

L'attrazione di una sanzione amministrativa nell'ambito della materia penale in virtù dei menzionati criteri trascina, dunque, con sé tutte e soltanto le garanzie previste dalle pertinenti disposizioni della Convenzione, come elaborate dalla Corte di Strasburgo. Rimane, invece, nel margine di apprezzamento di cui gode ciascuno Stato aderente la definizione dell'ambito di applicazione delle ulteriori tutele predisposte dal diritto nazionale, in sé e per sé valevoli per i soli precetti e le sole sanzioni che l'ordinamento interno considera espressione della potestà punitiva dello Stato, secondo i propri criteri. Ciò, del resto, corrisponde alla natura della Convenzione europea e del sistema di garanzie da essa approntato, volto a garantire una soglia minima di tutela comune, in funzione sussidiaria rispetto alle garanzie assicurate dalle Costituzioni nazionali.



Detto diversamente, ciò che per la giurisprudenza europea ha natura “penale” deve essere assistito dalle garanzie che la stessa ha elaborato per la “materia penale”; mentre solo ciò che è penale per l’ordinamento nazionale beneficia degli ulteriori presídi rinvenibili nella legislazione interna.

3.5.- Occorre, innanzitutto, verificare se nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo sia reperibile un principio analogo a quello previsto dall’art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, volto a precludere l’esecuzione di una sanzione sostanzialmente penale, anche se inflitta con sentenza irrevocabile, qualora la norma che la prevedeva sia stata dichiarata costituzionalmente illegittima o altrimenti invalida ex tunc.

Ad avviso del giudice rimettente, il «principio di legalità penale» di cui all’art. 7 CEDU non tollera sanzioni basate su norme illegittime, sicché «la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma sanzionatrice comporta il venir meno, ex tunc, della base legale (legal basis) della sanzione comminata e la sua illegittimità ai sensi dell’art. 7 CEDU».

Invero, dalla giurisprudenza della Corte Edu non si evince, allo stato, una tale affermazione.

Il concetto di base legale convenzionale, definito dalla Corte di Strasburgo in maniera autonoma rispetto agli ordinamenti degli Stati aderenti, è stato infatti perlopiù inteso in riferimento ai requisiti di accessibilità e prevedibilità che devono connotare il diritto penale (Corte europea dei diritti dell’uomo, 21 ottobre 2013, Del Rio Prada contro Spagna; in senso conforme, sentenze 27 gennaio 2015, Rohlena contro Repubblica Ceca, e 14 aprile 2015, Contrada contro Italia), sia quello scritto che quello di matrice giurisprudenziale (Corte europea dei diritti dell’uomo, 6 marzo 2012, Huhtamäki contro Finlandia).

La stessa giurisprudenza richiamata dal giudice *a quo* - Corte europea dei diritti dell’uomo, 22 marzo 2001, Streltetz, Kessler e Krenz contro Germania; 22 marzo 2001, K.-H.W. contro Germania; 3 maggio 2007, Custers, Deveaux e Turkcontro Danimarca - non sembra conferente, né idonea a fornire spunti contrari. Non risultano pertinenti le prime due pronunce, in quanto a essere espressamente considerate prive di base legale non erano in esse le norme sanzionatorie, di rango costituzionale e ordinario, in vigore al momento dei fatti, bensì una prassi statale, invocata dai ricorrenti come causa di giustificazione rispetto alla violazione di divieti discendenti dal codice penale e dalla Costituzione dell’allora Repubblica Democratica Tedesca, oltre che da norme di trattati internazionali sui diritti dell’uomo ratificati dalla stessa ex RDT (il riferimento era alla prassi di protezione del confine “ad ogni costo”, invalsa tra le guardie di frontiera dell’allora Repubblica Democratica Tedesca nei confronti di quanti tentavano di superare illegalmente la frontiera all’epoca del muro di Berlino). Non è idonea a fornire spunti contrari neppure l’ultima decisione menzionata, in quanto il caso non riguardava in alcun modo sanzioni inflitte sulla base di norme costituzionalmente illegittime: la Corte di Strasburgo, rigettando le argomentazioni dei ricorrenti (attivisti di un’associazione ambientalista), ha ritenuto che le norme sulla cui base erano stati condannati, per avere violato il divieto di ingresso in zone militari, non erano prive di base legale e rispondevano ai requisiti di accessibilità e prevedibilità di cui all’art. 7 della CEDU.

La diversità delle situazioni allora trattate rispetto al caso di specie evidenzia, dunque, l’inconferenza della giurisprudenza richiamata a sostegno della questione di costituzionalità portata davanti a questa Corte.

3.6.- Quanto alla dimensione temporale del principio di legalità di cui all’art. 7 della CEDU, la giurisprudenza europea è intervenuta solo sotto il profilo della successione delle leggi nel tempo.

In questa prospettiva, fino ad epoca recente, la Corte europea ha ritenuto che la garanzia riguardasse solo il divieto di retroattività delle norme incriminatrici e della sanzione più sfavorevole. A partire dalla sentenza Scoppola contro Italia (Corte europea dei diritti dell’uomo, 17 settembre 2009), la Grande Camera, attraverso una interpretazione evolutiva, ha poi ampliato la sfera delle garanzie coperte dallo stesso art. 7, affermando che esso include anche, implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa, senza però che sia intaccato il valore del giudicato. Sulla scorta di tale giurisprudenza, detto principio è stato richiamato e ribadito anche da questa Corte nelle sentenze n. 230 del 2012 e n. 236 del 2011.

Anche nei casi, più recenti (Corte europea dei diritti dell’uomo, 12 gennaio 2016, Gouarré Patte contro Andorra, e 12 luglio 2016, Ruban contro Ucraina), in cui alla Corte di Strasburgo si è posto il problema dell’applicabilità retroattiva di una norma penale più favorevole quando la condanna era già divenuta definitiva, essa ha affermato che l’eventuale cedevolezza del giudicato rispetto alla *lex mitior* è consentita in quanto prevista dall’ordinamento interno e non in quanto imposta dall’art. 7 della CEDU.

3.7.- Inoltre, nemmeno la giurisprudenza europea sulla problematica distinzione tra norme sulla pena, che rientrano nella portata dell’art. 7 della CEDU, e norme sulla esecuzione e sulla applicazione della pena, che ne fuoriescono (Corte europea dei diritti dell’uomo, 10 luglio 2003, Grava contro Italia, par. 51; 3 marzo 1986, Hogben contro Regno unito, par. 4, richiamata da 29 novembre 2005, Uttley contro Regno Unito; e più recentemente, 21 ottobre 2013, Del Rio Prada contro Spagna), contiene indicazioni circa i limiti alla efficacia del giudicato nei termini in cui la questione è ora portata all’attenzione di questa Corte.



3.8.- In sintesi, nella giurisprudenza della Corte europea non si rinviene, allo stato, alcuna affermazione che esplicitamente o implicitamente possa avvalorare l'interpretazione dell'art. 7 della CEDU nel significato elaborato dal giudice rimettente, tale da esigere che gli Stati aderenti sacrificino il principio dell'intangibilità del giudicato nel caso di sanzioni amministrative inflitte sulla base di norme successivamente dichiarate costituzionalmente illegittime. Ne consegue la non fondatezza della denunciata violazione degli obblighi internazionali, di cui all'art. 117, primo comma, Cost.

4.- La questione non è fondata neppure in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 3 Cost.

4.1.- L'intervento additivo richiesto dal giudice rimettente di estendere la portata applicativa della disposizione censurata anche alle ipotesi di sanzioni che, seppur qualificate come amministrative dal diritto interno, assumono natura convenzionalmente penale, poggia su un erroneo presupposto: ossia, che le garanzie previste dal diritto interno per la pena - tra le quali lo stesso art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 nell'interpretazione consolidata nel diritto vivente - debbano valere anche per le sanzioni amministrative, qualora esse siano qualificabili come sostanzialmente penali ai (soli) fini dell'ordinamento convenzionale.

Viceversa, come si è detto poco sopra, l'ordinamento nazionale può apprestare garanzie ulteriori rispetto a quelle convenzionali, riservandole alle sole sanzioni penali, così come qualificate dall'ordinamento interno.

In tale contesto di coesistenza, e non di assimilazione, tra le garanzie interne e quelle convenzionali, si pone dunque la peculiare tutela di cui all'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, e la sua applicazione alle sole ipotesi di sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità di norme penali, e non anche di norme amministrative.

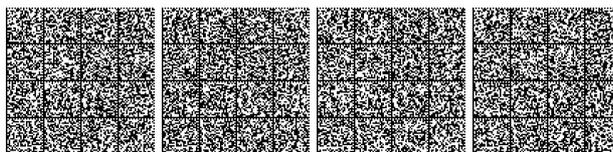
4.2.- La portata dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, è stata estesa dalla consolidata giurisprudenza di legittimità includendovi anche le norme penali sanzionatorie, in un sistema normativo che prevede una fase esecutiva della sanzione, non ancora esaurita al momento della sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale. In un tale contesto, garante della legalità della pena è il giudice dell'esecuzione, cui compete di ricondurre la pena inflitta a legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 29 maggio 2014, n. 42858). Evidente risulta la differenza rispetto alle sanzioni amministrative qui in discussione, in cui sia la loro comminatoria sia la relativa fase esecutiva obbediscono a principi affatto differenti, in cui il giudice preposto è investito della sola cognizione del titolo esecutivo. L'incomparabilità delle situazioni a confronto non solo comporta l'infondatezza della censura ex art. 3 Cost., ma evidenzia anche le ragioni di infondatezza della censura sollevata in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost.

4.3.- È pur vero che questa Corte ha, occasionalmente (sentenze n. 104 del 2014, n. 196 del 2010, richiamate dalla recente n. 276 del 2016), riferito il parametro di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. anche a misure sanzionatorie diverse dalle pene in senso stretto. Ma lo ha fatto limitatamente al contenuto essenziale del richiamato precetto costituzionale, in virtù del quale una misura «è applicabile soltanto se la legge che la prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato» (sentenza n. 276 del 2016), e in riferimento a misure amministrative incidenti su libertà fondamentali che coinvolgono anche i diritti politici del cittadino.

Diverso è il problema, posto dalla odierna ordinanza di rimessione, dell'applicabilità alle sanzioni amministrative di tutte le garanzie previste dalla legge per le sanzioni penali.

Nulla impedisce al legislatore di riservare alcune garanzie, come quelle previste dall'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, al nucleo più incisivo del diritto sanzionatorio, rappresentato dal diritto penale, qualificato come tale dall'ordinamento interno. Sotto questo profilo deve, infatti, ricordarsi che questa Corte ha, anche di recente, ribadito «l'autonomia dell'illecito amministrativo dal diritto penale» (sentenza n. 49 del 2015), considerando legittima la mancata estensione agli illeciti amministrativi di taluni principi operanti nel diritto penale, sulla considerazione che «[t]ali scelte costituiscono espressione della discrezionalità del legislatore nel configurare il trattamento sanzionatorio per gli illeciti amministrativi» (sentenza n. 193 del 2016). La qualificazione degli illeciti e la conseguente sfera delle garanzie, circoscritta ad alcuni settori dell'ordinamento ed esclusa per altri, risponde, dunque, a «scelte di politica legislativa in ordine all'efficacia dissuasiva della sanzione, modulate in funzione della natura degli interessi tutelati» (sentenza n. 193 del 2016), sindacabili da questa Corte solo laddove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio.

5.- Per le ragioni sopra esposte deve essere dichiarata la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, sollevate in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Como con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170043

n. 44

Sentenza 7 - 24 febbraio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Contribuzione volontaria - Divieto di cumulo fra contribuzione volontaria e contribuzione nella gestione separata.

- Decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 184 (Attuazione della delega conferita dall'articolo 1, comma 39, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di ricongiunzione, di riscatto e di prosecuzione volontaria ai fini pensionistici), art. 6, comma 2.

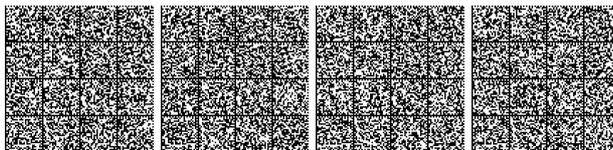
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 184 (Attuazione della delega conferita dall'articolo 1, comma 39, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di ricongiunzione, di riscatto e di prosecuzione volontaria ai fini pensionistici), promosso dalla Corte d'appello di Trieste nel procedimento vertente tra S.O. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) con ordinanza del 12 novembre 2015, iscritta al n. 55 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Antonino Sgroi per l'INPS e l'avvocato dello Stato Gesualdo D'Elia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 novembre 2015, la Corte d'appello di Trieste solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 184 (Attuazione della delega conferita dall'articolo 1, comma 39, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di ricongiunzione, di riscatto e di prosecuzione volontaria ai fini pensionistici), «nella parte in cui esso, in base all'interpretazione datane in primo grado e più corretta, vieta il cumulo fra contribuzione previdenziale volontaria e contribuzione nella gestione separata nei casi [...] di prosecuzione dell'attività lavorativa per un limitato quantitativo di ore a settimana e per redditi da lavoro con compensi ben inferiori a € 3000,00 annui», in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 35, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione.

1.1.- La Corte rimettente premette in fatto di aver già sollevato, nei confronti della medesima norma e nel corso del medesimo giudizio, identica questione di legittimità costituzionale, dichiarata inammissibile, con la sentenza n. 114 del 2015, per difetto di motivazione sulla rilevanza.

A seguito di tale pronuncia, parte attrice - prosegue il collegio rimettente - provvedeva a riassumere tempestivamente il procedimento ex art. 297 del codice di procedura civile e la causa era nuovamente discussa all'udienza del 12 novembre 2015 e trattenuta in decisione. La Corte d'appello di Trieste ripropone, pertanto, le medesime questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 184 del 1997, nei termini suddetti.

1.2.- La Corte ricorda di essere stata adita in appello avverso la sentenza con cui il Tribunale di Udine aveva accolto solo la domanda, proposta in via subordinata, di condanna dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) alla restituzione delle somme versate a titolo di contribuzione volontaria dalla ricorrente, e non quella, svolta in via principale, di accertamento del suo diritto a proseguire nella contribuzione volontaria nel periodo 2003-2005, in cui aveva anche effettuato la contribuzione nella gestione separata ex art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), e di annullamento del provvedimento di revoca della pensione di anzianità di cui aveva goduto sino al mese di ottobre 2008, per effetto del cumulo fra contributi per lavoro dipendente e contributi volontari.

Ripetendo quanto già esposto nella prima ordinanza con cui aveva sollevato la medesima questione, la Corte d'appello di Trieste ricorda che la ricorrente: aveva svolto attività di lavoro subordinato dal 1° settembre 1967 sino al giorno 11 agosto 2000 e aveva così maturato una contribuzione pari a 1699 settimane utili ai fini pensionistici; aveva provveduto a versare all'INPS, a seguito di autorizzazione a proseguire volontariamente la contribuzione, fino a tutto il mese di marzo dell'anno 2004, la somma di 24.355,80 euro, sì da raggiungere un numero totale di 1829 settimane utili ai fini della pensione; aveva intrapreso, negli anni dal 2003 al marzo 2005, un'attività di lavoro saltuario come promotrice commerciale solo nei fine settimana, versando i contributi nella gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, con iscrizione avvenuta nell'ottobre 2002; aveva ottenuto, nell'aprile 2005, la pensione, a seguito della maturazione dell'anzianità contributiva per effetto del cumulo fra contributi per lavoro dipendente e contributi volontari; aveva richiesto, nel giugno 2007, la pensione supplementare per il lavoro svolto come promotrice dal 2003 al 2005; aveva subito la revoca della pensione di anzianità per avvenuto annullamento della contribuzione volontaria, con conseguente accertamento della sussistenza di un indebito per i ratei di pensione a lei pagati dall'aprile 2005 all'ottobre 2008.



La medesima Corte rimettente, «integrando in particolare, come specificamente richiesto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 114/2015, le indicazioni in punto rilevanza della questione qui posta», osserva che, «in base alle scarse indicazioni date dall'attrice il suo rapporto di lavoro come promotrice commerciale si è articolato [...] come un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa ex art. 409 n. 3 c.p.c.». Più precisamente e in virtù delle allegazioni della medesima ricorrente e del «rilievo forzatamente basato sul notorio», si sarebbe trattato, secondo la Corte triestina, di un'attività di lavoro parasubordinato, «per un novero limitato di ore a settimana e con compensi ridottissimi». Tale attività, sebbene analoga, quanto a numero di ore di lavoro e compensi, ad altre attività lavorative, alle quali non si applica il divieto di cumulo di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 184 del 1997 - come il lavoro a tempo parziale di tipo verticale, orizzontale e ciclico ex art. 8 del decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 564 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 39, della L. 8 agosto 1995, n. 335, in materia di contribuzione figurativa e di copertura assicurativa per periodi non coperti da contribuzione) e art. 3, comma 1, del decreto legislativo 29 giugno 1998, n. 278 (Disposizioni correttive del D.Lgs. 16 settembre 1996, n. 564, del D.Lgs. 24 aprile 1997, n. 181, e del D.Lgs. 30 aprile 1997, n. 157, del D.Lgs. 30 aprile 1997, n. 180 e del D.Lgs. 30 aprile 1997, n. 184, in materia pensionistica), e il lavoro occasionale di tipo accessorio, di cui agli artt. 70 e 72 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30) - non sarebbe riconducibile ad esse. Il collegio rimettente precisa, infatti, che la differenza fra il caso in esame e quello dei lavoratori dipendenti a tempo parziale di tipo verticale, orizzontale e ciclico consisterebbe nella circostanza che, mentre nel secondo caso il rapporto di lavoro è di tipo subordinato e il ricorso al riscatto era ed è possibile per i periodi in cui l'attività lavorativa è sospesa, nel primo caso, l'appellante, pur lavorando senza vincolo di subordinazione, ma del pari per poche ore e con corrispettivi ridotti (lavoro parasubordinato), non aveva avuto, né aveva la facoltà di accedere alla contribuzione volontaria. Quanto, poi, alle prestazioni di lavoro occasionale di carattere accessorio con contribuzione nella gestione separata ex art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, si tratterebbe di lavori solo occasionali, peraltro svolti da soggetti rispetto ai quali vi sia una situazione di esclusione sociale o che siano al primo ingresso nel mercato del lavoro o in procinto di uscire da esso, lavori fra i quali non rientrerebbe l'attività svolta dall'appellante (addetta al commercio).

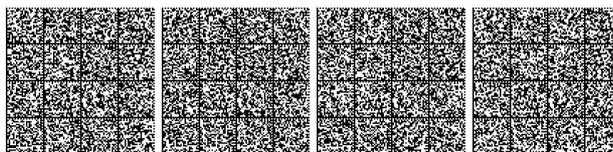
Tanto premesso, la Corte d'appello di Trieste ribadisce che il divieto di cumulo dei versamenti effettuati in via volontaria con altre contestuali contribuzioni sarebbe irragionevole, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del regime applicabile a casi del tutto corrispondenti sul piano fattuale. La diversità di trattamento del cumulo tra contribuzione volontaria e altre forme di contribuzione sarebbe difficilmente giustificabile anche con riguardo alla tutela del lavoro in ogni sua forma e applicazione apprestata dall'art. 35 Cost., poiché ogni prestazione di lavoro merita eguale considerazione anche sul versante contributivo. Sarebbe, infine, violato anche l'art. 38, secondo comma, Cost., poiché la differenziazione posta in risalto priverebbe soggetti, come la ricorrente, di un idoneo riconoscimento dell'attività svolta e degli accantonamenti effettuati per provvedere alla propria vecchiaia.

2.- Si è costituito in giudizio davanti alla Corte costituzionale l'INPS, parte del giudizio *a quo*, e ha chiesto che la Corte dichiari irrilevante, inammissibile e comunque infondata la questione di legittimità costituzionale.

In linea preliminare, l'INPS ritiene che l'odierna ordinanza di rimessione sia affetta dalla medesima lacuna che viziava la precedente ordinanza della Corte d'appello di Trieste e cioè dalla mancata individuazione degli elementi di fatto, necessari a motivare la rilevanza della questione sollevata.

Inoltre, il quesito di legittimità costituzionale, frutto di una lettura della disciplina legislativa focalizzata sul singolo caso, sarebbe anche generico e non previamente determinato.

Nel merito, la questione sarebbe infondata. Tenuto conto del fatto che la funzione della contribuzione volontaria è quella di consentire a chi è titolare di un rapporto assicurativo di raggiungere il presupposto contributivo per il diritto a pensione ed evitare le conseguenze negative, della mancata prestazione lavorativa soggetta all'obbligo assicurativo, l'INPS ritiene che non colgano nel segno i parallelismi con le discipline richiamate al fine di sostenere l'irragionevolezza della norma che preclude il contestuale versamento di contribuzione effettiva e dicontribuzione volontaria. Il richiamo alla disciplina di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 564 del 1996, in tema di lavoro subordinato a tempo parziale, sarebbe erroneo, proprio perché attinente a una fattispecie di sospensione del rapporto di lavoro destinata a riprendere. Nel caso posto all'esame del collegio triestino, invece, il rapporto di lavoro in essere, non sospeso, era quello in cui la lavoratrice provvedeva al versamento di contribuzione volontaria, strutturalmente esclusa in presenza di contribuzione effettiva. Anche il richiamo alla disciplina delle prestazioni occasionali di tipo accessorio dettata dagli artt. 70 e 72 del d.lgs. n. 276 del 2003 non sarebbe corretto. Nel periodo temporale di riferimento trovava, infatti, applicazione il dettato dell'art. 71 (abrogato dall'art. 22, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione



tributaria», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133), che individuava i soggetti che potevano prestare lavoro accessorio e le modalità attraverso cui costoro potevano svolgerlo.

3.- E' intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la Corte costituzionale dichiari la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte d'appello di Trieste.

La difesa statale sostiene che l'art. 6 del d.lgs. n. 184 del 1997, in realtà, più che vietare il cumulo della contribuzione volontaria con quella dovuta in virtù dell'iscrizione alla gestione separata INPS, vieti la sovrapposizione della contribuzione, ovvero il versamento nel medesimo periodo di somme sia alla contribuzione volontaria, che è uno strumento di previdenza sociale per i periodi di inattività lavorativa, sia alla gestione separata, che, viceversa, presuppone lo svolgimento di un'attività lavorativa.

Il caso regolato dalla disposizione censurata riguarderebbe, in altri termini, la doppia contribuzione e sarebbe perciò molto diverso dall'ipotesi di cumulo previsto per i lavoratori a tempo parziale di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 564 del 1996, i quali per il tempo "lavorato" hanno versato la contribuzione obbligatoria e per quello "non lavorato" possono versare la contribuzione volontaria.

Si tratterebbe, pertanto, di situazioni differenti, niente affatto comparabili tra loro, quindi inidonee a dimostrare la violazione del principio di eguaglianza.

Lo stesso rilievo è svolto dall'Avvocatura generale dello Stato con riguardo al lavoro occasionale di tipo accessorio, considerato che quest'ultimo è volto all'agevolazione e alla regolarizzazione, dal punto di vista fiscale, contributivo e assicurativo, di prestazioni lavorative caratterizzate da discontinuità e marginalità nel mercato del lavoro, per tutelare soggetti deboli, per i quali, proprio al fine di conseguire tale tutela, si è deciso di consentire il cumulo.

4.- All'udienza pubblica, l'INPS e la difesa statale hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Trieste torna a dolersi della circostanza che il comma 2 dell'art. 6 del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 184 (Attuazione della delega conferita dall'articolo 1, comma 39, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di ricongiunzione, di riscatto e di prosecuzione volontaria ai fini pensionistici), nella parte in cui vieta il cumulo fra contribuzione previdenziale volontaria e contribuzione nella gestione separata, anche nei casi, come quello oggetto del giudizio principale, di «prosecuzione dell'attività lavorativa per un limitato quantitativo di ore a settimana e per redditi da lavoro con compensi ben inferiori a € 3000,00 annui», determini una irragionevole disparità di trattamento rispetto a tipologie di prestazioni di lavoro simili per impegno orario e per reddito conseguito, cui non si applica tale divieto.

Fra queste ultime, in particolare, il rimettente individua quelle riconducibili al lavoro subordinato a tempo parziale, di tipo verticale, orizzontale e ciclico, di cui all'art. 8 del decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 564 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 39, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di contribuzione figurativa e di copertura assicurativa per periodi non coperti da contribuzione), come integrato dall'art. 3, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 29 giugno 1998, n. 278 (Disposizioni correttive del D.Lgs. 16 settembre 1996, n. 564, del D.Lgs. 24 aprile 1997, n. 181, e del D.Lgs. 30 aprile 1997, n. 157, del D.Lgs. 30 aprile 1997, n. 180 e del D.Lgs. 30 aprile 1997, n. 184, in materia pensionistica), e le prestazioni occasionali di tipo accessorio, disciplinate agli artt. 70 e 72 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30).

Il collegio rimettente ritiene che tale irragionevole disparità di trattamento contrasti, altresì, con il principio di tutela del lavoro in ogni sua forma e applicazione, costituzionalmente garantito dall'art. 35, primo comma, della Costituzione, considerato che ogni prestazione di lavoro, anche quelle rientranti nella tipologia oggetto del giudizio principale, merita eguale considerazione sul versante contributivo. Inoltre, per tali lavoratori risulterebbe compromesso, in modo altrettanto irragionevole, il giusto riconoscimento dell'attività svolta e degli accantonamenti effettuati per provvedere alla vecchiaia.

2.- La questione è inammissibile sotto vari profili.

2.1.- Nella sentenza n. 114 del 2015, questa Corte ha dichiarato l'inammissibilità di identica questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 184 del 1997, nella parte in cui vieta il cumulo fra contribuzione previdenziale volontaria e contribuzione nella gestione separata, anche nei casi, come quello oggetto del giudizio



principale, di «prosecuzione dell'attività lavorativa per un limitato quantitativo di ore a settimana e per redditi da lavoro con compensi ben inferiori a tremila euro annui». La Corte d'appello di Trieste non aveva, in quell'occasione, fornito alcuna motivazione circa le ragioni per cui, nel caso sottoposto al suo giudizio, riteneva di dover applicare la regola del divieto di cumulo di cui alla norma censurata. Questa Corte aveva rilevato che la descrizione dell'attività lavorativa - per cui era stata versata la contribuzione nella gestione separata ex art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, contestualmente alla contribuzione volontaria, oggetto di contestazione - quale attività di «lavoro saltuario come promotrice commerciale», svolta «solo nei fine settimana», «percependo degli importi pari ad euro 2.527 (nel 2003), euro 2.909 (nel 2004) ed euro 1.211 (nel 2005)», non era sufficiente a far comprendere natura e caratteri del rapporto di lavoro in questione, né il regime di tutele applicabile. In altri termini, non erano stati forniti elementi idonei a ricondurre la prestazione di lavoro in oggetto entro l'ambito di applicazione della norma censurata e a differenziarla rispetto alle fattispecie individuate quali *tertia comparationis*, cui peraltro il suddetto divieto non si applica in virtù di disposizioni sopravvenute al d.lgs. n. 184 del 1997.

Con l'ordinanza di rimessione ora in esame, la Corte d'appello di Trieste non ha corretto il difetto di motivazione sulla rilevanza della questione.

Ai pochi elementi di fatto già forniti essa aggiunge che il rapporto di lavoro della ricorrente «come promotrice commerciale si è articolato (...) come un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa ex art. 409 n. 3 c.p.c.», e fa riferimento alle «scarse indicazioni date dall'attrice», all'assenza «in atti [di] ogni documento negoziale al riguardo», al rilievo, «forzatamente basato sul notorio e sulle mere allegazioni della ricorrente», che si era trattato di un lavoro concentrato nei fine settimana, che impegnava la ricorrente «per ben poche ore». In forza di queste indicazioni - peraltro già contenute nella prima ordinanza di rimessione - il giudice *a quo* ritiene che sia «esaurientemente avvalorata la considerazione che si era in presenza di un'attività di lavoro, pur non subordinato ma parasubordinato, per un novero limitato di ore a settimana e con compensi ridottissimi».

Nessun elemento nuovo e aggiuntivo è fornito, al fine di descrivere con maggiore chiarezza la fattispecie concreta, anche se, in assenza di adeguata documentazione, il giudice rimettente ben avrebbe potuto esercitare i poteri istruttori d'ufficio di cui dispone. Non è svolta una adeguata motivazione per giustificare la configurazione dell'attività prestata come attività di collaborazione coordinata e continuativa, ai sensi dell'art. 409, n. 3, cod. proc. civ., e non sono enunciate le ragioni per cui tale attività è sottoposta al regime di cui al comma 2 dell'art. 6 del d.lgs. n. 184 del 1997.

Permangono, pertanto, i motivi che hanno indotto questa Corte, con la sentenza n. 114 del 2015, a pronunciarsi nel senso dell'inammissibilità della questione per carente descrizione della fattispecie concreta e conseguente difetto di motivazione sulla rilevanza, in linea con la costante giurisprudenza costituzionale (fra le tante, da ultimo, ordinanze n. 177 del 2016 e n. 209 del 2015).

2.2.- Sussistono, inoltre, più radicali profili di inammissibilità della questione in esame, in relazione alla formulazione del *petitum*.

La Corte rimettente chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 184 del 1997, «nella parte in cui [...], in base all'interpretazione datane in [primo] grado e più corretta, vieta il cumulo fra contribuzione previdenziale volontaria e contribuzione nella gestione separata, nei casi [...] di prosecuzione dell'attività lavorativa per un limitato quantitativo di ore a settimana e per redditi da lavoro con compensi ben inferiori a € 3000,00 annui».

Tale *petitum* si presenta generico e indeterminato, giacché si risolve nella richiesta di introdurre una esclusione del divieto di cumulo fra diversi tipi di contribuzione in relazione a casi genericamente descritti (attività lavorativa «per un limitato quantitativo di ore a settimana»), quindi privi dei necessari requisiti di tipicità e chiarezza, tali da rendere la richiesta stessa inammissibile (*ex plurimis*, ordinanze n. 101 e n. 29 del 2015 e sentenza n. 218 del 2014). Esso appare, inoltre, volto a ottenere da questa Corte un'aggiunta ampiamente manipolativa, poiché si verrebbero a delineare prestazioni di lavoro, sottratte al divieto di cumulo, svolte «per un limitato numero di ore», e «per redditi da lavoro con compensi ben inferiori a tremila euro annui». Si tratta, quindi, di un'aggiunta non «a rime costituzionalmente obbligate», ma affidata, per una precisa individuazione, alla discrezionalità del legislatore (*ex plurimis*, sentenza n. 254 del 2016 e ordinanza n. 25 del 2016).

Non può escludersi che il legislatore identifichi con precisione le prestazioni di lavoro che, in considerazione del carattere saltuario dell'attività prestata o comunque del limitato impegno orario e della ridotta entità dei compensi, siano sottratte al divieto di cumulo di cui al comma 2 dell'art. 6 del d.lgs. n. 184 del 1997. Un tale intervento di definizione delle contribuzioni richieste ben potrebbe fornire una più specifica tutela a soggetti caratterizzati da una condizione di particolare debolezza nel mercato del lavoro.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 184 (Attuazione della delega conferita dall'articolo 1, comma 39, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di ricongiunzione, di riscatto e di prosecuzione volontaria ai fini pensionistici), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 35, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Trieste con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Silvana SCIARRA, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170044

n. 45

Sentenza 8 - 24 febbraio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Permesso di soggiorno richiesto in relazione a procedimento di emersione di lavoro irregolare - Diniego in caso di condanna per uno dei reati indicati nell'art. 4, comma 3, del d.lgs n. 286 del 1998, rientrante tra quelli previsti dall'art. 381 cod. proc. pen.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), artt. 4, comma 3, e 5, comma 5.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte nel procedimento vertente tra L.O.O. e il Ministero dell'interno ed altro, con ordinanza del 16 novembre 2015, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con ordinanza del 16 novembre 2015, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del «combinato disposto» degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui non consente alla pubblica amministrazione di rilasciare il permesso di soggiorno al cittadino extracomunitario, che abbia ottenuto la regolarizzazione della propria posizione lavorativa irregolare, ai sensi dell'art. 1-ter del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, previo accertamento della pericolosità sociale dello stesso, qualora abbia riportato condanna per uno dei reati indicati dal citato art. 4, comma 3, rientrante tra quelli previsti dall'art. 381 del codice di procedura penale.

2.- L'ordinanza di rimessione premette che V.Z. ha presentato allo Sportello Unico per l'Immigrazione (d'ora in poi, *SUI*) di Torino, ai sensi del citato art. 1-ter, domanda di regolarizzazione del rapporto di lavoro con L.O.O., cittadino extracomunitario. La procedura di emersione si è conclusa con esito positivo ed è stato emesso il chiesto nulla osta. Convocate le parti per la stipula del contratto di soggiorno, ai sensi del richiamato art. 1-ter, comma 7, il cittadino straniero ha chiesto il permesso di soggiorno per lavoro subordinato. La domanda è stata respinta dal Questore di Torino, con provvedimento dell'8 marzo 2011, poiché il richiedente ha riportato condanna per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza). Detta condanna «assorbirebbe la valutazione di pericolosità sociale dello straniero», in quanto il citato art. 1-ter, comma 13, stabilisce quale condizione ostativa al rilascio dello stesso permesso la condanna (anche con sentenza non definitiva, pure se pronunciata ai sensi dell'art. 444 cod.proc.pen.) per uno dei reati previsti dagli artt. 380 e 381 cod.proc.pen. Il provvedimento di diniego indica, inoltre, che «il reato di cui si è reso responsabile il richiedente rientra tra quelli espressamente indicati dall'art. 4 [...] come ostativi per l'ingresso ed il soggiorno in Italia».

Il cittadino straniero ha impugnato detto provvedimento davanti al TAR per il Piemonte e ne ha chiesto l'annullamento (previa sospensione cautelare), censurando il mancato accertamento in concreto della pericolosità sociale. Nel giudizio si è costituito il Ministero dell'interno, in persona del Ministro protempore, che ha chiesto, «con memoria di mero stile», il rigetto del ricorso. Rigettata la domanda cautelare, all'esito della fase di merito il TAR ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998.

2.1.- Sintetizzato il processo principale, il giudice *a quo*, in punto di rilevanza, ritiene applicabile il citato «combinato disposto», in quanto lo SUI ha rilasciato il nulla osta, ai sensi dell'art. 1-ter, comma 7, del d.l. n. 78 del 2009 e, quindi, il cittadino straniero può ottenere il permesso di soggiorno per lavoro subordinato. Tuttavia, egli ha riportato la condanna sopra indicata e, in virtù delle norme censurate, la condanna per un reato «inerent[e] gli stupefacenti» gli impedisce di essere ammesso nel territorio nazionale (il citato art. 4, comma 3) e di ottenere il permesso di soggiorno (il richiamato art. 5, comma 5), senza che occorra accertarne in concreto la pericolosità sociale. Secondo il rimettente, qualora la sollevata questione fosse giudicata fondata, la pubblica amministrazione dovrebbe invece procedere a detto accertamento, con conseguente illegittimità del provvedimento impugnato.

2.2.- Ad avviso del TAR, la violazione dell'art. 3 Cost. conseguirebbe al «raffronto di due sentenze della Corte costituzionale»: le sentenze n. 148 del 2008 e n. 172 del 2012. La prima ha dichiarato non fondata una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il combinato disposto degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, sollevata in riferimento anche all'art. 3 Cost., ritenendo che «non sia manifestamente irragionevole condizionare l'ingresso e la permanenza dello straniero nel territorio nazionale alla circostanza della mancata commissione di



reati di non scarso rilievo». La seconda ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del richiamato art. 1-ter, comma 13, lettera c), - concernente il rilascio del nulla osta ai fini dell'emersione del lavoro irregolare -, «nella parte in cui fa derivare automaticamente il rigetto dell'istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario dalla pronuncia nei suoi confronti di una sentenza di condanna per uno dei reati previsti dall'art. 381 del codice di procedura penale, senza prevedere che la pubblica amministrazione provveda ad accertare che il medesimo rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato».

Secondo il TAR, a seguito della sentenza n. 172 del 2012, il cittadino extracomunitario che (come nel caso in esame) ha lavorato irregolarmente al sostegno del bisogno familiare e ed ha riportato condanna penale per il delitto attenuato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, può ottenere (per il passato) il nulla osta all'emersione del lavoro irregolare, ma non può ottenere (per il futuro) il permesso di soggiorno per lavoro subordinato, neanche allo scopo di proseguire il rapporto di lavoro (questa volta, regolare) presso la stessa famiglia.

Il reato previsto dall'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, nella formulazione vigente alla data della condanna riportata dal ricorrente ed in quella successivamente modificata, rientra tra i reati di cui all'art. 381, comma 1, cod.proc.pen. e, quindi, a seguito della sentenza di questa Corte n. 172 del 2012, non è automaticamente ostativo al rilascio del nulla osta per l'emersione, ma lo sarebbe in riferimento all'ottenimento del permesso di soggiorno, in virtù del combinato disposto dei censurati artt. 4, comma 3, e 5, comma 5. Tanto determinerebbe l'inevitabile interruzione del legame virtuoso creatosi in una data famiglia e la lesione dei «valori [...] difesi nella sentenza n. 172 del 2012».

Secondo il TAR, sussisterebbe dunque «una irragionevolezza intrinseca di sistema», ancora più perché, ai sensi del richiamato art. 1-ter, comma 7, il procedimento oggetto di detta norma «è sostanzialmente unitario ed unitaria ne è la *ratio*: si inizia con la dichiarazione di emersione, fatta allo Sportello Unico dal datore di lavoro, si prosegue con il rilascio del nulla osta alla regolarizzazione, e si finisce [...] con la stipula del contratto di soggiorno e con il rilascio del permesso di soggiorno, in modo da consentire al lavoratore straniero di mantenere e di proseguire il rapporto virtuoso con la famiglia che lo ha accolto (sia pure, originariamente, in modo irregolare)».

La presunzione assoluta di pericolosità sociale applicata al caso del lavoratore irregolare, ma “emerso” a seguito del nulla osta rilasciato ai sensi del citato art. 1-ter, violerebbe inoltre il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.). Anche sulla scorta della sentenza n. 172 del 2012, dovrebbe infatti ritenersi che «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali».

2.3.- Ad avviso del TAR, non sarebbe possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate, «così come applicate» alla procedura di emersione del lavoro irregolare oggetto del richiamato art. 1-ter. Il “diritto vivente”, espresso dalla giurisprudenza amministrativa, a suo avviso, applicherebbe «in modo rigoroso l'ostatività che deriva dalla lettera del combinato disposto degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998» (sono richiamate: TAR Puglia, Bari, sezione seconda, sentenza n. 763 del 21 maggio 2015; TAR Toscana, Firenze, sezione seconda, sentenza n. 556 del 7 aprile 2015; TRGA Trentino-Alto Adige, Bolzano, sentenza n. 101 del 16 aprile 2014; TAR Piemonte, Torino, sezione prima, sentenza del 5 novembre del 2014, n. 1681) e detta esegesi sarebbe impedita dalla sentenza di questa Corte n. 148 del 2008. Nella fattispecie in esame, occorrerebbe «attrarre le conclusioni di cui alla sentenza n. 172 del 2012, riguardante il solo (sub)procedimento di emersione, anche al successivo (sub)procedimento di rilascio del permesso di soggiorno, e ritenere così che l'assenza dell'automatica ostatività (della sentenza penale di condanna) predicata per il rilascio del nulla osta alla regolarizzazione possa assistere anche il rilascio del titolo di soggiorno per lavoro». Questa interpretazione potrebbe essere sostenuta valorizzando la natura unitaria del procedimento oggetto dell'art. 1-ter, comma 7, del d.l. n. 78 del 2009, ritenendo che la finalità dello stesso «non possa che assistere sia il rilascio del nulla osta sia il rilascio del vero e proprio permesso di soggiorno, che altri non sono se non due momenti (sia pure logicamente e temporalmente distinti) di un'unica sequenza procedimentale». Nondimeno, secondo il rimettente, questa interpretazione non sarebbe confortata dalla lettera delle norme e si porrebbe in contrasto con la sentenza n. 148 del 2008.

2.4.- La «richiesta di “addizione”», secondo il rimettente, non incontrerebbe le ragioni di inammissibilità rilevate dalla sentenza n. 277 del 2014. Resterebbe, infatti, fermo il «sistema “bipartito” di cui all'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998» e le norme censurate sarebbero integrate, «con il necessario riferimento all'ipotesi del rilascio del permesso di soggiorno quale conseguenza dell'avvenuta emersione dal lavoro irregolare ed alle conclusioni cui, in proposito, è già giunta» questa Corte.

3.- Nel giudizio davanti alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile.



3.1.- Secondo l'interveniente, il rimettente muove dalla corretta premessa dell'unitarietà del procedimento in esame, confortata dalla considerazione che la richiesta di permesso di soggiorno è presentata al momento della stipula del contratto di soggiorno presso lo SUI, che ha previamente acquisito il parere della questura sull'inesistenza di motivi ostativi alla concessione dello stesso (art. 1-ter, comma 7, del d.l. n. 78 del 2009). Successivamente al rilascio del nulla osta, il diniego del permesso di soggiorno sarebbe possibile soltanto qualora sia accertato che il richiedente ha riportato condanne con generalità diverse da quelle in relazione alle quali è stato avviato il procedimento di emersione del lavoro irregolare.

Il TAR ha correttamente ritenuto la natura unitaria del procedimento in esame, ma avrebbe inesattamente ricostruito il quadro normativo di riferimento. Alla fattispecie in esame non sarebbe applicabile la disposizione generale del censurato art. 4, comma 3, ma quella speciale recata dal citato art. 1-ter, il quale stabilisce autonomamente i requisiti per ottenere il permesso di soggiorno. Ad avviso dell'interveniente, il rinvio contenuto nel censurato art. 5, comma 5, in relazione al lavoratore extracomunitario emerso dal lavoro irregolare, andrebbe riferito a detto art. 1-ter, comma 13 (il quale stabilisce quali siano le condanne ostativo al rilascio del nulla osta e del permesso di soggiorno), non all'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998. L'unitarietà del procedimento in esame comporterebbe che la domanda proposta nel processo principale deve essere decisa tenendo conto della sentenza n. 172 del 2012 e, quindi, la questione sarebbe inammissibile, per irrilevanza. Lo stesso rimettente indica, infatti, che il provvedimento impugnato è dell'8 marzo 2011 e, appunto per questo, il TAR avrebbe dovuto applicare la norma nel testo risultante da detta sentenza.

3.2.- Secondo l'Avvocatura generale, il procedimento di emersione del lavoro irregolare (oggetto del richiamato art. 1-ter, comma 7) si articola in due fasi, ma va considerato unitariamente, tenuto conto della finalità del medesimo. In una prima fase, è accertata l'ammissibilità della richiesta ed è acquisito il parere del questore in ordine all'inesistenza di motivi ostativi al permesso di soggiorno; successivamente è stipulato il contratto di soggiorno ed il lavoratore extracomunitario richiede il permesso di soggiorno per lavoro subordinato, che può ottenere una volta accertata la regolarizzazione della posizione lavorativa, in virtù della stipula di detto contratto.

A suo avviso, il comma 7 di quest'ultima norma va letto in relazione al comma 13 della stessa, che stabilisce i casi di inammissibilità della regolarizzazione. Dunque, per il permesso di soggiorno da rilasciare in relazione al procedimento di emersione del lavoro irregolare è previsto un automatismo ostativo con riguardo esclusivamente ai reati previsti da detta norma, che non richiama quelli indicati, *ratione materiae*, nel censurato art. 4, comma 3. All'emersione del lavoro irregolare osta esclusivamente la condanna per uno dei reati previsti dagli artt. 380 e 381 cod.proc.pen. e, tuttavia, a seguito della sentenza n. 172 del 2012, per quelli riconducibili alla seconda di tali norme, il diniego è condizionato all'accertamento dell'effettiva pericolosità del cittadino straniero.

In definitiva, sussiste una disciplina generale del permesso di soggiorno ed una disciplina speciale concernente l'emersione del lavoro irregolare. Per quest'ultima, è stata ritenuta meritevole di più intensa tutela la situazione di coloro i quali hanno svolto attività di assistenza e sostegno familiare e, quindi, è previsto l'obbligo di accertarne in concreto la pericolosità sociale. La sentenza n. 172 del 2012 ha rimarcato la peculiarità di detta fattispecie e ciò fa anche escludere che la previsione della differente regolamentazione delle due situazioni sia irragionevole.

3.3.- Il carattere unitario del procedimento di emersione, benché articolato in due fasi, comporta che il parere della questura sull'inesistenza di motivi ostativi al permesso di soggiorno va reso facendo applicazione del citato art. 1-ter, comma 13, lettera c). Qualora il lavoratore abbia riportato condanna per un reato riconducibile alla previsione dell'art. 381 cod.proc.pen., anche se inerente agli stupefacenti, a seguito della sentenza n. 172 del 2012, il diniego del nulla-osta e del permesso di soggiorno è legittimo soltanto se sia stata accertata in concreto la pericolosità sociale del lavoratore extracomunitario.

Secondo l'Avvocatura generale, la positiva conclusione del procedimento di emersione del lavoro irregolare «comporta in sé la valutazione positiva sul rilascio del permesso di soggiorno, la cui richiesta, a seguito di perfezionamento del contratto di soggiorno [...] non potrebbe che avere esito favorevole». Dunque, il giudizio avente ad oggetto il provvedimento di diniego adottato, come nella specie, «senza che sia stato operato dalla questura un preventivo giudizio sull'effettiva pericolosità dell'extracomunitario, non potrebbe che essere decis[o] in termini di illegittimità del diniego medesimo». Il TAR, «contraddicendo la precedentemente [...] affermata unitarietà della procedura di emersione del lavoro [...] irregolare» inesattamente ritiene possibile che sia rilasciato il nulla-osta all'emersione, ma sia poi negato il permesso di soggiorno «a causa del reato automaticamente ostativo». Il rimettente avrebbe inesattamente fatto riferimento al censurato art. 4, comma 3, mentre avrebbe dovuto applicare la «disciplina speciale dettata per il permesso di soggiorno da rilasciare» ai lavoratori extracomunitari ammessi alla procedura di emersione e ritenere illegittimo il diniego del permesso di soggiorno, poiché è mancata la valutazione in concreto della pericolosità sociale del richiedente, con conseguente manifesta inammissibilità della sollevata questione.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale del «combinato disposto» degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Dette norme sono censurate nella parte in cui impedirebbero al cittadino extracomunitario, che abbia ottenuto la regolarizzazione della propria posizione lavorativa irregolare, ai sensi dell'art. 1-ter del decreto-legge 1° luglio 2009 n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, di ottenere il permesso di soggiorno, qualora abbia riportato condanna per uno dei reati indicati dal citato art. 4, comma 3, rientrando tra quelli previsti dall'art. 381 del codice di procedura penale, senza che occorra previamente accertarne la pericolosità sociale.

1.1.- Secondo il TAR, il ricorrente nel giudizio principale ha riportato condanna per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), che rientra tra quelli previsti dall'art. 381, comma 1, cod.proc.pen. Egli ha presentato domanda di emersione del lavoro irregolare, ai sensi del citato art. 1-ter, ed il procedimento si è concluso positivamente, con il rilascio del nulla-osta da parte dello Sportello Unico per l'Immigrazione e la convocazione delle parti per la stipula del contratto di soggiorno. Tale condanna, in virtù della dichiarazione di illegittimità costituzionale pronunciata da questa Corte con la sentenza n. 172 del 2012, non è, infatti, di per sé sola ostativa al rilascio di detto nulla osta. In virtù del «combinato disposto» degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, i quali stabiliscono il cosiddetto automatismo espulsivo (giudicato non irragionevole dalla Corte, con la sentenza n. 148 del 2008), detta condanna sarebbe invece ostativa al rilascio del permesso di soggiorno, senza che occorra accertare la pericolosità sociale del richiedente.

A suo avviso, «il dubbio di costituzionalità deriva dal raffronto» di dette sentenze. Non sarebbe, infatti, ragionevole che il cittadino extracomunitario, il quale abbia riportato condanna per un reato riconducibile all'art. 381 cod.proc.pen., da un canto, può «ottenere (per il passato) il nulla osta all'emersione dal lavoro irregolare», poiché, in virtù della sentenza n. 172 del 2012, il rigetto dell'istanza di regolarizzazione è condizionato all'accertamento che il medesimo rappresenta una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato. Dall'altro, egli non potrebbe invece ottenere «(per il futuro)» il permesso di soggiorno, a causa dell'automatismo espulsivo stabilito dalle norme censurate, ritenuto non irragionevole dalla sentenza n. 148 del 2008.

Secondo il giudice *a quo*, sussisterebbe dunque «una irragionevolezza intrinseca di sistema», dato che il procedimento di emersione del lavoro irregolare ex art. 1-ter, comma 7, del d.l. n. 78 del 2009 «è sostanzialmente unitario ed unitaria ne è la *ratio*». Nondimeno, egli non ritiene possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata dei censurati artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, «così come applicati alla procedura di emersione», valorizzando la «natura unitaria» del relativo procedimento, che reputa impedita dal diritto vivente. La presunzione assoluta di pericolosità sociale, desunta dalla condanna per uno dei reati indicati nel citato art. 4, comma 3, applicata alla fattispecie di emersione del lavoro irregolare, sarebbe inoltre irragionevole, arbitraria e lesiva dell'art. 3 Cost.

2.- La questione è inammissibile, essendo fondata, nei limiti e nei termini di seguito indicati, l'eccezione in tal senso proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- Il giudizio principale ha ad oggetto il provvedimento di diniego del permesso di soggiorno, richiesto in relazione ad un procedimento di emersione del lavoro irregolare, ai sensi del citato art. 1-ter, che, come indicato dal TAR, «si concludeva positivamente». La premessa dell'ordinanza, in ordine alla riconducibilità del reato ritenuto ostativo a tale permesso tra quelli contemplati dall'art. 381 cod.proc.pen. ed all'applicabilità di detta norma, nel testo risultante dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale pronunciata dalla sentenza n. 172 del 2012, è corretta. Il sopravvenuto accertamento dell'incostituzionalità parziale della norma costituisce, infatti, un profilo invalidante dell'atto che, alla data della sentenza, era ancora *sub judice*. Nondimeno, proprio la correttezza di tale premessa evidenzia carenze e contraddizioni della motivazione della sollevata questione.

2.2.- Il rimettente formula la censura, muovendo dalla considerazione che il procedimento di emersione del lavoro irregolare «è sostanzialmente unitario ed unitaria ne è la *ratio*», ma non approfondisce gli effetti di tale configurazione. Il TAR avrebbe dovuto, infatti, verificare se questa permetta di ritenere che le cause ostative alla regolarizzazione ed i requisiti del permesso di soggiorno siano soltanto quelli previsti da detta norma (distintamente rispetto alla disciplina generale), con la conseguenza che, una volta ritenuti sussistenti i requisiti dell'emersione, il permesso di soggiorno non potrebbe essere negato, sulla scorta di cause ulteriori e diverse e, nella fattispecie oggetto del giudizio principale, senza quindi accertare in concreto la pericolosità del richiedente.



2.3.- Tale verifica è imposta dalla constatazione che, anche con riguardo alla disciplina dell'emersione del lavoro irregolare recata dall'art. 5 del decreto legislativo 16 luglio 2012, n. 109, recante «Attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare» (alla quale è possibile fare riferimento, in considerazione della sostanziale identità della regolamentazione stabilita da questa norma e dal citato art. 1-ter), un orientamento della giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che «il procedimento di emersione (...) è comunque unico» e regolamentato esclusivamente dalla «disciplina speciale» (TAR Piemonte, Torino, sezione prima, sentenza 16 aprile 2014, n. 612; in senso sostanzialmente analogo, con riguardo ai requisiti dell'emersione in riferimento al citato art. 1-ter, TAR Piemonte, Torino, sezione seconda, sentenza 12 febbraio 2016, n. 193).

Secondo questo indirizzo, la disciplina dell'emersione «fissa in via autonoma le condizioni di accesso alla procedura di sanatoria per emersione, di cui il permesso di soggiorno costituisce uno degli snodi indefettibili». È dunque «nel suddetto, speciale ambito normativo - da intendersi conchiuso - che vanno individuate, in via esclusiva, le ragioni ostative (all'emersione, ma anche) al rilascio del titolo di soggiorno, senza che, una volta esaurito il primo snodo (emersione), sia possibile smarrire il nesso di pregiudizialità/dipendenza che lega ad esso le ulteriori fasi di un procedimento complesso ma sostanzialmente unitario» (TAR Campania, Napoli, sezione sesta, sentenza 15 luglio 2015, n. 3778; analogamente, tra le altre, TAR Campania, Napoli, sezione sesta, sentenza 16 gennaio 2015, n. 334). Peraltro, alcune pronunce, che pure hanno ritenuto l'autonomia dei procedimenti (di emersione e di rilascio del permesso di soggiorno), hanno tuttavia rimarcato l'esistenza tra gli stessi di un rapporto di «presupposizione/conseguenzialità», ponendo in rilievo le ricadute del primo sul secondo (TAR Lazio, Roma, sezione seconda quater, sentenza 7 febbraio 2013, n. 1373; si veda anche Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 14 novembre 2012, n. 5736, secondo cui, «il permesso di soggiorno che consegue all'emersione altro non è che l'effetto dell'emersione stessa»).

Detta configurazione è stata desunta anche dalla considerazione che non sarebbe altrimenti giustificabile la previsione da parte del citato art. 1-ter (nel comma 13) delle cause ostative alla procedura di emersione e (nel comma 7) della previa acquisizione da parte dello SUI del «parere della questura sull'insussistenza di motivi ostativi al rilascio del permesso di soggiorno», ai fini della stipula del contratto di soggiorno, mentre la specificità della disciplina dell'emersione è stata puntualmente sottolineata dalla sentenza n. 172 del 2012.

2.4.- La motivazione dell'ordinanza di rimessione è altresì contraddittoria e lacunosa, nella parte in cui il rimettente sostiene di non potere offrire un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate. Secondo il giudice *a quo*, questa sarebbe possibile valorizzando la «già rilevata natura unitaria del procedimento» dell'art. 1-ter, comma 7, che reputa tuttavia impedita dalla mancanza di «riscontri sicuri nel testo della legge», dal diritto vivente e dalla sentenza n. 148 del 2008.

2.5.- La pressoché contestuale affermazione e negazione della natura unitaria del procedimento evidenzia, già da sola, un profilo di insuperabile contraddizione, anche perché la seconda proposizione risulta enunciata in modo assertivo, senza darsi carico dell'orientamento della giurisprudenza amministrativa dianzi richiamato.

2.6.- La deduzione in ordine all'asserita esistenza di un diritto vivente, nei termini indicati dall'ordinanza di rimessione, neppure è corretta. Il TAR non ha, infatti, considerato che la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata va verificata in riferimento non alle norme censurate, bensì al citato art. 1-ter (che disciplina l'emersione del lavoro irregolare), allo scopo di stabilire se, come puntualmente dedotto dall'Avvocatura generale, quest'ultimo regolamento in modo autonomo, completo ed esaustivo il procedimento, anche con riguardo ai requisiti del permesso di soggiorno.

Al riguardo, va rilevato che all'indirizzo richiamato dal TAR (non correttamente, come precisato di seguito, e tutt'altro che prevalente), secondo il quale è applicabile il censurato art. 4, comma 3, al permesso di soggiorno richiesto in relazione all'emersione del lavoro irregolare, si contrappone un orientamento che, anche a seguito della sentenza n. 172 del 2012, reputa invece che le cause ostative alla regolarizzazione siano quelle sole stabilite dalle norme che disciplinano (distintamente ed in modo completo) il procedimento di emersione del lavoro irregolare. A quest'ultimo vanno ricondotte le sentenze che hanno negato il cosiddetto automatismo espulsivo anche nel caso di condanna per il reato dell'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 (in quanto riconducibile tra quelli previsti dall'art. 381 cod.proc. pen.), sia pure in relazione alla disciplina della regolarizzazione del lavoro oggetto dell'art. 5, comma 13, del d.lgs. n. 109 del 2012 (tra le altre, TAR Lombardia, Milano, sezione seconda, sentenza 21 luglio 2016, n. 1481; TAR Toscana, Firenze, sezione seconda, sentenza 4 maggio 2015, n. 703; TAR Campania, Napoli, sezione sesta, sentenza 16 gennaio 2015, n. 312; TAR Piemonte, Torino, sezione prima, sentenza 16 aprile 2014, n. 612). Quest'ultima norma, come sopra accennato, stabilisce infatti una disciplina che, nei profili qui rilevanti, è sostanzialmente omologa a quella prevista dal citato art. 1-ter, comma 13, e ciò rende utilmente richiamabile tale orientamento.

2.7.- Il rimettente non ha dunque adeguatamente motivato la premessa interpretativa, incorrendo in lacune e contraddizioni che minano la valutazione in ordine alla rilevanza della sollevata questione (per tutte, ordinanze n. 136 del 2016 e n. 362 del 2010).



Inoltre, non ha compiutamente dato conto dell'esistenza di un diritto vivente, nei termini dallo stesso ipotizzati, come sarebbe stato invece necessario (tra le più recenti, sentenze n. 240 e n. 203 del 2016, ordinanza n. 177 del 2016). Il TAR si è infatti limitato a richiamare quattro sentenze, ma ben tre di queste neppure riguardano il rilascio del permesso di soggiorno in relazione al procedimento di emersione del lavoro irregolare (TAR Puglia, Bari, sezione seconda, sentenza 21 maggio 2015, n. 763; TAR Toscana, Firenze, sezione seconda, sentenza 7 aprile 2015, n. 556; TRGA Trentino-Alto Adige, Bolzano, sentenza 16 aprile 2014, n. 101) e non ha affatto preso in considerazione l'ulteriore, dianzi richiamato, indirizzo della giurisprudenza amministrativa.

Pertanto, neppure è corretto l'assunto del giudice *a quo*, in ordine all'esistenza di un diritto vivente che lo avrebbe costretto necessariamente verso l'esegesi che egli sospetta affetta da incostituzionalità (ordinanza n. 194 del 2012), con conseguente inadempimento dell'onere di sperimentare la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata (per tutte, sentenza n. 203 del 2016).

La sollevata questione è, pertanto, inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170045

N. 46

Ordinanza 7 dicembre 2016 - 24 febbraio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Definizione del processo con sentenza declaratoria di non punibilità per particolare tenuità del fatto.

- Codice penale, art. 131-*bis*; decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, recante «Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67», art. 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* del codice penale, come inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, recante «Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67», e dell'art. 4 del medesimo decreto legislativo, promossi dal Giudice di pace di Matera, con tre ordinanze del 7 maggio 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 213, 214 e 215 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 7 dicembre 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con tre ordinanze del 7 maggio 2015 di identico contenuto (r.o. nn. 213, 214 e 215 del 2015), il Giudice di pace di Matera ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 27 e 111 della Costituzione, e agli artt. 3 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* del codice penale e dell'art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, recante «Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67», «nella parte in cui manca la previsione che l'imputato possa esprimere al Giudice, e questi ne debba tener conto in maniera vincolante, il proprio dissenso in ordine alla definizione del processo con sentenza declaratoria di non punibilità per tenuità del fatto; sentenza, da cui scaturisce per dettato normativo la iscrizione nel casellario giudiziale»;

che le ordinanze riguardano tre procedimenti penali relativi rispettivamente: al reato di cui all'art. 582 cod. pen. (r.o. n. 213 del 2015); ai reati di cui agli artt. 594 e 612 cod. pen. (r.o. n. 214 del 2015); ai reati di cui agli artt. 81, 612 e 582 cod. pen. (r.o. n. 215 del 2015);

che il giudice rimettente premette che i reati per i quali procede rientrano tutti tra quelli previsti dall'art. 131-*bis* cod. pen., introdotto dal d.lgs. n. 28 del 2015, il quale configura la possibilità di definire il processo con la declaratoria di non punibilità per particolare tenuità del fatto «quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale»;

che ad avviso del giudice rimettente la disposizione censurata persegue finalità di deflazione processuale ma si pone in contrasto con «principi e valori di rango costituzionale», soprattutto quando, come nel caso di specie, la definizione del giudizio avviene con sentenza pronunciata prima del dibattimento;

che in questa ipotesi il giudice si troverebbe «a dover verificare, pre-dibattimentalmente (quindi attraverso l'esame dei soli documenti contenuti nel fascicolo del dibattimento - e pertanto attraverso l'esame del capo di imputazione contenuto nel decreto di citazione a giudizio, il certificato del Casellario giudiziale ed eventuali atti dal contenuto irripetibile) soltanto la particolare tenuità dell'offesa, le modalità della condotta, la esiguità del danno o del pericolo derivato dal reato e la non abitualità del comportamento», così abdicando alle sue «prerogative di accertare il fatto in posizione di estraneità, e quindi di terzietà ed imparzialità, che costituiscono la essenza stessa della Giurisdizione [...]»;

che questo procedimento non solo sacrificerebbe il principio del libero convincimento del giudice, «chiamato ad avallare, senza contraddittorio, le prospettazioni e valutazioni del PM», ma pregiudicherebbe anche l'imputato, che, «senza la benché minima possibilità di difendersi, potrebbe vedersi attinto da sentenza di non doversi procedere ex art. 131-*bis* Cp., per il solo fatto di essere stato rinviato a giudizio»;

che, peraltro, il nuovo istituto introdotto dal d.lgs. n. 28 del 2015 non prevede che l'imputato «possa dissentire da un'eventuale sentenza di non doversi procedere per particolare tenuità», nonostante questa pronuncia incida negativamente sulla sua sfera giuridica, essendo prevista, ad esempio, la sua iscrizione nel casellario giudiziale;

che ciò comporta una lesione dell'onorabilità dell'imputato e gli impedisce, pur se innocente, di usufruire in un secondo momento, qualora dovesse commettere un fatto penalmente rilevante, della declaratoria di non punibilità per la particolare tenuità del fatto;

che ad avviso del giudice rimettente l'aspetto problematico del nuovo istituto è la «mancata previsione che l'imputato possa esprimere al Giudice, in maniera vincolante, il proprio dissenso in ordine alla definizione del giudizio con sentenza di improcedibilità per lieve entità, in maniera tale che, una volta manifestata tale volontà negativa, debba procedersi all'accertamento del fatto, dibattimentalmente (e solo all'esito, in mancanza di presupposti per l'assoluzione, procedere con la declaratoria di improcedibilità)»;

che la norma censurata violerebbe «il diritto alla difesa (art. 24 Cost.)», «il diritto ad un giusto processo» (art. 111 Cost.)», «il diritto a non essere considerato colpevole fino alla sentenza definitiva di condanna (cd. Presunzione di non colpevolezza - art. 27 Cost. e art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea)», «il diritto alla tutela della propria onorabilità e reputazione ([artt.] 2 e 3 Cost. ed art. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea)», nonché il «principio di ragionevolezza in quanto il Giudice irragionevolmente è chiamato ad esprimere una valutazione in ordine alla gravità o tenuità del fatto rimanendo tuttavia vincolato in maniera esclusiva alle valutazioni espresse dal P.M. a seguito delle indagini preliminari»;



che nei tre giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili;

che la difesa dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate, in primo luogo perché «le ordinanze (gemelle) di remissione non specific[ano], se non con indicazione numerica dell'articolo di legge violato, quali siano i fatti per i quali si procede, né circostanz[ano] la ricorrenza della ipotesi della particolare tenuità del fatto, tanto meno indic[ano] gli elementi che, nella fattispecie, porterebbero a ritenere la insussistenza del fatto o la non colpevolezza dell'imputato (ipotesi di proscioglimento nel merito)»;

che un istituto analogo a quello introdotto dal d.lgs. n. 28 del 2015 era già previsto nel rito speciale davanti al giudice di pace, benché ancorato a presupposti parzialmente diversi da quelli previsti dall'art. 131-bis cod. pen., tra i quali appunto la non opposizione dell'imputato e della persona offesa;

che il giudice rimettente, pertanto, avrebbe dovuto «valutare la specialità della normativa prevista per il giudizio innanzi al Giudice di Pace, rispetto a quella più recentemente introdotta dall'art. 131-bis c.p.»;

che inoltre da tale specialità potrebbe derivare la conseguenza che «la disciplina della cui legittimità costituzionale si sospetta [non sia] applicabile al giudizio innanzi al Giudice di Pace».

Considerato che, con tre ordinanze del 7 maggio 2015 di identico contenuto (r.o. nn. 213, 214 e 215 del 2015), il Giudice di pace di Matera ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 27 e 111 della Costituzione, e agli artt. 3 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis del codice penale e dell'art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, recante «Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67», «nella parte in cui manca la previsione che l'imputato possa esprimere al Giudice, e questi ne debba tener conto in maniera vincolante, il proprio dissenso in ordine alla definizione del processo con sentenza declaratoria di non punibilità per tenuità del fatto; sentenza, da cui scaturisce per dettato normativo la iscrizione nel casellario giudiziale»;

che le ordinanze riguardano tre procedimenti penali relativi rispettivamente: al reato di cui all'art. 582 cod. pen. (r.o. n. 213 del 2015); ai reati di cui agli artt. 594 e 612 cod. pen. (r.o. n. 214 del 2015); ai reati di cui agli artt. 81, 612 e 582 cod. pen. (r.o. n. 215 del 2015);

che i giudizi conseguenti alle tre ordinanze di remissione vertono sulle medesime disposizioni, sicché ne appare opportuna la riunione, ai fini di una decisione congiunta;

che la difesa dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate, perché «le ordinanze (gemelle) di remissione non specific[ano], se non con indicazione numerica dell'articolo di legge violato, quali siano i fatti per i quali si procede, né circostanz[ano] la ricorrenza della ipotesi della particolare tenuità del fatto, tanto meno indic[ano] gli elementi che, nella fattispecie, porterebbero a ritenere la insussistenza del fatto o la non colpevolezza dell'imputato (ipotesi di proscioglimento nel merito)»;

che l'eccezione è fondata;

che le tre ordinanze di remissione non contengono alcuna descrizione dei fatti oggetto dei giudizi a quibus, limitandosi ad indicare, con il solo numero, le disposizioni che prevedono i reati contestati agli imputati, senza neppure riportare i relativi capi di imputazione;

che, secondo la norma censurata, «la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'articolo 133, primo comma, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale»;

che dell'esistenza di questi elementi le ordinanze di remissione non fanno cenno;

che, come la giurisprudenza di questa Corte ha più volte precisato, l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie preclude il necessario controllo in punto di rilevanza e rende la questione manifestamente inammissibile (*ex multis*, ordinanze n. 237, n. 196 e n. 55 del 2016, n. 162 del 2015);

che ad avviso della difesa dello Stato le questioni sarebbero inammissibili anche perché un istituto analogo a quello introdotto dal d.lgs. n. 28 del 2015 era già disciplinato nel rito speciale davanti al giudice di pace (benché ancorato a presupposti parzialmente diversi da quelli previsti dall'art. 131-bis cod. pen.) e quindi il giudice rimettente avrebbe dovuto «valutare la specialità della normativa prevista per il giudizio innanzi al Giudice di Pace, rispetto a quella più recentemente introdotta dall'art. 131-bis c.p.»;

che anche questa eccezione è fondata;

che, infatti, l'art. 34 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), disciplina l'ipotesi di esclusione della procedibilità per la «particolare tenuità del fatto», stabilendo che «Il fatto è di particolare tenuità quando, rispetto all'interesse tutelato, l'esiguità del danno o del pericolo che ne è derivato, nonché la sua occasionalità e il grado della colpevolezza non giustificano l'esercizio dell'azione penale, tenuto conto altresì del pregiudizio che l'ulteriore corso del procedimento può recare alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute della persona sottoposta ad indagini o dell'imputato»;



che il legislatore con il d.lgs. n. 28 del 2015 ha poi introdotto, in termini generali, una causa di non punibilità per la particolare tenuità del fatto, strutturata diversamente;

che l'art. 131-*bis* cod. pen., introdotto con il d.lgs. n. 28 del 2015, come già rilevato da questa Corte con riferimento all'art. 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), costituisce «una disposizione sensibilmente diversa da quella dell'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000, perché configura la “particolare tenuità dell'offesa” come una causa di non punibilità, invece che come una causa di non procedibilità, con una formulazione che, tra l'altro, non fa riferimento al grado della colpevolezza, all'occasionalità del fatto (sostituita dalla “non abitualità del comportamento”), alla volontà della persona offesa e alle varie esigenze dell'imputato» (sentenza n. 25 del 2015);

che il giudice rimettente non spiega perché, nei giudizi a quibus, dovrebbe trovare applicazione la nuova causa di non punibilità prevista dall'art. 131-*bis* cod. pen. e non l'istituto, proprio del processo davanti al giudice di pace, disciplinato dall'art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000;

che nella giurisprudenza della Corte di cassazione esiste un contrasto sull'applicabilità della causa di non punibilità dell'art. 131-*bis* cod. pen. anche nei giudizi davanti al giudice di pace (in senso negativo, quinta sezione, 15 settembre 2016, n. 47523; quinta sezione, 15 settembre 2016, n. 47518; quinta sezione, 14 luglio 2016, n. 45996; in senso affermativo, quarta sezione, 19 aprile 2016, n. 40699);

che il giudice rimettente non ha spiegato per quale ragione l'art. 131-*bis* cod. pen. sarebbe applicabile anche nei giudizi davanti al giudice di pace;

che quindi sotto questo aspetto è riscontrabile un difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni sollevate (*ex plurimis*, ordinanze n. 290 e n. 153 del 2016);

che in conclusione le questioni proposte sono manifestamente inammissibili.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis del codice penale e dell'art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, recante «Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67», in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 27 e 111 della Costituzione, e agli artt. 3 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, sollevate dal Giudice di pace di Matera, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 dicembre 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 febbraio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 7

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 febbraio 2017
(della Regione Lombardia)*

Amministrazione pubblica - Camere di commercio - Attuazione della delega di cui all'art. 10 della legge n. 124 del 2015 per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Richiesta alla Corte costituzionale di sollevare davanti a se stessa, mediante autorizzazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124, nella parte in cui prevede il parere anziché l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni - Previsione che il Ministro dello sviluppo economico provvede con proprio decreto alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, all'istituzione delle nuove Camere di commercio, alla soppressione delle Camere interessate dal processo di accorpamento e alle altre determinazioni conseguenti ai piani - Previsione che, entro il termine di 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo impugnato, l'Unioncamere trasmette al Ministero dello sviluppo economico una proposta di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, per ricondurre il numero complessivo delle Camere di commercio entro il limite di 60 - Disciplina transitoria - Criteri.

- Decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), intero testo, o artt. 1, comma 1, lett. b), n. 2, punto g), e lett. r), punto i); 3, commi 1, lett. f), 4 e 10; e 4.

Ricorso della Regione Lombardia (c.f. 80050050154), con sede in Piazza Città di Lombardia, 1, Milano (20124), in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, on. Roberto Maroni, rappresentato e difeso, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della deliberazione della giunta regionale n. X/6140 del 23 gennaio 2017, dal prof. avv. Francesco Saverio Marini (c.f. MRNFNC73D28H501U; PEC: francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org; fax 06.36001570), presso il cui studio in Roma, Via di Villa Sacchetti, 9, ha eletto domicilio; ricorrente;

Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* (c.f. 80188230587), con sede in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna, 370, resistente;

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3 e 4 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del funzionamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 276 del 25 novembre 2016, per violazione degli articoli 117, commi 3 e 4, 76 della Costituzione e del principio di leale collaborazione in relazione agli articoli 5, 120 della Costituzione.

FATTO

1. Con l'art. 10 della legge n. 124 del 2015 («Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche») le Camere hanno delegato il Governo «ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, anche mediante la modifica della legge 29 dicembre 1993, n. 580, come modificata dal decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23, e il conseguente riordino delle disposizioni che regolano la relativa materia» (art. 10, comma 1).



Fra i principi e criteri direttivi cui il Governo doveva attenersi nell'esercizio della delega, l'art. 10, comma 1 — con previsione che finisce, in realtà, per perimetrare al contempo anche l'oggetto della stessa — menziona:

a) la determinazione del diritto annuale a carico delle imprese tenuto conto delle disposizioni di cui al decreto-legge n. 90 del 2014, conv. con mod. dalla legge n. 114 del 2014;

b) la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, con riduzione, mediante accorpamento, del numero dalle attuali 105 a non più di 60;

c) la ridefinizione dei compiti e delle funzioni, con particolare riguardo a quelle di pubblicità legale generale e di settore, di semplificazione amministrativa, di tutela del mercato, limitando e individuando gli ambiti di attività nei quali svolgere la funzione di promozione del territorio e dell'economia locale, nonché attribuendo al sistema camerale specifiche competenze, anche delegate dallo Stato e dalle regioni, eliminando le duplicazioni con altre amministrazioni pubbliche, limitando le partecipazioni societarie a quelle necessarie per lo svolgimento delle funzioni istituzionali nonché per lo svolgimento di attività in regime di concorrenza, a tal fine esplicitando criteri specifici e vincolanti, eliminando progressivamente le partecipazioni societarie non essenziali e gestibili secondo criteri di efficienza da soggetti privati;

d) il riordino delle competenze relative alla tenuta e valorizzazione del registro delle imprese presso le camere di commercio, con particolare riguardo alle funzioni di promozione della trasparenza del mercato e di pubblicità legale delle imprese, garantendo la continuità operativa del sistema informativo nazionale e l'unitarietà di indirizzo applicativo e interpretativo attraverso il ruolo di coordinamento del Ministero dello sviluppo economico;

e) la definizione di standard nazionali di qualità delle prestazioni delle camere di commercio, in relazione a ciascuna funzione fondamentale, ai relativi servizi ed all'utilità prodotta per le imprese, con connessi sistemi di monitoraggio;

f) la riduzione del numero dei componenti dei consigli e delle giunte e riordino della relativa disciplina, compresa quella sui criteri di elezione, sul limite ai mandati e sul trattamento economico.

Circa il procedimento di formazione, per quanto qui di più prossimo interesse, l'art. 10, comma 2, dispone: «il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere».

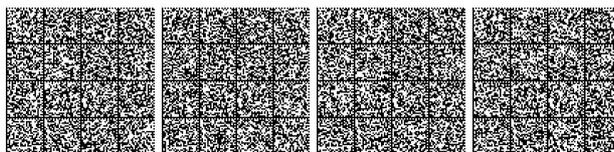
2. In data 29 settembre 2016, la Conferenza Stato-regioni, all'esito del confronto con il Governo, assumeva le seguenti determinazioni: «nel prendere atto della nota del Ministero dello sviluppo economico del 28 settembre scorso, che ha comunicato l'accoglimento degli emendamenti proposti dalle regioni nn. 1, 2, 6 e 7 e il parziale accoglimento degli emendamenti nn. 3, 5 e 14, esprime parere favorevole condizionato all'accoglimento delle proposte di emendamento nn. 4, 12 e 15» (cfr. parere 16/107/CUI2/C11, sub doc. 1, ult. pag.).

3. Con il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, il Governo dava attuazione alla delega di cui all'art. 10 della legge n. 124 del 2015. Nel testo finale dell'atto normativo, tuttavia, non risultano recepiti gli emendamenti indicati dalla Conferenza Stato-regioni ed espressamente configurati quali condizioni necessarie per l'esito positivo del parere.

4. Con la sentenza n. 251 del 2016, codesta ecc.ma Corte dichiarava l'illegittimità costituzionale delle deleghe contenute negli articoli 11, 17, 18 e 19 della legge n. 124 del 2015 (per la riforma della dirigenza pubblica, della disciplina del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, delle società partecipate e dei servizi pubblici locali di interesse economico generale) nella parte in cui prevedono il coinvolgimento regionale nel procedimento di adozione del decreto delegato, attraverso la Conferenza Stato-regioni, nella forma del mero parere e non dell'intesa: prescrizione identica a quella contenuta nell'art. 10, recante la delega per la riforma delle camere di commercio.

Nella stessa sentenza, si precisava altresì che «le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione».

5. Tutto ciò premesso, la Regione Lombardia, come sopra rappresentata e difesa, ritenuta la lesione delle proprie competenze costituzionali per effetto della richiamata disciplina statale, impugna gli articoli 1, 2, 3 e 4 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 alla luce dei seguenti motivi di



DIRITTO

In limine: sulla legittimazione.

In via preliminare, circa la sussistenza della legittimazione regionale ad impugnare, è superfluo ricordare come più volte, nella propria giurisprudenza, codesta ecc.ma Corte abbia ritenuto ammissibili questioni di legittimità proposte in via principale dalle regioni, aventi ad oggetto leggi statali variamente incidenti sul sistema delle camere di commercio.

In proposito è opportuno richiamare, fra le più recenti, la sentenza n. 29 del 2016, nella quale la Corte ha ribadito: «la possibilità per la regione di denunciare la legge statale per dedotta violazione di competenze degli enti locali. Questa Corte ha in più occasioni affermato (anche specificatamente in tema di finanza regionale e locale: sentenza n. 311 del 2012) che “le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, [pure] indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale”, perché “la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali” (ex plurimis, sentenze n. 220 del 2013, n. 298 del 2009, n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004). Tale prospettazione dunque sufficiente a rendere ammissibile la questione, restando ovviamente riservata all’esame del merito la valutazione della sua fondatezza».

Ora, pur a non voler considerare le camere di commercio come enti locali, le quali più propriamente hanno natura di enti pubblici dotati di autonomia funzionale (come stabilito dall’art. 1, comma 1, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e come confermato dalla stessa sentenza n. 29 del 2016), è indubbio che esse, per contenuto e ambito spaziale delle funzioni esercitate, operino in stretta e necessaria sinergia con le regioni. Più in particolare, risulta evidente come le camere di commercio fungano per alcuni aspetti da «strumento» per la regione, nella cura degli interessi della popolazione, nello sviluppo del tessuto economico-sociale, nello svolgimento di tutta una serie di funzioni rientranti nella potestà legislativa e amministrativa regionale (commercio, industria, artigianato, agricoltura, istruzione e formazione professionale, professioni, sostegno all’innovazione per i settori produttivi).

Dunque, in piena analogia con quanto avviene per gli enti locali, l’illegittimità delle norme statali in materia di camere di commercio ben può ridondare in una lesione della sfera di attribuzione delle regioni, con conseguente legittimazione di queste ultime a proporre il ricorso in via principale. Nell’odierno giudizio, peraltro, la qui dimostrata potenziale ridondanza può venire in rilievo solo ai fini dell’ammissibilità relativa all’art. 76 Cost., giacché le ulteriori censure sono tutte svolte anche in relazione ai parametri costituzionali del Titolo V (articoli 117, commi 3 e 4, e principio di leale collaborazione). La premessa appena illustrata, dunque, si doveva per semplici ragioni di completezza.

I. Violazione degli articoli 117, commi 3 e 4, e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5, 120 della Costituzione.

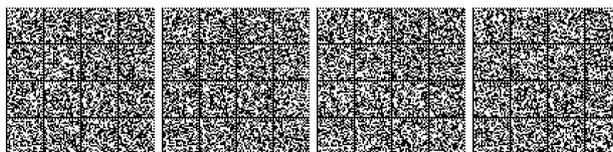
1. L’illegittimità delle disposizioni gravate si coglie anzitutto in relazione agli articoli 117, commi 3 e 4, e al principio di leale collaborazione.

Il decreto legislativo oggetto dell’odierno gravame, infatti, è stato adottato all’esito di un procedimento nel quale l’interlocuzione fra Stato e regioni, in sede di Conferenza Stato-regioni, si è realizzata nella forma (inadeguata) del mero parere, e non già attraverso l’intesa: proprio questo secondo, più penetrante strumento collaborativo sarebbe stato però necessario, considerato il numero e l’intensità delle competenze regionali che, inestricabilmente intrecciate con i titoli competenziali dello Stato, vengono in rilievo in materia di camere di commercio.

In questo senso, appare dirimente la sentenza n. 374 del 2007, resa da codesta ecc.ma Corte, nella quale pur rilevando che: «alle camere di commercio sono attribuiti dallo Stato compiti che richiedono di essere disciplinati in maniera omogenea in ambito nazionale», ha ricordato che «l’art. 38, comma 2, lettera c), del decreto legislativo n. 112 del 1998 ha stabilito che la disciplina di tale materia continua ad essere di competenza dello Stato, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni».

La Corte ha «più volte affermato, allorché sia ravvisabile un’esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, che lo Stato è abilitato ad esercitare anche la potestà legislativa, e ciò pure se tali funzioni amministrative siano riconducibili a materie di competenza legislativa regionale concorrente o residuale (v., tra le altre, le sentenze n. 88 del 2007, n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003).

La Corte ha anche precisato, però, che in simili casi l’intervento statale deve essere, tra l’altro, proporzionato all’esigenza di esercizio unitario a livello statale delle funzioni di cui volta per volta si tratta. Sotto questo profilo, può essere considerato congruo il mantenimento della competenza statale ad emanare — previa intesa con le regioni — norme relative alle modalità di costituzione dei consigli camerali. È invece eccessivo — in un contesto in cui comunque è la regione ad esercitare sia la funzione amministrativa relativa alla determinazione del numero dei rappresentanti la



cui designazione spetta a ciascuna organizzazione imprenditoriale, sia quella di controllo e di scioglimento dei consigli medesimi in caso di gravi e persistenti violazioni di legge o di impossibilità di normale funzionamento (art. 37, comma 3, del decreto legislativo n. 112 del 1998) — conservare in capo allo Stato un rimedio amministrativo avverso le determinazioni dell'autorità regionale attuative della disciplina posta a livello nazionale».

Questo ampio passaggio induce a ritenere, da un lato, che lo Stato possa dettare una disciplina uniforme, almeno per taluni profili, delle camere di commercio; dall'altro, che nel far ciò incontri rilevanti competenze regionali concorrenti o addirittura residuali (artigianato, commercio, industria, agricoltura, istruzione e formazione professionale, professioni, sostegno all'innovazione per i settori produttivi). Proprio il numero e l'«intensità» delle competenze regionali interferenti con la materia delle camere di commercio imponeva lo strumento dell'intesa — come sancito nella sentenza n. 374 del 2007 — anziché quello del mero parere: ciò giusto l'insegnamento di codesta ecc.ma Corte secondo cui «il livello e gli strumenti [della leale] collaborazione possono naturalmente essere diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte» (Corte cost., sentenza n. 62 del 2005).

2. Nella vicenda oggi all'esame della Corte, poi, il vizio in discorso non è rimasto «quiescente», ma ha dispiegato appieno la sua portata lesiva: infatti, proprio a causa della previsione del mero parere, anziché dell'intesa, le regioni hanno visto del tutto disattese talune decisive posizioni espresse in sede di Conferenza sul merito del decreto, unilateralmente superate dal Governo all'atto della predisposizione dei contenuti finali.

Per dimostrare ciò, è sufficiente evidenziare il contrasto fra le posizioni espresse dalle regioni nel parere 16/107/CU12/C11 del 29 settembre 2016 reso in sede di Conferenza unificata (doc. 1) e il testo finale del decreto legislativo impugnato: se infatti — come già anticipato — fosse stata ab origine prescritta l'intesa e non il parere, lo Stato non avrebbe potuto disattendere in modo unilaterale, immotivato e senza intraprendere reiterate trattative (guarentigie procedurali tipiche dell'intesa: *cf.* da ultimo proprio Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 2016), come invece è avvenuto, punto di vista regionale.

In questa prospettiva, il 29 settembre 2016, al momento di rilasciare il parere, la Conferenza delle regioni così deliberava: «nel prendere atto della nota del Ministero dello sviluppo economico del 28 settembre scorso, che ha comunicato l'accoglimento degli emendamenti proposti dalle regioni nn. 1, 2, 6 e 7 e il parziale accoglimento degli emendamenti nn. 3, 5 e 14, esprime parere favorevole condizionato all'accoglimento delle proposte di emendamento nn. 4, 12 e 15» (doc. 1, ult. pag.).

Senonché, le proposte di emendamento suindicate non hanno trovato affatto accoglimento nel testo finale del decreto.

2.1. Più in dettaglio, la proposta di emendamento n. 4 era così formulata: «All'art. 1, comma 1, lettera *b*), n. 2 dopo la lettera *g*) inserire la seguente: *h*) attività oggetto di accordi o convenzioni con le regioni in materia di promozione dello sviluppo economico locale e di organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese. Dette attività possono essere finanziate con le risorse di cui all'art. 18, comma 1, lettera *a*), ed ai sensi del comma 10 del medesimo articolo, esclusivamente in cofinanziamento.

MOTIVAZIONE

Occorre inserire la previsione espressa dell'esercizio di funzioni e compiti relative alla promozione dello sviluppo economico locale, sulla base di appositi accordi o convenzioni con le regioni.

Oltre che di basilare importanza per lo svolgimento delle relazioni tra le regioni e gli enti camerali, è altresì coerente con il principio di delega che enuclea «competenze, anche delegate dallo Stato e dalle regioni» e dai riferimenti contenuti sia nel comma 2 dell'art. 5-*bis* che nella lettera *a*) del comma 4 dell'art. 18 della legge n. 580/1993, che conferiscono loro dignità autonoma» (*cf.* doc. 1, p. 4). La proposta emendativa è evidentemente connessa a sfere di competenze e attribuzioni regionali (di natura sia legislativa che amministrativa), essendo volta ad un miglior coordinamento fra enti camerali e singole regioni, sia nella promozione dello sviluppo economico locale, sia nell'esercizio delle funzioni che le seconde delegano alle prime.

Tuttavia, il Governo non ne ha tenuto conto: rispetto alla richiesta regionale di esplicitare, in una norma apposita, la possibilità di stipulare accordi e convenzioni espressamente dedicate alla promozione dello sviluppo economico locale e all'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, il Governo ha solo modificato, rispetto allo schema originario, l'art. 1, comma 1, lettera *b*), n. 2, punto *g*, rendendo — a tutto concedere — esemplificativo e non più tassativo (con la nuova formula «dette attività riguardano, tra l'altro», in luogo della vecchia «attività [...] in particolare negli ambiti della») il catalogo delle attività suscettibili di essere poste a base di una convenzione. Più in dettaglio,



nello schema di decreto sottoposto al parere della Conferenza Stato-regioni era previsto: «ferme restando quelle già in corso o da completare, attività oggetto di convenzione con le regioni ed altri soggetti pubblici e privati, in particolare negli ambiti della digitalizzazione, della qualificazione aziendale e dei prodotti, del supporto al placement e all'orientamento, della risoluzione alternativa delle controversie. Dette attività possono essere finanziate con le risorse di cui all'art. 18, comma 1, lettera *a*) esclusivamente in cofinanziamento». Nella versione finale è invece previsto: «ferme restando quelle già in corso o da completare, attività oggetto di convenzione con le regioni ed altri soggetti pubblici e privati stipulate compatibilmente con la normativa europea. Dette attività riguardano, tra l'altro, gli ambiti della digitalizzazione, della qualificazione aziendale e dei prodotti, del supporto al placement e all'orientamento, della risoluzione alternativa delle controversie. Le stesse possono essere finanziate con le risorse di cui all'art. 18, comma 1, lettera *a*), esclusivamente in cofinanziamento con oneri a carico delle controparti non inferiori al 50%».

Tutto ciò è senz'altro troppo poco per ritenere soddisfatta la proposta emendativa regionale.

2.2. La proposta di emendamento 12 era così formulata: «all'art. 1, comma 1, lettera *r*), il n. 8 è sostituito dal seguente: 8). Il comma 10 è sostituito dal seguente: «Per il cofinanziamento di programmi e progetti di interesse strategico condivisi con le regioni ed aventi per scopo la promozione dello sviluppo economico locale e l'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, le camere di commercio, sentite le associazioni di categoria maggiormente rappresentative della circoscrizione territoriale di competenza, possono aumentare per gli esercizi di riferimento la misura del diritto annuale fino ad un massimo del venti per cento».

MOTIVAZIONE

Per le regioni è importante poter continuare a sviluppare progetti in collaborazione con il sistema delle camere di commercio. Pertanto, in luogo dell'abrogazione del comma 10 dell'art. 18 della legge n. 580/1993, se ne propone la sostituzione prevedendo che l'aumento del diritto annuale possa essere disposto soltanto per cofinanziare progetti condivisi con le regioni e di particolare interesse strategico» (*cf.* doc. 1, p. 7).

L'emendamento in parola — esplicitamente riconducibile a sfere di competenza legislativa e amministrativa delle regioni e finalizzato alla migliore soddisfazione di interessi alla cui cura il livello di Governo regionale è istituzionalmente preposto — ha trovato nel testo finale del decreto solo un parziale ingresso, subendo peraltro una torsione di stampo marcatamente centralistico. Infatti, nell'art. 1, comma 1, lettera *r*), punto *i*) del decreto legislativo n. 219 del 2016, Governo ha in definitiva previsto che «per il finanziamento di programmi e progetti presentati dalla camere di commercio, condivisi con le regioni ed aventi per scopo la promozione dello sviluppo economico e l'organizzazione di servizi alle imprese, il Ministro dello sviluppo economico, su richiesta di Unioncamere, valutata la rilevanza dell'interesse del programma o del progetto nel quadro delle politiche strategiche nazionali, può autorizzare l'aumento, per gli esercizi di riferimento, della misura del diritto annuale fino ad un massimo del venti per cento. Il rapporto sui risultati dei progetti è inviato al Comitato di cui all'art. 4-*bis*». Come emerge già a prima lettura, rispetto alla proposta emendativa contenuta nel parere, il decreto legislativo alloca i processi decisionali a livello statale, tanto che non è peregrino affermare come la determinazione finale risulti poi «calata dall'alto»: *i*) l'aumento del diritto annuale viene autorizzato dal Ministro dello sviluppo economico, e non direttamente dalle camere di commercio, peraltro a titolo di finanziamento e non di cofinanziamento; *ii*) l'aumento è vincolato ad una valutazione, da parte del Ministro, della rilevanza dell'interesse del programma o del progetto nel quadro delle politiche strategiche nazionali; *iii*) il confronto sul merito della proposta avviene a livello centrale fra Ministro dello sviluppo economico e Unioncamere, e non a livello locale fra camere di commercio e associazioni di categoria maggiormente rappresentative della circoscrizione territoriale di competenza.

2.3. La proposta emendativa n. 15 era così formulata: «dopo il comma 6 dell'art. 4 è aggiunto il seguente: “6-*bis*. Gli enti del sistema camerale che hanno concluso la procedura di accorpamento con le modalità previste dall'art. 1, comma 5 della legge n. 580/93 o che si accorperanno ai sensi dell'art. 3 del presente decreto, modificando le precedenti circoscrizioni territoriali mediante accorpamento di quattro o più camere di commercio, non sono tenuti al versamento dei risparmi conseguiti ai sensi delle disposizioni relative al contenimento della spesa previste dalla legislazione vigente a carico dei soggetti inclusi nell'elenco dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, purché i risparmi dovuti siano destinati all'esercizio delle funzioni di cui all'art. 2 della legge 29 dicembre 1993, n. 580 come modificata dal presente decreto».



MOTIVAZIONE

Al fine di incentivare l'accorpamento delle Camere di commercio in misura maggiore di quanto previsto dall'art. 10, comma 1, lettera *b*) della legge n. 124/2015, si propone di mantenere nei bilanci delle Camere i risparmi conseguiti in conseguenza dell'applicazione delle disposizioni sul contenimento della spesa.

Come è noto il decreto-legge n. 90/2014 ha operato una forte riduzione delle entrate delle Camere di commercio, con un taglio del diritto annuale rispetto al 2014 del 35% per il 2015, del 40% nel 2016 e del 50% per il 2017.

Contestualmente, le camere di commercio, le unioni regionali e l'Unioncamere — inserite nel c.d. elenco Istat — sono tenute, come altre pubbliche amministrazioni in base alla normativa vigente, ad operare una serie di risparmi su diverse tipologie di spesa e a versare l'ammontare risparmiato al bilancio dello Stato. Si tratta in particolare della normativa, stratificatasi negli ultimi anni, che impone di conseguire risparmi su incarichi di studio e consulenza, spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e spese di rappresentanza, spese per missioni, spese su autovetture, consumi intermedi, etc. Sulla base di questa normativa, il sistema camerale versa annualmente al bilancio dello Stato oltre 38 milioni di euro che con il taglio del 50% del diritto annuale costituirebbero annualmente quasi il 10% del diritto riscosso. Tale importo non sarebbe più sostenibile considerato il taglio delle entrate, oltre al fatto che tali somme non genererebbero più servizi o iniziative a vantaggio delle imprese ma verrebbero versate direttamente allo Stato. Si propone dunque l'esenzione dal versamento per quegli Enti del sistema camerale che hanno concluso la procedura di accorpamento con le modalità previste dall'art. 1, comma 5 della legge n. 580/93 o che si accorperanno ai sensi dell'art. 3 del presente decreto, modificando le precedenti circoscrizioni territoriali mediante accorpamento di quattro o più camere di commercio. In questo modo non verrebbero meno i risparmi per le diverse tipologie di spesa stabiliti dalle leggi, che sarebbero comunque garantiti dalle Camere, ma solo il versamento delle risorse al bilancio dello Stato. L'importo non versato, rimanendo nella disponibilità delle Camere di commercio, verrebbe inoltre finalizzato alla realizzazione degli interventi di promozione del territorio e dell'economia previste dalla legge, sulla base delle specifiche esigenze dei territori».

Nel testo finale del decreto, però, lo Stato non ha accolto la proposta emendativa regionale, sebbene questa fosse intimamente connessa alla realizzazione dell'interesse delle regioni ad incentivare la più razionale organizzazione delle camere di commercio e il più efficiente svolgimento delle funzioni loro spettanti.

Infatti, l'unica flebile eco della proposta emendativa nel decreto può scorgersi — non senza uno sforzo di immaginazione — nell'art. 3, comma 10, là dove il legislatore nazionale ha concesso che «nei riguardi delle unità di personale soprannumerario delle camere di commercio, delle unioni regionali e delle aziende speciali che maturino i requisiti per il pensionamento entro i successivi 3 anni dall'adozione del decreto di cui al comma 4 si può procedere, d'intesa con gli interessati e nei limiti delle risorse finanziarie indicate nel secondo periodo del presente comma, alla risoluzione del rapporto di lavoro con l'erogazione di un assegno straordinario, una tantum in misura corrispondente al 60% del trattamento economico individuale, fondamentale ed accessorio, escluso il variabile, in godimento cui si aggiungono i contributi ancora da versare per la prosecuzione in forma volontaria fino alla maturazione dei requisiti suddetti. Le misure previste dal precedente periodo sono concesse, nel limite complessivo di 20 milioni di euro nel triennio, a valere sulle risorse di un apposito fondo istituito presso l'Unioncamere alimentato con i versamenti delle disponibilità di bilancio degli enti del sistema camerale nell'ambito dei risparmi conseguiti per effetto dell'attuazione del presente decreto. Con uno o più decreti del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Unioncamere, è quantificato l'ammontare delle risorse che gli enti del sistema camerale devono versare annualmente al fondo in relazione agli oneri annuali da sostenere ed è determinato il riparto del fondo stesso tra i predetti enti per le finalità del presente comma».

Ma è evidente che non vi è alcuna sovrapposibilità, e neppure consonanza, fra l'esigenza espressa dalle regioni e la formulazione poi accolta dallo Stato: la norma perde ogni finalità incentivante, perché le somme risparmiate grazie agli accorpamenti non vengono lasciate nella disponibilità delle camere di commercio più solerti per l'esercizio delle attività istituzionali, ma destinate dallo Stato alla risoluzione del rapporto di lavoro delle unità di personale soprannumerario, con conseguente diminuzione dei benefici per il tessuto economico e le attività regionali.

3. Da tutto quanto sopra esposto appare evidente la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale qui prospettate. È ora necessario, però, perimetrare l'ambito di incidenza del vizio in discorso.

Sotto questo profilo, il vizio inficia senza dubbio il decreto impugnato nella sua interezza, e non solo nelle singole parti in cui si è registrata la difformità fra posizione regionale e deliberazione statale. Infatti, la Conferenza unificata ha rilasciato un «parere favorevole condizionato all'accoglimento delle proposte di emendamento nn. 4, 12 e 15»; ora, posto che — come dimostrato — lo Stato non ha accolto le proposte emendative, non si è verificata la condizione alla quale la Conferenza ha imprescindibilmente collegato il «segno positivo» del parere. Dunque, la mancata realizzazione della



condizione dedotta vale a configurare il parere reso sull'intero decreto come parere negativo: per conseguenza, il decreto legislativo n. 219 del 2016 è integralmente illegittimo alla luce del principio di leale collaborazione, in combinato disposto con gli articoli 117, comma 3 e 4 Cost., e se ne chiede dunque a codesta ecc.ma Corte il completo annullamento.

Nella denegata ipotesi in cui non si accogliesse tale lettura, è comunque certo che il vizio affetti almeno i punti non emendati dal Governo in conformità al parere regionale: e cioè, l'art. 1, comma 1, lettera *b*) n. 2, punto *g*); l'art. 1, comma 1, lettera *r*), punto *i*); l'art. 3, comma 10. Di tali disposizioni non potrà che essere pronunciata l'illegittimità costituzionale.

II. Violazione dell'art. 76 Cost., in combinato disposto con gli articoli 117, commi 3 e 4, 5 e 120 della Costituzione, in relazione all'art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015, nella formulazione risultante all'esito del richiesto intervento sostitutivo della Corte - Eccesso di delega.

1. Il decreto legislativo n. 219 del 2016 viola, altresì, l'art. 76, in combinato disposto con gli articoli 5, 117, commi 3 e 4, e 120 della Costituzione, in quanto viola la norma interposta, rappresentata dall'art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015, come risultante a seguito dell'accoglimento della questione di incostituzionalità che in questa sede si chiede alla Corte di voler sollevare, in via incidentale, di fronte a se stessa.

Per accertare e dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge di delega, nella parte in cui prescrive il parere anziché l'intesa, si chiede, infatti, a codesta ecc.ma Corte di voler sollevare innanzi a se stessa, in via di autoremissione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015, in relazione all'art. 117, commi 3 e 4, e al principio di leale collaborazione, di cui agli articoli 5 e 120 Cost. Facoltà di cui, come noto, codesta Corte dispone, per giurisprudenza pacifica (*cf.*, fra molte, Corte costituzionale, ordd. nn. 22 del 1960, 57 del 1961, 73 del 1965, 2 del 1977; sentenze nn. 259 del 1974 e 68 del 1978).

La questione così articolata soddisfa anzitutto il requisito della rilevanza: nel giudicare sulla legittimità costituzionale del decreto attuativo alla luce dei parametri evocati nel presente ricorso, codesta ecc.ma Corte dovrà inevitabilmente «applicare» la legge di delega, nel senso di valutarne la legittimità costituzionale; tale operazione, in ragione del rapporto che unisce la legge di delega e il decreto delegato, si pone in termini di necessaria pregiudizialità rispetto allo scrutinio delle censure che investono il decreto governativo. Ove la questione non fosse sollevata in via di autoremissione, o quantomeno risolta *incidenter tantum*, l'effetto paradossale sarebbe quello di rendere inaggregabili, benché viziati, tanto la legge di delega quanto il decreto delegato.

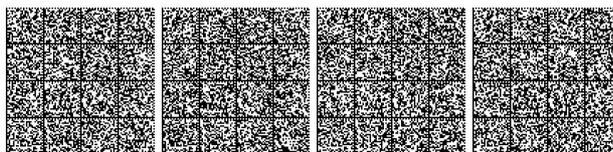
Pacifica è altresì la non manifesta infondatezza, in quanto la previsione, nell'art. 10, di un parere, anziché di un'intesa, rappresenta un contrappeso insufficiente, dal punto di vista della leale collaborazione, a compensare il sacrificio delle competenze legislative regionali stabilite dagli articoli 117, comma 3 e 4, determinato dal penetrante intervento realizzato dallo Stato con il decreto legislativo n. 219 del 2016. Vizio che dalla legge di delega si propaga, a titolo di illegittimità derivata, al decreto attuativo.

Ora, la violazione del principio di leale collaborazione di cui qui si discute è integralmente sovrapponibile a quella già accertata da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 251 del 2016 in relazione alle deleghe di cui agli articoli 11, 17, 18 e 19 della legge n. 124 del 2015: anche le disposizioni già dichiarate incostituzionali, infatti, richiedevano il coinvolgimento regionale nella mera forma del parere, laddove — visto il numero e l'entità delle competenze regionali coinvolte, il grado di compressione che esse subiscono e il loro inestricabile intreccio con i titoli competenziali dello Stato — la leale collaborazione avrebbe potuto trovare idoneo veicolo solo nel più penetrante strumento dell'intesa.

Nella stessa sentenza, peraltro, la Corte ha riconosciuto, quale condizione affinché l'illegittimità della delega si ripercuota in via derivata sul decreto attuativo, che la mancata prescrizione in astratto di adeguati strumenti di leale collaborazione si accompagni in concreto ad una lesione dell'interesse regionale, sotto forma di mancato rispetto delle posizioni espresse dalle regioni in sede di Conferenza. Circostanza verificatasi nella fattispecie, come ampiamente illustrato.

All'esito del richiesto intervento di codesta ecc.ma Corte sull'art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015, che, manipolando la norma, sostituirebbe la prescrizione del parere con quella «a rime obbligate» dell'intesa, il decreto legislativo oggi gravato verrebbe a trovarsi, *ex post*, in contrasto con la delega e dunque anche con l'art. 76 Cost.

Nell'odierno giudizio sono, infatti, integrati appieno tutti i presupposti delineati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 251 del 2016 per far luogo alla declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 10 della legge di delega, nonché dei decreti attuativi della legge n. 124 del 2015: *i*) l'illegittimità della norma delegante, per la previsione del parere anziché dell'intesa; *ii*) l'attualizzazione delle potenzialità lesive del vizio, con conseguente effettiva lesione delle competenze regionali, attraverso la mancata conformazione dello Stato alla posizione delle regioni, resa possibile proprio dalla previsione del mero parere, e che invece non si sarebbe potuta verificare ove, come impone la Costituzione, fosse stata prevista l'intesa.



III. Con riferimento esclusivo all'art. 3, comma 4, del decreto legislativo n. 219 del 2016: ancora sulla violazione degli articoli 117, commi 3 e 4, e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5, 120 della Costituzione.

Un'autonoma violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 117, commi 3 e 4, che inficia in via originaria il decreto legislativo n. 219 del 2016 qui impugnato si riscontra nell'art. 3, comma, 4.

La disposizione in esame prevede che «il Ministro dello sviluppo economico, entro i sessanta giorni successivi al termine di cui al comma 1, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, provvede, tenendo conto della proposta di cui al comma 1 [formulata da Unioncamere], alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, all'istituzione delle nuove camere di commercio, alla soppressione delle camere interessate dal processo di accorpamento e razionalizzazione ed alle altre determinazioni conseguenti ai piani di cui ai commi 2 e 3. Il provvedimento di cui al presente comma è adottato anche in assenza della proposta di cui al comma 1, ove sia trascorso inutilmente il termine ivi previsto, applicando a tal fine i medesimi criteri previsti nei commi 1, 2, 3».

La violazione del principio di leale collaborazione ancora una volta — non diversamente da quanto si riscontra a monte nella legge di delega — consiste nella prescrizione di una forma di coinvolgimento regionale inidonea ad assicurare la leale collaborazione: il mero parere e non l'intesa. Solo questo secondo strumento, infatti, per tutte le ragioni già esposte nel I Motivo e come rilevato anche da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 374 del 2007, può compensare le regioni della compressione che l'intervento dello Stato determina sulle competenze ad esse spettanti nei settori considerati, anche in relazione all'articolazione organizzativa delle camere di commercio sul territorio, che qui viene in rilievo.

Peraltro, della necessità dell'intesa sembra persuaso lo stesso legislatore statale, là dove, all'art. 1, comma 1, lettera a), punto 3, prevede espressamente che: «i consigli di due o più camere di commercio possono proporre, con delibera adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti, l'accorpamento delle rispettive circoscrizioni stesse. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province di Trento e Bolzano, è istituita la camera di commercio dall'accorpamento delle circoscrizioni territoriali».

Ora, è del tutto irragionevole che per la rideterminazione delle circoscrizioni territoriali basti il mero parere della Conferenza Stato-regioni, mentre per istituire le singole camere di commercio risultanti dall'accorpamento delle circoscrizioni territoriali serva l'intesa: ciò in quanto la prima operazione involge ampi margini di discrezionalità e incide in profondità sull'assetto organizzativo di enti che, per diversi profili, si pongono in rapporto di strumentalità rispetto all'assolvimento di funzioni e alla cura di interessi facenti capo alle regioni; la seconda operazione, invece, ha natura meramente attuativa-esecutiva di determinazioni già assunte.

Quindi — a meno di non voler ritenere che vi sia una contraddizione interna alla legge rilevante ex art. 3 Cost. — deve concludersi che nell'art. 3, comma 4, il legislatore sia incorso in un lapsus calami, comunque incostituzionale alla luce dell'art. 117, commi 3 e 4, e del principio di leale collaborazione, di cui si chiede a codesta ecc.ma Corte la rimozione.

IV. Con riferimento esclusivo agli articoli 3, comma 1, lettera f), e 4, del decreto legislativo n. 219 del 2016: violazione dell'art. 76 Cost. (Eccesso di delega).

Il decreto impugnato è affetto infine, agli articoli 3, comma 1, lettera f), e 4, da illegittimità costituzionale anche per eccesso di delega.

La disposizione qui richiamata prescrive, fra i criteri cui la proposta di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali presentata da Unioncamere deve attenersi, la «necessità di tener conto degli accorpamenti deliberati alla data di entrata in vigore della legge 7 agosto 2015, n. 124, nonché di quelli approvati con i decreti di cui all'art. 1, comma 5, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni; questi ultimi possono essere assoggettati ad ulteriori o diversi accorpamenti solo ai fini del rispetto del limite di 60 camere di commercio». Sennonché, tale previsione risulta in contrasto, letterale e inequivocabile, con l'art. 10, comma 1, lettera g), della legge delega n. 124 del 2015, che impone al legislatore delegato la «introduzione di una disciplina transitoria che tenga conto degli accorpamenti già deliberati alla data di entrata in vigore della presente legge». Dal raffronto delle due previsioni si evince chiaramente come il legislatore delegato fosse vincolato a prevedere una disciplina transitoria per tutti e soli gli accorpamenti già deliberati alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 (28 agosto 2015). Di tale disciplina transitoria, però, non vi è traccia nel decreto, che prefigura una rideterminazione già a regime della geografia camerale, senza accompagnarla con misure che opportunamente ne graduino l'attuazione, come invece prescritto dal Parlamento.

Si chiede pertanto a codesta ecc.ma Corte di voler dichiarare illegittimi gli articoli 3, comma 1, lettera f), e 4, nella parte in cui non prevedono un'apposita disciplina transitoria che consenta — come imposto dalla legge di delega — di modulare nel tempo gli effetti connessi alla rideterminazione della geografia camerale, di indubbio rilievo sotto il profilo della continuità delle funzioni esercitate e del buon andamento.



P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale adita, ogni contraria istanza eccezione e deduzione disattesa, accogliere il presente ricorso e per l'effetto:

i) *in via principale:* a) sollevare innanzi a se stessa, in via di autoremissione, la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 10, comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124, nella parte in cui prescrive l'acquisizione del parere e non dell'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, in relazione all'art. 117, commi 3 e 4 Cost., e al principio di leale collaborazione, e dichiararne l'illegittimità costituzionale per i profili esposti in narrativa; b) in ogni caso, dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3 e 4 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, per violazione degli articoli 117, commi 3 e 4, e 76 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione;

ii) *in via subordinata:* a) sollevare innanzi a se stessa, in via di autoremissione, la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 10, comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124, nella parte in cui prescrive l'acquisizione del parere e non dell'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, in relazione all'art. 117, commi 3 e 4 Cost., e al principio di leale collaborazione, e dichiararne l'illegittimità costituzionale per i profili esposti in narrativa; b) in ogni caso, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), n. 2, punto g); dell'art. 1, comma 1, lettera r), punto i); dell'art. 3, commi 4 e 10 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, per violazione degli articoli 117, commi 3 e 4, 76 della Costituzione e del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5, 120 della Costituzione; dell'art. 4; nonché dell'art. 3, comma 1, lettera f) e dell'art. 4, del decreto legislativo n. 219 del 2016, nella parte in cui non prevedono la «introduzione di una disciplina transitoria che tenga conto degli accorpamenti già deliberati alla data di entrata in vigore della presente legge» per violazione dell'art. 76, in combinato disposto con l'art. 117, in relazione all'art. 10, comma 1, lettera g), della legge delega n. 124 del 2015.

Si depositeranno, unitamente al presente ricorso notificato:

copia conforme della delibera di giunta regionale n. X/6140 del 23 gennaio 2017;

doc. 1: parere 16/107/CU12/C11 del 29 settembre 2016 reso in sede di Conferenza unificata.

Roma, 24 gennaio 2017

Prof. avv. MARINI

17C00032

N. 8

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 febbraio 2017
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Sardegna - Variazioni del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e del bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018 - Autorizzazione agli amministratori straordinari delle province alla proroga, non oltre il 31 dicembre 2018 e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, dei contratti dei lavoratori a tempo determinato - Ripristino, con decorrenza dal 1° gennaio 2016, della diaria di missione al personale dell'Agenzia ARGEA Sardegna in relazione allo svolgimento di attività ispettive - Ripiano del disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario.

– Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2016, n. 32 (Variazioni del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e del bilancio pluriennale 2016-2018 ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e disposizioni varie), artt. 1, commi 24 e 40, e 3, commi 1 e 2.

Ricorso ex art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge;

Contro la Regione autonoma della Sardegna, in persona del presidente in carica, con sede a Cagliari, viale Trento n. 69;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 2 febbraio 2017, degli articoli 1, commi 24 e 40, e 3, commi 1 e 2, della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2016, n. 32, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna n. 55 del 6 dicembre 2016;



PREMESSA

In data 6 dicembre 2016, sul n. 55 del Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna, è stata pubblicata la legge regionale 5 dicembre 2016, n. 32, intitolata «Variazioni del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e del bilancio pluriennale 2016-2018 ai sensi dell'art. 51 del decreto legislativo n. 118 del 2011, e successive modifiche ed integrazioni, e disposizioni varie».

Come risulta dal titolo, la legge non soltanto apporta variazioni al bilancio previsionale della Regione Sardegna approvato con legge regionale 11 aprile 2016, n. 6 — recante appunto il «Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018» —, ma contiene altresì ulteriori disposizioni.

Tale legge e, in particolare, le disposizioni indicate in epigrafe, a seconda dei casi, eccedono le competenze regionali invadendo quelle statali — l'art. 1, comma 24 — ovvero contrastano con l'obbligo di copertura finanziaria delle spese — l'art. 1, comma 40, e l'art. 3, commi 1 e 2 —: esse sono pertanto violative di previsioni costituzionali e vengono perciò impugnate con il presente ricorso ex art. 127 della Costituzione affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti:

Motivi di diritto

A) L'art. 1, comma 24, della legge regionale Sardegna n. 32/2016.

L'art. 1, comma 24, della legge regionale n. 32/2016 stabilisce che per le finalità di cui all'art. 71 della legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2 — vale a dire al fine, da un lato, di assicurare la continuità dei compiti e delle funzioni a essi attribuiti a seguito del riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna e, dall'altro, di favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con contratto a termine —, gli amministratori straordinari delle province sono autorizzati, ai sensi dell'art. 1, comma 426, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), a prorogare, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i contratti di lavoro dei lavoratori a tempo determinato in possesso dei requisiti di cui all'art. 71, comma 1, lettera c) della legge regionale n. 2/2016, fino alla conclusione delle procedure di stabilizzazione e comunque non oltre il 31 dicembre 2018, alle condizioni previste dall'art. 4, comma 9-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 — convertito, con modificazione, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125 — e dall'art. 1, comma 215, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016).

I contratti di lavoro prorogabili, in forza della citata disposizione, sino al 31 dicembre 2018 sono, in generale, i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato della durata di trentasei mesi che sono stati oggetto negli ultimi cinque anni di una serie continua e costante di rinnovi e proroghe anche con soluzione di continuità nei limiti e con le modalità previste dall'art. 1, comma 529, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) (così l'art. 71, comma 1, lettera c) della legge regionale n. 2/2016 richiamata dall'art. 1, comma 24, della legge regionale in esame).

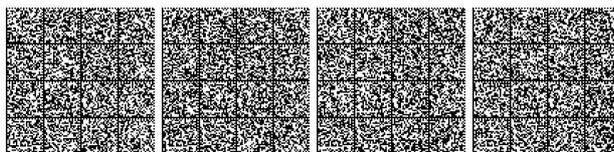
Tuttavia, nell'ambito di tale categoria di contratti occorre distinguere quelli stipulati ai sensi dell'art. 4, comma 9, del decreto-legge n. 101/2013 da quelli conclusi ai sensi del successivo comma 9-bis della stessa disposizione, comma esplicitamente richiamato dallo stesso art. 1, comma 24, della legge regionale n. 32/2016.

I contratti stipulati ai sensi dell'art. 4, comma 9, del decreto-legge n. 101/2013 sono quelli conclusi dalle amministrazioni pubbliche e, tra queste, e per quel che qui specificamente interessa, dalle regioni a statuto ordinario e dalle province.

I contratti conclusi ai sensi del successivo comma 9-bis della stessa disposizione sono invece quelli stipulati dalle regioni a statuto speciale nonché dagli enti territoriali — e, quindi, anche dalle province — compresi nel territorio delle stesse.

Senonché, la proroga sino al 31 dicembre 2018 è possibile unicamente per i contratti stipulati ai sensi dell'art. 4, comma 9, del decreto-legge n. 101/2013 e non anche per quelli conclusi ai sensi dell'art. 4, comma 9-bis, dello stesso decreto legge, come risulta evidente da quanto al riguardo disposto, relativamente ai primi, dal richiamato art. 1, comma 426, della legge n. 190/2014 e, relativamente ai secondi, dall'art. 1, comma 13, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, i quali sono invece prorogabili solo fino al 31 dicembre 2017.

L'art. 1, comma 24, della legge n. 32/2016, consentendo la proroga sino al 31 dicembre 2018 (anche) dei contratti stipulati ai sensi dell'art. 4, comma 9-bis, del decreto-legge n. 101/2013, è dunque costituzionalmente illegittimo sia perché la Regione autonoma della Sardegna non dispone di competenza legislativa, esclusiva o concorrente, in materia — vedi gli articoli 3, 4 e 5 dello statuto speciale approvato con legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 —, sia perché, intervenendo sulla durata di rapporti di diritto privato, viola l'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione



il quale riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, sia, infine, perché, dettando di tali rapporti una disciplina *quoad tempus* autonoma e difforme da quella stabilita dalle leggi dello Stato, viola altresì, e nel contempo, l'art. 117, comma 3, della Carta, che parimenti riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, principi che neppure le regioni ad autonomia speciale possono derogare.

B) L'art. 1, comma 40, della legge regionale Sardegna n. 32/2016.

L'art. 1, comma 40, della legge regionale n. 32/2016 prevede poi, con decorrenza 1° gennaio 2016, il ripristino, per tutto il personale in servizio e operante presso l'Agenzia ARGEA Sardegna — vale a dire l'Agenzia regionale sarda per la gestione e erogazione degli aiuti in agricoltura —, della diaria di missione relativamente allo svolgimento delle attività ispettive (fondi regionali, nazionali e comunitari, controlli e verifiche).

Benché non sia dato individuare, in assenza di una relazione di accompagnamento al provvedimento in esame, né la fonte normativa che aveva disposto la soppressione della diaria in questione né la ragione che adesso ne giustifica, tanto più con efficacia retroattivamente fissata al 1° gennaio 2016, il ripristino, è comunque certo che manca una disposizione che assicuri la copertura finanziaria della relativa spesa.

Sotto questo profilo, la norma si pone in contrasto con il precetto e l'obbligo di cui all'art. 81, comma 3, della Costituzione e per tale motivo risulta costituzionalmente illegittima.

C) L'art. 3, commi 1 e 2, della legge regionale Sardegna n. 32/2016.

Come s'è detto in premessa, la legge apporta (anche) variazioni al bilancio previsionale della Regione Sardegna approvato con legge regionale 11 aprile 2016, n. 6, recante appunto il «Bilancio di previsione per l'anno 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018».

Com'è noto, la legge di bilancio sarda, la quale aveva formato oggetto di impugnazione da parte del Governo, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 81 della Costituzione, con sentenza 11 gennaio 2017, n. 6.

Più precisamente, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale n. 6/2016 — il quale approvava la spesa totale della regione, in termini di competenza e di cassa, per l'anno 2016 stabilendo che la differenza tra il totale dell'entrata e il totale della spesa costituiva «disavanzo tecnico da coprirsi, nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto alla somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata» — nonché, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'intera legge «nelle parti in cui applica al bilancio 2016 l'istituto del disavanzo tecnico; consente di impegnare somme eccedenti per euro 31.553.438,75 rispetto alle risorse effettivamente disponibili; non prevede l'individuazione specifica ed analitica dei crediti e delle relative scadenze che dovrebbero compensare tali operazioni» (così la sentenza citata).

Ora, a prescindere dai riflessi che la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge di bilancio è suscettibile di riverberare sulla connessa legge di assestamento del bilancio — potendosi non senza fondamento dubitare della perdurante, attuale validità (ma, ancor prima, utilità) di una disposizione che, come l'art. 3 della legge regionale n. 32/2016, non solo è intervenuta su una norma (l'art. 3 della legge regionale n. 6/2016) ormai inefficace perché successivamente ritenuta e dichiarata costituzionalmente illegittima, ma ha ripianato (fittiziamente, come si dirà) un disavanzo tecnico (quello di cui all'art. 3 della legge regionale n. 6/2016) la cui applicazione al bilancio 2016 è stata anch'essa giudicata incostituzionale —, ebbene, a prescindere da tutto questo, la presente impugnazione, in continuità con quella precedentemente proposta, denuncia comunque, ancora una volta, la violazione, da parte della legge regionale n. 32/2016, del principio di equilibrio del bilancio stabilito dall'art. 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e, quindi, dell'obbligo di copertura della spesa sancito dall'art. 81, comma 3, della Costituzione.

Si premette che la legge regionale n. 32/2016 disciplina le variazioni di bilancio in modo distonico da quanto prescritto dall'art. 51 del decreto legislativo n. 118/2011 sia con riferimento alla data di approvazione delle stesse — successiva al 30 novembre — sia in relazione alla titolarità delle variazioni.

Il richiamo al decreto legislativo n. 118/2011 non è eccentrico perché, come chiarito da codesta ecc.ma Corte nella sentenza testé citata, «esistono alcuni complessi normativi i quali “non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono” (sentenza n. 303 del 2003). Per quel che riguarda il particolare allibito dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, i principi contabili di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011 sono al centro di un “intreccio polidirezionale delle competenze statali e regionali in una sequenza dinamica e mutevole della legislazione” (sentenza n. 184 del 2016) afferente ai parametri costituzionali posti a presidio degli interessi finanziari, cosicché il decreto legislativo n. 118 del 2011 non contiene disposizioni ispirate soltanto all'armonizzazione dei bilanci. Dette disposizioni riguardano anche altri parametri quali, nel caso di specie, il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 della Costituzione».



Di talché, si conclude, «l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al principio dell'equilibrio del bilancio ex art. 81 della Costituzione. Ciò comporta che le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri debbano essere prese in considerazione sia con riferimento diretto all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, sia in relazione alle norme contenute nel decreto legislativo n. 118 del 2011».

Tanto premesso, si osserva che l'art. 3 della legge regionale n. 32/2016, dopo aver stabilito, al comma 1, che «Con la presente legge sono assunte le variazioni di bilancio di competenza a salvaguardia degli equilibri del bilancio previsionale 2016-2018 come modificati per effetto della gestione, a idonea copertura degli esercizi che presentano un saldo negativo, anche attraverso la rimodulazione della spesa tra le varie annualità», afferma, al comma 2, che «il disavanzo tecnico di cui all'art. 3, comma 1, della legge regionale 11 aprile 2016, n. 6 (Bilancio di previsione 2016 e bilancio pluriennale per gli anni 2016-2018) — disavanzo tecnico generato dal riaccertamento straordinario dei residui e alla base della declaratoria di illegittimità costituzionale della legge di bilancio che lo accertava: n.d.r. — è interamente ripianato nell'esercizio 2016» per effetto delle variazioni di bilancio poi rappresentate nelle tabelle allegate alla legge stessa.

In realtà, contrariamente a quanto attestato dalla trascritta disposizione, dai dati riportati nei prospetti di cui alle ridette tabelle non è possibile riscontrare l'effettivo, integrale ripiano del disavanzo ovvero il relativo assorbimento per effetto delle variazioni al cronoprogramma che avrebbe originato — come evidenziato dalla giunta regionale nella relazione al relativo disegno di legge —, in luogo del disavanzo, un saldo positivo di gestione 2016.

Anzi, le variazioni compensative di cui al punto 5 della tabella allegato C -Variazioni all'entrata e alla spesa della competenza e cassa, evidenziano complessivamente un incremento della spesa in termini di cassa eccedente rispetto alle corrispondenti variazioni all'entrata.

Dunque, benché la legge regionale dichiari che il disavanzo tecnico — la cui applicazione al bilancio 2016 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima da codesta Corte — è stato «interamente ripianato nell'esercizio 2016» perché, si suppone, le entrate sono (*rectius*: sarebbero) superiori alle spese, in realtà i documenti contabili allegati alla stessa legge non solo non forniscono evidenza di ciò, ma, a ben vedere, dimostrano l'esatto contrario.

In definitiva, per effetto del perdurante squilibrio tra entrate e spese, la legge di assestamento del bilancio regionale sconta, almeno in parte, gli stessi vizi di carattere contabile della legge di bilancio sulla base della quale è stata formulata, vizi che ne comportano, al pari della legge presupposta, l'illegittimità costituzionale: ragion per cui, nel sanzionarne l'incostituzionalità, anche per essa dovrà ripetersi quanto affermato da codesta Corte con riferimento alla caducata legge di bilancio e, cioè, che la Regione Sardegna, per ricondurre ad equilibrio il bilancio regionale, «dovrà assumere appropriati provvedimenti di carattere finanziario, in ordine alla cui concreta configurazione la perdurante discrezionalità del legislatore regionale sarà limitata dalla priorità dell'impiego delle risorse disponibili per il riequilibrio del bilancio 2016 e del successivo biennio».

Le disposizioni che qui si impugnano non possono infatti considerarsi esaustive dell'indicazione della Corte perché non solo non garantiscono, ancora una volta, il rispetto del principio dell'equilibrio del bilancio stabilito dal decreto legislativo n. 118/2011, ma non risultano neppure conformi alla regola di cui all'art. 81, comma 3, della Costituzione, permanendo tuttora, per effetto e nonostante esse, un evidente sbilanciamento tra entrate e spese.

P. Q. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, gli articoli 1, commi 24 e 40, e 3, commi 1 e 2, della legge della Regione autonoma della Sardegna 5 dicembre 2016, n. 32, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna n. 55 del 6 dicembre 2016, come da delibera del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 2 febbraio 2017.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1) attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 2 febbraio 2017, della determinazione di impugnare la legge della Regione autonoma della Sardegna 5 dicembre 2016, n. 32, secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2) copia della legge regionale impugnata — e dei relativi allegati — pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna n. 55 del 6 dicembre 2016.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 3 febbraio 2017

Il Vice avvocato generale dello Stato: MARIANI



N. 21

Ordinanza del 22 luglio 2016 del Tribunale di Napoli nel procedimento civile promosso da Iannace Carlo contro Presidenza del Consiglio dei ministri e Todisco Francesco

Elezioni - Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi - Previsione che sono sospesi di diritto dalla carica di consigliere regionale coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per taluni delitti.

- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 8, comma 1, lett. a); legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) [*recte*: decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235], art. 7, comma 1, lett. c), in relazione all'art. 8, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235.

TRIBUNALE DI NAPOLI

I SEZIONE CIVILE

Il Tribunale di Napoli, in composizione collegiale, nella persona dei Magistrati:

dott. Carlo Imperiali - Presidente;

dott. Raffaele Sdino - Giudice rel.;

dott.ssa Angela Arena - Giudice,

riunito in Camera di consiglio, all'esito della riserva espressa all'udienza del 15 luglio 2016;

ha pronunciato la seguente ordinanza, nella causa civile iscritta al n. 16927 del ruolo generale degli affari contenziosi dell'anno 2016 avente ad oggetto: contenzioso elettorale nonché nel giudizio cautelare in corso di causa rubricato al n. 16927-1/2016,

tra Carlo Iannace, elettivamente domiciliato in Napoli alla via Peppino Impastato n. 19 presso lo studio dell'avv. Raffaele Anatriello unitamente agli avv.ti Giacomo Papa e Anton Giulio Giallonardi i quali lo rappresentano e difendono in virtù di procura a margine del ricorso, ricorrente;

e Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del legale rapp.te in carica *pro tempore* rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli presso cui domicilia *ope legis* in Napoli alla via Armando Diaz n. 11, resistente;

e Francesco Todisco, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Enrico Soprano il quale lo rappresenta e difende in virtù di procura agli atti unitamente all'avv. Marco Longobardi, interventore;

nonché il pubblico ministero presso il Tribunale di Napoli in persona del Sostituto procuratore delle Repubblica dott.ssa Valeria Gonzalez y Reyero, interventore *ex lege*;

letto il ricorso ex art. 22 decreto legislativo n. 150/2011 ed art. 702-*bis* c.p.c. presentato nell'interesse di Carlo Iannace con il quale il ricorrente ha chiesto:

«accertare e dichiarare sussistente, previa rimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, decreto legislativo n. 235/2012 alla Corte costituzionale e previa disapplicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 maggio 2016 e/o annullamento dello stesso, il diritto del ricorrente a svolgere le funzioni di consigliere regionale;»

letto il successivo ricorso ex art. 700 codice di procedura civile, depositato il 1° giugno 2015 in corso di causa, con cui il ricorrente ha chiesto;

a) «in via principale, di sospendere e/o disapplicare il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 maggio 2016 e conseguentemente reintegrare/conservare, con effetto immediato, il dott. Carlo Iannace nella carica di consigliere regionale con esercizio dei connessi poteri e funzioni, fino alla decisione del giudizio di merito;

b) in via subordinata, di rimettere la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto legislativo n. 235/2012 alla Corte costituzionale e, medio tempore, sospendersi il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 maggio 2016, con reintegrazione provvisoria del ricorrente nella carica di consigliere regionale, almeno fino alla prima udienza successiva alla decisione della Corte»;



letta la comparsa di costituzione e risposta dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli e l'atto di intervento di Francesco Todisco;
sentite le parti ed il pubblico ministero;

OSSERVA

Premesso che la presente ordinanza prende in esame sia la domanda di merito che quella cautelare, in via pregiudiziale, l'intervento di Francesco Todisco va ritenuto ammissibile avendo egli dedotto di essere stato nominato dal Consiglio regionale supplente del ricorrente. Va ricordato che sono legittimati all'azione elettorale, tra l'altro, anche i diretti interessati dovendosi con ciò intendere i titolari di diritti soggettivi (come i candidati non risultati eletti, e precisamente il primo di questi).

Ciò premesso, il ricorrente ha invocato, a sostegno sia della domanda di merito che di quella cautelare, tre distinti profili in virtù dei quali l'art. 8 del cit. decreto legislativo n. 235/2012 sarebbe costituzionalmente illegittimo: 1) in primo luogo, perché la norma, nell'ancorare la sospensione dalla carica anche in caso di condanna con sentenza non definitiva, avrebbe disatteso il limite imposto dall'art. 1, comma 64, lettera *m*) della legge delega che, invece, disponeva che ciò sarebbe dovuto avvenire solo al momento dell'emissione di una sentenza definitiva di condanna; 2) in secondo luogo, la norma sarebbe in contrasto con il principio di uguaglianza ex art. 3 Cost. poiché determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra i consiglieri regionali ed i membri del Parlamento, per i quali non è prevista alcuna ipotesi di sospensione, pur avendo entrambi funzioni legislative; 3) infine, la norma sarebbe viziata da incostituzionalità per contrasto con gli articoli 122, comma 1, e 117 Cost. poiché la legge statale sarebbe intervenuta su materia riservata alla competenza regionale.

Sia ai fini del giudizio cautelare che di quello di merito, la decisione delle prospettate questioni di legittimità costituzionale è decisiva in quanto non risulta possibile in nessun altro modo, dato il chiarissimo tenore letterale delle norme in commento, adottare un'interpretazione costituzionalmente orientata che sia risolutiva della fattispecie in esame.

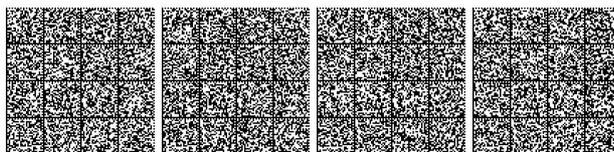
1) Ritiene questo Collegio che non sia manifestamente infondata la prima delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dal ricorrente ovvero l'illegittimità dell'art. 8, comma 1, lettera *a*) del decreto legislativo n. 235 per contrasto con l'art. 1, comma 64 della legge delega n. 190/2012 (*cf.* ordinanza di questo Tribunale del 22 luglio 2015 relativa al Presidente della Regione, confermata in sede di reclamo con ordinanza del 12-24 agosto 2015).

Infatti, come è noto, la legge delega attribuiva al Governo un potere di riordino delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire nuove cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi (art. 8 del disegno di legge). L'oggetto della delega al comma 63 prevedeva l'adozione di un testo unico in materia di incandidabilità a cariche elettive e il divieto di assunzione di alcune cariche elettive e di Governo ed in entrambi i casi le disposizioni dovevano riguardare soggetti per i quali erano state pronunciate sentenze definitive di condanna.

In aderenza a tale impostazione, il successivo comma 64 alla lettera *m*) delegava il Governo a disciplinare le ipotesi di sospensione e decadenza dal diritto dalle cariche in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica (recita testualmente la norma: «disciplinare le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica»).

Nei lavori preparatori della Camera l'art. 8 del progetto di legge 513, comma 2 lettere *l*) ed *m*) dettava disposizioni comuni («principi e criteri direttivi di carattere generale»). La lettera *l*), in particolare, prevedeva, in ossequio alle tecniche di redazione degli atti normativi, l'abrogazione espressa delle disposizioni incompatibili con quelle recate nel testo di legge. Nella seconda (la lettera *m*) si legge: «disciplina le ipotesi di incandidabilità sopravvenuta ossia il caso in cui la condanna definitiva per delitti non colposi che causa l'incandidabilità o l'interdizione sopraggiunga in un momento successivo alla candidatura (in caso di cariche elettive) o all'affidamento della carica (in caso di cariche non elettive). Il principio di delega prevede che in questi casi si procede a sospensione o alla decadenza di diritto dalla carica. La disposizione non fornisce ulteriori dettagli in ordine ai casi in cui si applica l'una o l'altra delle fattispecie anche se sembrerebbe plausibile l'applicazione della sospensione in caso di cariche elettive (anche in relazione alla temporaneità dell'incandidabilità prevista dalle lettere *a*) e *b*) e di decadenza per le cariche non elettive (di governo)».

Come ritenuto dalla Corte costituzionale: «La legge delegata è una delle due forme eccezionali con cui si esercita il potere normativo del Governo. Il relativo procedimento consta di due momenti: nella prima fase il Parlamento con una norma di delegazione prescrive, i requisiti e determina la sfera entro cui deve essere contenuto l'esercizio della



funzione legislativa delegata (art. 76); successivamente, in virtù di tale delega, il potere esecutivo emana i “decreti che hanno forza di legge ordinaria” (art. 77, comma 1). Queste fasi si inseriscono nello stesso *iter*, e ricollegando la norma delegata alla disposizione dell’art. 76, attraverso la legge di delegazione, pongono il processo formativo della legge delegata, come una eccezione al principio dell’art. 70. La norma dell’art. 76 non rimane estranea alla disciplina del rapporto tra organo delegante, e organo delegato, ma è un elemento del rapporto di delegazione in quanto, sia il precetto costituzionale dell’art. 76, sia la norma delegante costituiscono la fonte da cui trae legittimazione costituzionale la legge delegata.

L’inscindibilità dei cennati momenti formativi dell’atto avente forza di legge si evince anche dalla disposizione dell’art. 77, comma 1, secondo cui si nega al Governo il potere normativo, se non sia intervenuta la delegazione delle Camere: l’art. 76, fissando i limiti del potere normativo delegato, contiene una preclusione di attività legislativa, e la legge delegata, ove incorra in un eccesso di delega, costituisce il mezzo con cui il precetto dell’art. 76 rimane violato. La incostituzionalità dell’eccesso di delega, traducendosi in una usurpazione del potere legislativo da parte del Governo, è una conferma del principio, che soltanto il Parlamento può fare le leggi.

Né per sottrarre le leggi delegate al controllo costituzionale si dica che, nella specie, mancherebbe il presupposto per la esistenza della controversia di legittimità costituzionale; cioè un contrasto diretto tra norma ordinaria e precetto costituzionale, in quanto soltanto tale contrasto potrebbe dar luogo ad un accertamento di conformità o di divergenza costituzionale. Giacché se di regola il rapporto di costituzionalità sorge tra un precetto costituzionale e una legge ordinaria, non è da escludere che, in piena aderenza al sistema, possa egualmente verificarsi una violazione di un precetto costituzionale, come per le leggi delegate, qualora nello esercizio del potere normativa eccezionalmente attribuito al Governo non siano osservati i limiti prescritti. Anche in siffatta ipotesi si verifica un caso di mancanza di potere normativa delegato, che non può fuggire al sindacato di questa Corte.

La tesi opposta, che considera la legge delegante e la legge delegata, come leggi ordinarie, porterebbe a negare la competenza di questa Corte a conoscere di eventuali contrasti tra le due norme, attribuendone l’esame al giudice ordinario.

Non può inoltre sostenersi che, considerando la norma delegata come provvedimento di esecuzione della legge delegante, le eventuali esorbitanze debbano essere conosciute dal giudice ordinario, al pari degli eccessi dei regolamenti esecutivi; perché, non trovandosi la legge delegata sullo stesso piano costituzionale del regolamento esecutivo, non si può relativamente ai vizi dell’atto avente forza di legge ordinaria negare la particolare più efficace tutela disposta dalla Costituzione.

Sarebbe in contrasto col principio organizzativo posto a base della formazione delle leggi, negare per le leggi delegate, aventi anche esse carattere generale e che pur possono essere mancanti di elementi essenziali, sia la tutela costituzionale predisposta per le leggi del potere legislativo, sia la possibilità di una decisione con efficacia erga omnes (art. 136 Costituzione).

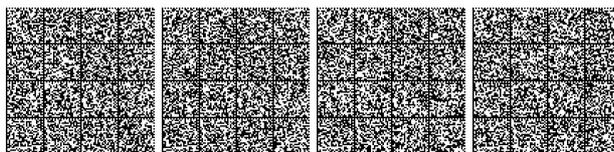
Pertanto non è a dubitare, che la violazione delle norme strumentali per il processo formativo della legge nelle sue varie specie (articoli 70, 76, 77 Costituzione), al pari delle norme di carattere sostanziale contenute nella Costituzione, siano suscettibili di sindacato costituzionale: e che nelle “questioni di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge” (artt. 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 comma 3 e 27 legge 11 marzo 1953, n. 87) vanno comprese le questioni di legittimità costituzionale relative alle leggi delegate.

Consegue che il sindacato è devoluto sempre alla competenza della Corte costituzionale, ai sensi degli articoli 1 cit. legge costituzionale n. 1, 23 cit. legge 1953, n. 87: soltanto le decisioni della Corte costituzionale possono assicurare, con la certezza del diritto, la piena tutela del diritto del cittadino alla costituzionalità delle leggi.

Affermata sindacabilità costituzionale della legge delegata, occorre precisare i rapporti tra legge delegante e legge delegata.

La legge delegante va considerata con riferimento all’art. 76 della Costituzione, per accertare se sia stato rispettato il precetto che ne legittima il processo formativo. L’art. 76 indica i limiti entro cui può essere conferito al Governo l’esercizio della funzione legislativa.

Per quanto la legge delegante sia a carattere normativo generale, ma sempre vincolante per l’organo delegato, essa si pone in funzione di limite per lo sviluppo dell’ulteriore attività legislativa del Governo. I limiti dei principi e criteri direttivi, del tempo entro il quale può essere emanata la legge delegata, di oggetti definiti, servono da un lato a circoscrivere il campo della delegazione sì da evitare che la delega venga esercitata in modo divergente dalle finalità che la determinarono: devono dall’altro consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche della legislazione precedente, che nella legge delegata deve trovare una nuova regolamentazione.



Se la legge delegante non contiene, anche in parte, i cennati requisiti, sorge il contrasto tra norma dell'art. 76 e norma delegante, denunciabile al sindacato della Corte costituzionale, s'intende dopo l'emanazione della legge delegata.

Del pari si verifica un'ipotesi d'incostituzionalità, quando la legge delegata viola direttamente una qualsiasi norma della Costituzione (Corte costituzionale sentenza n. 3 del 1957).».

In conclusione, il Governo, nel prevedere all'art 8 comma 1 del decreto legislativo n. 235/12 la sospensione di diritto dalle cariche indicate all'art. 7 comma 1) di coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati dall'art. 7 comma 1 lettere *a)*, *b)* e *c)*, ha disatteso, come non avrebbe potuto fare, il limite imposto alla legge delega estendendo la sospensione anche alla diversa ipotesi della sentenza non definitiva di condanna, non previsto dalla legge delega.

Come osservato nella ordinanza della Corte di appello di Bari del 27 gennaio 2014:

«In altre parole il primo giudice è incorso nella patente violazione dell'art. 12 delle preleggi, accedendo ad una lettura della norma assolutamente contraria ad un chiaro e inequivoco dettato che demandava al legislatore il compito (li disciplinare la sospensione di diritto solo in caso di sentenza definitiva di condanna.

Il mandato non era né illogico né contraddittorio atteso che il Parlamento, approvando il testo delle legge delega, aveva evidentemente condiviso le conclusioni rassegnate alla Commissione affari costituzionali dal relatore, che aveva sostenuto che la lettera *m)* del comma 64 dell'art. 1 riferiva la sospensione alle cariche elettive e la decadenza a quelle non elettive, come detta il tenore letterale della norma testé trascritta. La portata della delega era pertanto chiara e manifesta e non era consentito al legislatore delegato di regolare la fattispecie in modo inconfutabilmente creativo secondo una logica diversa, certamente condivisibile e più aderente allo scopo generale che si intendeva perseguire, ma ben al di là del mandato conferito dalla legge delega. Il legislatore delegato non poteva travalicare i limiti assegnabili».

Non è quindi manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 1 dell'art 8 del decreto legislativo 3 dicembre 2012, n. 235 perché, in violazione degli articoli 76 e 77 della Carta costituzionale, dispone la sospensione dalla carica di consigliere regionale a seguito di condanna non definitiva.

Sulla rilevanza della questione ai fini della decisione non occorre spendere molte parole atteso che, per un verso, risulta assolutamente pacifica tra le parti ed accertata dal Collegio la piena riconducibilità della fattispecie concreta all'ipotesi normativa (il ricorrente è stato condannato in primo grado ad anni sei di reclusione per i reati previsti dagli articoli 110, 81 cpv, 476 cpv, 479, 61 n. 2 e 314 c.p.) e, per l'altro, nessuna interpretazione costituzionalmente orientata può consentire di superare la questione prospettata.

Tuttavia, secondo l'Avvocatura dello Stato e l'interventore Todisco la predetta questione sarebbe stata affrontata e risolta in maniera negativa dalla Corte costituzionale con la decisione n. 236 del 2015 (relativa al Sindaco di Napoli, Luigi de Magistris).

Tale argomentazione difensiva non può essere condivisa in quanto dalla semplice lettura della sentenza si comprende chiaramente come la Corte abbia respinto la differente questione della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera *a)* del decreto legislativo n. 235/2012, norma diversa da quella applicabile al presente giudizio.

Si aggiunga, come del resto già osservato da questo Tribunale nell'ordinanza del 23 dicembre 2015 avente ad oggetto la richiesta di revoca dell'ordinanza di sospensione relativa al Presidente De Luca, che la questione esaminata dalla Corte costituzionale è stata quella della prospettata irretroattività delle norme che disciplinano la sospensione in considerazione della natura giuridica che avrebbe l'istituto e non già quella della violazione della legge delega.

Ne consegue che non solo la norma oggetto del sindacato di legittimità della richiamata decisione n. 236/2015 è differente da quella di cui questo Tribunale sospetta l'illegittimità, ma che i parametri costituzionali di riferimento sono del tutto differenti,

Del resto, trattandosi di una pronuncia di rigetto la stessa esclude la sussistenza dell'ipotizzato vizio di costituzionalità solo nei limiti del perimetro delineato dal giudice rimettente e non può residuare alcuna incertezza sulla constatazione che la questione prospettata in questo giudizio e del tutto al di fuori di quel perimetro.

2) Ritiene, ancora, questo Collegio non manifestamente infondata anche la seconda questione di legittimità costituzionale ovvero quella relativa all'art. 7, comma 1, lettera *c)* della legge n. 190/12 in relazione all'art. 8, comma 1, lettera *a)* del decreto legislativo n. 235/2012 in violazione degli articoli 3, 51, 76 e 77 della Costituzione ed in evidente disparità di trattamento, atteso che la norma prevede solo per gli eletti al Consiglio regionale la sospensione dalla carica in caso di condanna anche con sentenza non definitiva, mentre nessuna sospensione è prevista per i parlamentari nazionali.

Non può, in senso contrario, argomentarsi, per sostenere la razionalità della scelta legislativa, che le cariche in questione sono differenti in quanto non vi è ragione alcuna per trattare più severamente gli organi locali rispetto a quelli nazionali laddove si consideri che anche gli organi regionali hanno funzioni legislative addirittura esclusive in alcuni ambiti.



Vi è quindi una evidente e palese, nonché ingiustificata disparità di trattamento degli eletti (*cf.* in senso conforme la già citata ordinanza di rimessione alla Corte del 22 luglio 2015).

Sia l'Avvocatura dello Stato che l'interventore hanno addotto a sostegno della infondatezza della questione la decisione della Corte costituzionale n. 407 del 29 ottobre 1992 che avrebbe escluso l'illegittimità per violazione dell'art. 3 Cost. dell'art. 1 della legge n. 16/1992 in quanto sarebbe giustificato un diverso trattamento dei titolari di cariche elettive in organi locali rispetto a quello riservato ai membri del Parlamento.

A parte il rilievo della non diretta applicabilità della sentenza in quanto oggetto dello scrutinio della Corte era una normativa diversa da quella da applicare al presente giudizio, va pure osservato che si trattava di un giudizio promosso in via principale dalla Provincia autonoma di Trento per cui il raffronto ha riguardato principalmente le competenze e le prerogative delle cariche elettive provinciali rispetto a quelle statali nonché il pericolo delle infiltrazioni della criminalità organizzativa.

Ad avviso del Collegio, sarebbe forzato trarre dalla richiamata decisione argomenti, anche indiretti, a favore della infondatezza della questione in quanto non sussiste una piena omogeneità tra le cariche elettive provinciali e quelle regionali attesa la competenza legislativa di grande importanza (e prevista dalla Costituzione) attribuita a queste ultime.

3) Secondo il Tribunale, invece, la terza questione prospettata dal ricorrente è manifestamente infondata.

Come si è detto, l'art. 8, comma 1, del cit. decreto legislativo è sospettato di illegittimità perché la predetta normativa, in violazione degli articoli 122, comma 1, e 117 Cost., interverrebbe in una materia riservata, dalla Costituzione alla competenza regionale.

Tale assunto trova, però, una decisa smentita nella sentenza n. 118 del 5 giugno 2013 la quale, in relazione ad un giudizio promosso in via principale dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, avverso la legge della Regione Campania n. 16 del 2011 che introduceva una disciplina più rigorosa di quella statale in tema di sospensione di diritto, ha chiaramente affermato come la normativa del cit. decreto legislativo n. 235/2012 persegue l'obiettivo «della salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, della tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche allo scopo di fronteggiare una grave situazione di emergenza nazionale coinvolgente gli interessi della collettività».

Ne deriva che la predetta disciplina va inquadrata nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza» che appartiene, in virtù dell'art. 117, comma 2, lettera h Cost., alla competenza legislativa esclusiva.

In sintesi, la questione prospettata dal ricorrente è manifestamente infondata atteso che, diversamente da quanto ipotizzato, non è lo Stato ad avere invaso una competenza legislativa regionale, ma al contrario sono le regioni a non poter dettare alcuna disciplina in una materia che, attenendo all'ordine pubblico e sicurezza, rientra nella riserva esclusiva statale (tanto è vero che con la ricordata sentenza la Corte ha dichiarato l'illegittimità della legge regionale).

4) Sulla compatibilità della tutela cautelare atipica ex art. 700 codice di procedura civile ed il giudizio elettorale è sufficiente rinviare all'ampia motivazione dell'ordinanza di questo Tribunale del 24 agosto 2015 (*cf.* pag 7 e segg.) non senza ribadire che, proprio quando i tempi della decisione di merito sono necessariamente dilatati dalla necessità di attendere la decisione della Corte su questioni non ritenute manifestamente infondate, sussiste un concreto *periculum in mora* rappresentato dalla mancata partecipazione al consiglio regionale e dalla necessità di assicurare l'effettività del mandato elettivo.

Il *periculum in mora*, contestato dall'Avvocatura dello Stato, è legato al pregiudizio irreparabile che una illegittima sospensione (*rectius* una sospensione basata su norme illegittime) arrecherebbe al ricorrente.

Infatti, la sospensione riguardante il ricorrente comporterebbe la lesione irreversibile del suo diritto soggettivo all'elettorato passivo, posto il limite temporale del mandato elettivo. L'applicazione della sospensione, nell'elevato dubbio di legittimità costituzionale delle norme sopra indicate, comprimendo l'esercizio delle facoltà connesse all'elettorato passivo ed il libero svolgimento del mandato elettorale, comporterebbe un danno non riparabile né risarcibile.

La tutela cautelare non può, dunque, che anticipare alcuni effetti della decisione di merito adottando la sospensione degli effetti della sospensione in virtù di un provvedimento dalla chiara natura interinale.

Al riguardo, va ricordato che la Corte costituzionale nella sentenza n. 151/2009, richiamando la pregressa giurisprudenza della stessa Corte, ammette la possibilità che siano sollevate questioni di legittimità costituzionale in sede cautelare, sia quando il giudice non provveda sulla domanda, sia quando conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice fruisce (sentenza n. 161 del 2008 e ordinanze n. 393 del 2008 e n. 25 del 2006, sentenza n. 274/14).

Si impone pertanto, in attesa della decisione della Corte costituzionale, la sospensione cautelativa del provvedimento sospensivo del Presidente del Consiglio dei ministri con previsione della prosecuzione del presente giudizio alla prima udienza successiva alla pronuncia della Corte.



5) Nella domanda cautelare il ricorrente ha chiesto, oltre alla sospensione del provvedimento della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche la «reintegrazione» nella carica di consigliere regionale.

In primo luogo, va osservato che il *petitum* immediato della domanda cautelare è diverso e più ampio di quello della domanda di merito. In secondo luogo, anche laddove si volesse prescindere da tale assorbente rilievo, nell'esposizione dei fatti e delle ragioni di diritto, il ricorrente non ha mai fatto riferimento alla delibera del consiglio regionale del 31 maggio 2016 che ha affidato la supplenza al dott. Francesco Todisco. Tale deduzione è stata, infatti, svolta per la prima volta dall'interventore volontario.

Ne deriva che la richiesta di «reintegrazione» in via provvisoria esula dal presente giudizio sia rispetto alla *causa petendi* che al *petitum* di merito.

P.Q.M.

Il Tribunale dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale:

1) dell'art. 8, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 235/2012 per contrasto con l'art. 1, comma 64 della legge delega n. 190/2012 perché, in violazione degli articoli 76 e 77 della Carta costituzionale, dispone la sospensione dalla carica del consigliere regionale (per quanto qui rileva) a seguito di condanna non definitiva così eccedendo i limiti della delega conferita dall'art. 1, comma 64, lettera m) della legge n. 190 del 6 dicembre 2012;

2) dell'art. 7, comma 1, lettera c) legge n. 190/12 in relazione all'art. 8, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 235/12 perché — in violazione degli articoli 3, 51, 76 e 77 della Costituzione ed in evidente disparità di trattamento — prevede solo per gli eletti al consiglio regionale la sospensione dalla carica in caso di condanna con sentenza non definitiva a differenza di quanto previsto per i parlamentari per i quali non è prevista alcuna sospensione;

accoglie provvisoriamente la domanda cautelare e sospende gli effetti dell'impugnato provvedimento fino alla prima udienza successiva alla definizione delle questioni di legittimità costituzionale;

dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Si comunichi.

Così deciso nella Camera di consiglio del 15 luglio 2016.

Il Presidente: IMPERIALI

Il giudice estensore: SDINO

Il giudice: ARENA

17C00035

N. 22

Ordinanza del 16 agosto 2016 del Tribunale di Verona sull'istanza proposta da Russo Manola

Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni per l'ammissione al beneficio - Determinazione del limite reddituale - Concorrenza del reddito dell'istante con i redditi conseguiti dal coniuge e dai familiari conviventi.

– Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)”), art. 76, comma 2.

TRIBUNALE ORDINARIO DI VERONA

Il Giudice dott. Massimo Vaccari ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento incidentale di liquidazione di compenso di avvocato di parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato conseguente ad istanza di liquidazione presentata dall'avv. Russo Manola, difensore di C. N.



Rilevato che con delibera del 20 febbraio 2012 il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Verona, in accoglimento della corrispondente istanza, ha ammesso al patrocinio a spese dello Stato Paula Jorge in qualità di madre esercente la potestà genitoriale su C. N., all'epoca minorenni, essendo nata il ... nel promuovendo giudizio di opposizione al decreto ingiuntivo n. 4998/2011 ottenuto dalla Creverbanca Spa nei confronti dei fideiussori della società La F.E.R.V.A. Group S.r.l. in relazione al mutuo ipotecario concesso a quest'ultima. La C. aveva subito l'ingiunzione in quanto erede del fideiussore ... deceduto nel frattempo.

Nell'istanza di ammissione al beneficio era stato evidenziato come la famiglia anagrafica della C. fosse costituita, oltre che dall'istante, dalla madre di questa, Candida Ramos, nata il 2 febbraio 1927, e come, mentre la C. e la Ramos non fossero titolari di reddito imponibili, la Jorge nell'anno 2011 avesse percepito un reddito di euro 9.908,00.

Il giudizio promosso dalla Jorge veniva successivamente riunito a quello proposto da altri fideiussori avverso il succitato decreto ingiuntivo. Espletata una ctu di carattere contabile e bancario il giudizio è stato dichiarato estinto, ai sensi degli articoli 181 e 309 del codice di procedura civile, all'esito dell'udienza del 22 marzo 2016.

In precedenza, in data 16 marzo 2016, il difensore della C. aveva avanzato istanza di liquidazione del compenso a spese dello Stato e, a seguito di ciò, questo giudice, in data 22 marzo 2016, aveva demandato all'Agenzia delle entrate di Verona delle verifiche sulle condizioni reddituali della C. All'esito di tali accertamenti l'Agenzia delle entrate di Verona, con nota dell'11 aprile 2016, ha comunicato che negli anni 2011, 2012 e 2013 Jorge Paula aveva percepito redditi imponibili superiori al limite previsto per l'ammissione al beneficio (pari ad euro 11.369,24 per il periodo dal 1° luglio 2010 al 30 giugno 2012 e pari ad euro 11.528,41 per il periodo dal 1° luglio 2012 al 30 giugno 2014) e ha segnalato quindi i presupposti per la revoca del beneficio ai sensi dell'art. 136 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

Con note depositate il 10 giugno e l'11 luglio il difensore della ... oltre a sostenere che il limite per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato era stato superato nel solo anno 2011, ha argomentato in ordine alla illegittimità costituzionale della normativa che viene in rilievo nel caso di specie.

Ciò detto con riguardo all'*iter* del giudizio, occorre evidenziare, sempre in punto di fatto, che effettivamente dagli accertamenti effettuati dall'Agenzia delle entrate di Verona è emerso che Paula Jorge negli anni 2011, 2012 e 2013 aveva percepito redditi imponibili di importo superiore al limite stabilito per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, pari rispettivamente ad euro 14.467,00, ad euro 12.979,00 e ad euro 14.916,00 mentre la figlia C. N., nel frattempo divenuta maggiorenne, e l'altro familiare convivente, negli stessi anni, avevano percepito redditi pari a zero (*cf.* tabella riepilogativa inviata dall'Agenzia delle entrate).

Orbene, sulla base di tali emergenze sussisterebbero, ai sensi dell'art. 136, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, i presupposti per la revoca del beneficio concesso alla Jorge e per il rigetto della istanza di liquidazione presentata dal difensore della C., atteso che, sebbene quest'ultima non disponga di redditi imponibili, occorre tener conto ai fini dell'ammissione e del mantenimento del beneficio del patrocinio erariale anche dei redditi della Jorge, ai sensi dell'art. 76, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

Tale norma prevede infatti che: «Salvo quanto previsto nell'art. 92, se l'ammesso convive con il coniuge o con altri familiari, il reddito è costituito dalla somma dei redditi conseguiti nel medesimo periodo da ogni componente della famiglia, compreso l'istante».

La previsione, in combinato disposto con l'art. 92, è stata di recente sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, in relazione ai parametri degli articoli 3, 24, comma 3, e 113 Cost. (sent. 23712015) perchè ritenuta ingiustificatamente irragionevole rispetto alla corrispondente disciplina del processo penale nel quale, ai sensi dell'art. 92 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, i limiti di reddito «sono elevati di euro 1.032,91 per ognuno dei familiari conviventi» e la questione è stata ritenuta non fondata.

Ad avviso di questo giudice la questione della possibile illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 2, succitato va però ora riproposta con riguardo a profili diversi da quelli esaminati nella suddetta pronuncia.

E opportuno premettere che, secondo la giurisprudenza, con questa norma si è voluto «tener conto della capacità economico-finanziaria di tutti coloro che, per legami giuridici o di fatto, comunque, concorrono a formare il reddito familiare. Di tal che sarebbe non conforme ai principi costituzionali di solidarietà, equa distribuzione e di partecipazione di ogni cittadino alla spesa comune attraverso il prelievo fiscale, il fatto che dovrebbe gravare sui contribuenti il costo della difesa di un cittadino che può fruire dell'apporto economico dei vari componenti il «nucleo familiare», ancorché il suo reddito personale gli consenta di accedere al benefici (Cass. pen. Sez. VI, 13 novembre 2012, n. 44121).

Orbene, ad avviso di questo giudice, tale giustificazione non è condivisibile nella sua assolutezza.



Essa infatti avalla la scelta, compiuta dal legislatore, di assumere lo scostamento dal limite del reddito, individuato dall'art. 76, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, come indice insuperabile dello stato di abbenza o non abbenza del nucleo familiare di cui fa parte il soggetto che necessita di assistenza difensiva.

Il riferimento al solo parametro reddituale, oggettivo ma rigido, non consente però di tener conto di tutta una serie di variabili che incidono sulla effettiva situazione reddituale di una famiglia e possono quindi privare di significato quel dato, quali il numero e le condizioni reddituali degli altri componenti il nucleo familiare in cui è inserito il soggetto che necessita di assistenza difensiva nonché gli oneri economici che gli obblighi di assistenza verso costoro possono comportare, anche in ragione delle loro età e condizioni di salute.

Si noti che proprio tali peculiarità sono ravvisabili nel caso di specie poiché la Jorge ha un obbligo di mantenimento verso la figlia maggiorenne, non economicamente autosufficiente, ai sensi dell'art. 147 del codice civile, e un obbligo di prestare gli alimenti verso il genitore incapace di provvedere al proprio sostentamento, ai sensi dell'art. 433 del codice civile.

In casi come quello di specie la norma in esame pone allora il soggetto che dispone di un reddito superiore al limite di legge, e che abbia uno o più familiari a carico, nella situazione di dover scegliere se rinunciare alla difesa propria o del familiare, per destinare le risorse di cui dispone al mantenimento del medesimo o di altri familiari, o se venir meno agli obblighi legali di assistenza e solidarietà nei confronti di costoro per privilegiare il diritto di difesa.

Essa determina quindi un conflitto, drammatico e praticamente irrisolvibile, tra due diritti costituzionalmente garantiti ovvero tra il diritto alla solidarietà sociale, sancito dall'art. 2 della carta costituzionale, da un lato, e il diritto di difesa, espresso dall'art. 24 Cost., dall'altro lato.

Palese è anche il contrasto di questa disciplina con l'art. 31, primo comma, Cost. poiché limita di fatto la possibilità delle famiglie, ed in particolare di quelle numerose, di accedere ad un beneficio economico (il patrocinio a spese dello Stato) che le metterebbe in condizioni di adempiere ai doveri di solidarietà e assistenza che le stesse hanno nei confronti di tutti i loro componenti.

Essa risulta poi intrinsecamente irragionevole poiché parifica la condizione del soggetto che non conviva con altri familiari, e disponga di un reddito superiore al limite per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, e quella, in cui versa nel caso di specie la Jorge, di colui che, disponendo di identico reddito, si trovi però a convivere con uno o più familiari nullatenenti, individuando per entrambe il medesimo presupposto per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, ovvero il limite reddituale predetto. Nel secondo dei due casi prospettati quello che il legislatore considera come reddito familiare, a ben vedere, non è altro che un reddito individuale.

L'intrinseca irragionevolezza della previsione, e il conseguente suo contrasto con l'art. 3 Cost., risulta ancor più palese se la si raffronta con altra analoga, contenuta nel decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 116, che ha dato attuazione alla direttiva 2003/8/CE intesa a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative al patrocinio a spese dello Stato in tali controversie.

L'art. 4 di tale testo normativo, dopo aver individuato, al comma 1, nell'importo di euro 9.296,22 il limite reddituale per l'ammissione al patrocinio erariale nelle controversie transfrontaliere, al comma 2 stabilisce che: «Se l'interessato convive con il coniuge o con altri familiari, il reddito è costituito dalle somma dei redditi conseguiti nel medesimo periodo da ogni componente della famiglia, compreso l'istante. In tale caso, i limiti di reddito sono elevati di euro 1.032,91 per ognuno dei familiari conviventi».

In questo caso il legislatore nazionale, nell'esercizio della discrezionalità lasciategli dall'Unione europea, ha attribuito rilievo alla situazione reddituale della famiglia del richiedente il beneficio sotto forma di aumento del limite reddituale per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato di un importo fisso per ciascun componente del suo nucleo familiare.

La disposizione, ad avviso dello scrivente, non si spiega in ragione del solo carattere transfrontaliero della controversia di cui è parte il soggetto che chiede il patrocinio, come definito dall'art. 2, comma 1, carattere che invece giustifica altre previsioni del decreto legislativo n. 116/2005, come quella dell'art. 4, comma 4, o quella dell'art. 7 sulle spese rimborsabili alla parte non abbiente. Essa costituisce invece attuazione dell'art. 5, comma 2, della direttiva 2003/8, che è, a sua volta, espressione di principi generali di ragionevolezza e adeguatezza.

Quest'ultima norma infatti prevede che: «La situazione economica di una persona sia valutata dall'autorità competente dello Stato membro del foro tenendo conto di diversi elementi oggettivi», tra i quali anche «la situazione familiare, compresa la valutazione delle risorse delle persone a carico del richiedente» e richiede quindi di considerare, ai fini della definizione dei presupposti per l'ammissione al beneficio del patrocinio erariale, anche le specificità del nucleo familiare in cui è inserito il soggetto che lo richiede.



P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 76, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 per contrasto con gli articoli 2, 3, 24 e 31, primo comma, Cost;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti relativi al procedimento alla Corte costituzionale e sospende il procedimento di cui in epigrafe;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Verona, 16 agosto 2016

Il Giudice unico: VACCARI

17C00036

N. 23

*Ordinanza del 12 gennaio 2017 della Corte di cassazione
nel procedimento penale a carico di Chebby Walid*

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Pena minima editale di anni otto di reclusione, anziché sei, a seguito alla sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 73, comma 1.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SESTA SEZIONE PENALE

composta da

Domenico Carcano - Presidente;

Andrea Tronci;

Pierluigi Di Stefano;

Massimo Ricciarelli;

Alessandra Bassi, relatore;

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da: Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Imperia, nei confronti di Chebby Walid nato il 24 settembre 1980 avverso la sentenza del 22 aprile 2015 del Gip del Tribunale di Imperia;

visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

udita in pubblica udienza del 13 dicembre 2016, la relazione svolta dal consigliere Alessandra Bassi;

udito il Procuratore generale in persona del Ciro Angelillis, che ha concluso chiedendo l'annullamento con rinvio della sentenza in relazione all'art. 73, comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Ritenuto in fatto

1. Con il provvedimento in epigrafe, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Imperia ha condannato, all'esito del giudizio abbreviato, Walid Chebby alle pene di legge, in ordine a due violazioni dell'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, riqualificate dal decidente ai sensi del comma 5 della stessa disposizione. In particolare, la prima contestazione sub capo A) ha ad oggetto la detenzione di 23 ovuli contenenti complessivamente 10,07 grammi di eroina, di cui 3773 mg di eroina-base pari a circa 150 dosi singole da 25 mg; la seconda



sub capo *B*) concerne la cessione continuata ad un primo acquirente, da novembre a dicembre 2013 — con cadenza di almeno quattro volte alla settimana (per un totale di circa 130 cessioni), e ad un secondo acquirente, da febbraio a marzo 2014 — con cadenza di due/tre volte alla settimana (per un totale di circa 140 cessioni) —, in ogni occasione di dosi di circa mezzo grammo di eroina, per il corrispettivo di 40 euro ciascuna.

A sostegno della riqualificazione giuridica dei fatti nell'ipotesi lieve, il Giudice di merito ha valorizzato il modesto quantitativo delle singole dosi di volta in volta cedute, seppure per un ambito temporale di qualche mese, la natura di «droga da strada» dell'eroina — notoriamente connotata da una percentuale di principio attivo bassissima (del 2 o 3%) —, i ricavi modesti tratti dalle cessioni, l'assenza di elementi che consentano di ritenere che l'imputato sia dedito ad un traffico stabile e lucroso di stupefacenti, trattandosi piuttosto di un «manovale del crimine».

In punto di trattamento sanzionatorio, il Gup ha applicato le circostanze attenuanti generiche con giudizio di equivalenza rispetto alla contestata e ritenuta recidiva, in considerazione della condizione di tossicodipendenza dell'imputato e del suo buon comportamento processuale.

2. Ricorre avverso la sentenza il pubblico ministero presso il Tribunale di Imperia e ne chiede l'annullamento per inosservanza o erronea applicazione di legge e contraddittorietà o manifesta illogicità della motivazione in relazione al riconoscimento dell'ipotesi lieve di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché delle circostanze attenuanti generiche. In particolare:

2.1. in relazione al primo profilo di doglianza, la parte pubblica ricorrente evidenzia come, nella specie, non ricorrono i presupposti dell'ipotesi lieve dal momento che l'imputato, in relazione alla contestazione sub capo *A*), deteneva sulla persona di 23 involucri di eroina pronti per essere ceduti — contenenti un quantitativo complessivo di eroina base pari a 3773 mg da cui erano ricavabili circa 150 dosi singole da 25 mg ciascuna —; era dedito ad un'attività di smercio con modalità professionali — stante la vendita abituale e quotidiana in uno stesso luogo con l'utilizzo di ben due utenze cellulari, sulle quali i clienti effettuavano gli ordinativi, con una clientela ben più ampia dei due acquirenti, identificati ed escussi dagli inquirenti, di cui al capo *B*) —; disponeva della somma di 195 euro in contanti, suddivisa in banconote di piccolo taglio, in assenza di alcuna lecita attività lavorativa.

2.2. In merito alla seconda censura, il ricorrente rimarca come l'imputato non possa ritenersi meritevole delle circostanze attenuanti generiche alla luce della condizione di assuntore di stupefacenti né delle telegrafiche spontanee dichiarazioni che rendeva in udienza, dopo due interrogatori nei quali si era avvalso della facoltà di non rispondere, al chiaro scopo di ottenere una mitigazione del trattamento sanzionatorio, in assenza di una sincera resipiscenza.

Considerato in diritto

1. Ritiene la Corte che sussistano i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 25, 3 e 27 Cost., in relazione all'art. 73, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, nella parte in cui detta norma prevede — a seguito della sentenza n. 32 dell'11 febbraio 2014 della Corte costituzionale — la pena minima edittale di otto anni in luogo di quella di sei anni introdotta con l'art. 4-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito con modificazioni con la legge 21 febbraio 2006, n. 49.

2. In via preliminare, occorre notare come la questione sia rilevante ai fini della decisione del ricorso sottoposto al vaglio di questo Collegio.

2.1. Il pubblico ministero di Imperia ha proposto ricorso avverso la sentenza pronunciata dal Giudice dell'udienza preliminare del medesimo Tribunale, all'esito del giudizio abbreviato, nei confronti di Walid Chebby, per due violazioni dell'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, riqualificate dal decidente ai sensi del comma 5 della stessa disposizione. In particolare, il pubblico ministero ritiene che non sia ravvisabile l'ipotesi lieve con riguardo a nessuna delle condotte in contestazione: quanto alla prima, in considerazione del rilevante dato ponderale della sostanza detenuta e dall'elevato grado di purezza dello stupefacente — da cui erano ricavabili ben 150 dosi —, della suddivisione della sostanza in 23 involucri, nonché delle ulteriori «modalità e circostanze dell'azione» del caso concreto — quali la disponibilità in capo all'imputato di una rilevante somma di denaro in contanti e della operatività in una vasta e florida piazza di spaccio —, indicative della professionalità dell'illecito agire. Quanto alla seconda condotta ascritta, in ragione del rilevante ambito temporale in cui si sono dipanate le condotte illecite (almeno otto mesi), della cadenza ravvicinata delle cessioni ai due acquirenti, del comprovato inserimento dell'imputato in una rete organizzata di distribuzione nonché della abitualità e serialità dell'attività di spaccio in assenza di una qualunque fonte lecita di reddito, elementi indicativi dell'ampia rete di smercio facente capo all'imputato, ben oltre i due unici clienti individuati dalla polizia giudiziaria sulla base dell'esplorazione della memoria digitale dei telefoni cellulari in uso allo Chebby.



2.2. Orbene, ritiene il Collegio che le censure mosse dalla parte pubblica con riguardo ad entrambe le contestazioni colgano nel segno.

Quanto alla contestazione sub capo *A*), mette conto di rilevare che, secondo il consolidato insegnamento di questa Corte regolatrice, l'avvenuta trasformazione della fattispecie prevista dall'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, da circostanza attenuante ad ipotesi autonoma di reato — per effetto dell'art. 2 decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10 — non ha comportato alcun mutamento nei caratteri costitutivi del fatto di lieve entità, che continua ad essere configurabile nelle ipotesi di minima offensività penale della condotta, deducibile sia dal dato qualitativo e quantitativo, sia dagli altri parametri richiamati dalla disposizione (mezzi, modalità, circostanze dell'azione), con la conseguenza che, ove uno degli indici previsti dalla legge risulti negativamente assorbente, ogni altra considerazione resta priva di incidenza sul giudizio (Sez. 4, n. 15020 del 29 gennaio 2014, Bushi, Rv. 259353; conf. n. 27480/2014 e n. 29260/2014, non massimate).

Mantengono pertanto inalterata validità i principi espressi da questa Corte nel suo più ampio consesso, secondo cui tale fattispecie può essere riconosciuta solo in ipotesi di minima offensività penale della condotta, deducibile sia dal dato qualitativo e quantitativo, sia dagli altri parametri richiamati dalla disposizione (mezzi, modalità, circostanze dell'azione), con la conseguenza che, ove uno degli indici previsti dalla legge risulti negativamente assorbente, ogni altra considerazione resta priva di incidenza sul giudizio (Sez. U, n. 35737 del 24 giugno 2010, P.G. in proc. Rico, Rv. 247911).

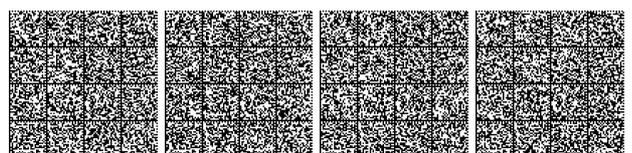
Allorchè la quantità di stupefacente risulti «considerevole», risulta evidente la significativa potenzialità offensiva del fatto ed il pericolo di diffusività della sostanza, che impediscono di ravvisare la fattispecie incriminatrice in parola.

2.3. Sulla scorta di tali coordinate ermeneutiche, giudica il Collegio che la decisione del Giudice *a quo* — nel senso della ritenuta sussistenza dei presupposti del fatto di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 —, non possa ritenersi corretta. Ciò sia a fronte del rilevante dato ponderale del materiale drogante oggetto della condotta sub capo *A*), da cui erano ricavabili 150 dosi singole, di per sé difficilmente conciliabile con l'ipotesi lieve, che — come sopra rilevato — presuppone una trascurabile entità della lesione o della messa in pericolo del bene protetto dalla norma incriminatrice, che va appunto riferito all'interesse sociale ad evitare ogni diffusione delle sostanze droganti; sia delle ulteriori circostanze dell'agire — ben lumeggiate dall'inquirente sulla scorta della stessa ricostruzione in fatto del Giudice della cognizione —, tali da connotare il fatto in termini di offensività non modesta, in ragione dell'inserimento dell'episodio in un contesto di spaccio continuato, abituale, condotto con modalità organizzate e rivolto ad un'ampia platea di clienti.

2.4. Le considerazioni testè svolte valgono anche per la contestazione sub capo *B*). Non è revocabile in dubbio che — come questa Corte regolatrice ha avuto modo di affermare — lo svolgimento di un'attività di spaccio di stupefacenti non occasionale ma continuativo non sia di per sé incompatibile con l'attenuante della lieve entità del fatto. La previsione normativa dell'art. 74, comma 6, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, di un'associazione per delinquere costituita per commettere fatti descritti dal comma 5 dell'art. 73 stesso decreto — cioè una serie indeterminata di fatti di lieve entità — rende evidente che, a più forte ragione, è ammissibile configurare come lievi gli episodi che costituiscono attuazione del programma criminoso associativo (Sez. 6, n. 25988 del 29 maggio 2008, pubblico ministero in proc. Lataj Rv. 240569; Sez. 4, n. 1736 del 27 novembre 1997, Fierro, Rv. 210161). Ne discende che il fatto di lieve entità non può essere legittimamente escluso in ragione della reiterazione nel tempo di una pluralità di condotte di cessione della droga, giacché in tal modo si prescinderebbe da una valutazione di tutti i parametri dettati in proposito dall'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Sez. 6, n. 21612 del 29/04/2014, Villari Rv. 259233).

In ossequio al principio di diritto appena delineato, ferma la modesta entità ponderale delle singole dosi oggetto delle reiterate cessioni da parte di Chebby ai due clienti abituali indicati nella imputazione (giusta il loro vile controvalore di 40 euro), il giudice *a quo* ha peraltro trascurato di considerare, da un lato, la circostanza che la cadenza ravvicinata delle cessioni non poteva non presupporre una disponibilità complessiva a monte di quantità di stupefacente non irrilevanti; per altro verso, gli ulteriori indici fattuali relativi a «i mezzi, la modalità e le circostanze dell'azione» — puntualmente evidenziati dal ricorrente —, non conciliabili con l'ipotesi lieve che — come già rimarcato — presuppone, anche in caso di svolgimento dell'attività delittuosa in forma organizzata, una modesta pericolosità e una flebile offensività della condotta, da valutare in relazione al rischio concreto di diffusività e di circolazione della sostanza drogante.

2.5. Nel senso della insussistenza dei presupposti per ricondurre le vicende sub iudice all'ipotesi lieve si è del resto espresso anche il Procuratore generale il quale, all'odierna udienza, ha chiesto che la sentenza sia annullata proprio in punto di qualificazione giuridica del fatto ai sensi dell'art. 73, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.



3. Sulla scorta delle superiori considerazioni, ritenuta la sussistenza dei presupposti dell'ipotesi delineata nell'art. 73, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, si appalesa evidente la rilevanza nel caso di specie della questione di legittimità costituzionale in relazione al trattamento sanzionatorio previsto per tale delitto, come risultante a seguito della pronuncia d'incostituzionalità dell'art. 4-bis decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito con legge 21 febbraio 2006, n. 49.

3.1. A tale riguardo, negli ultimi paragrafi della motivazione della citata decisione, la Corte costituzionale ha espressamente rilevato che, in forza della pronuncia d'incostituzionalità da essa resa, «riprende applicazione l'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 nel testo anteriore alle modifiche con queste apportate, resta da osservare che, mentre esso prevede un trattamento sanzionatorio più mite, rispetto a quello caducato, per gli illeciti concernenti le cosiddette “droghe leggere” (puniti con la pena della reclusione da due a sei anni e della multa, anziché con la pena della reclusione da sei a venti anni e della multa), viceversa stabilisce sanzioni più severe per i reati concernenti le cosiddette “droghe pesanti” (puniti con la pena della reclusione da otto a venti anni, anziché con quella da sei a venti anni)».

3.2. Giudica il Collegio che, in considerazione del quantitativo di stupefacente oggetto delle condotte e delle modalità e circostanze dei fatti — dunque della concreta gravità dei reati sotto il profilo oggettivo e soggettivo —, pur non versandosi in casi riportabili al disposto del comma 5 dell'art. 73, si tratti nondimeno di vicende di non particolare gravità, rispetto alle quali il Giudice di merito investito del giudizio di rinvio attesterebbe l'entità della sanzione intorno al minimo edittale. Minimo della pena che, secondo le indicazioni espresse dal giudice delle leggi nella pronuncia d'incostituzionalità n. 32 del 2014, si individua, a seguito della declaratoria d'incostituzionalità, in otto anni di reclusione (ed euro 25.822,00 di multa), limite inferiore dell'intervallo edittale della pena detentiva che questa Corte dubita — appunto — essere conforme al dettato costituzionale per le ragioni di seguito esposte.

4. Tanto premesso quanto alla rilevanza ai fini della decisione della causa, ritiene questa Corte che la questione di costituzionalità sia anche non manifestamente infondata. A tale fine, il giudice remittente non deve difatti stabilire se la questione sia fondata o infondata — compito, questo, di esclusiva competenza della Corte costituzionale —, ma deve unicamente verificare se essa sia o meno manifestamente infondata, limitandosi ad una valutazione sommaria, per rilevare se esista, a prima vista, un dubbio di costituzionalità. Dubbio che, nella fattispecie, il Collegio stima non meramente plausibile, ma serio e meritevole di vaglio da parte dell'organo giurisdizionale istituzionalmente deputato al controllo di costituzionalità delle leggi.

5. Dato conto della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità e prima di passare alla disamina dei profili di contrasto con la Carta fondamentale, occorre ancora rammentare che la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme di cui agli articoli 4-bis e 4-vicies ter decreto-legge n. 272 del 2005 (la prima delle quali ha appunto modificato la disposizione che qui viene in rilievo) con riferimento all'art. 77, comma secondo, Cost., sulla base della rilevata eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione in legge del citato decreto-legge (con legge n. 49 del 2006) rispetto al contenuto ed alla finalità del provvedimento d'urgenza, dunque in ragione del non corretto uso del potere legislativo di conversione facente capo al Parlamento. In sintesi, in ragione di un vizio procedurale nella formazione della legge.

5.1. Deve essere ancora precisato che, avendo riguardo al mero profilo sanzionatorio (lasciando qui da parte — in quanto irrilevante ai fini che ci occupano — il tema delle tabelle ministeriali degli stupefacenti, parimenti investito dalla pronuncia n. 32/2014) —, l'intervento del Giudice costituzionale sulle norme a modifica dell'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, si è tradotto nella (re-)introduzione di un trattamento sanzionatorio più mite — rispetto a quello caducato — per le condotte concernenti le cosiddette droghe leggere e, viceversa, in un trattamento sanzionatorio più severo per quelle concernenti le cosiddette droghe pesanti, proprio in considerazione dell'innalzamento del minimo edittale della pena detentiva da sei a otto anni di reclusione (mentre la pena pecuniaria è stata ridotta da 26.000 a 25.822 euro di multa).

6. A giudizio del Collegio, il limite minimo edittale della pena detentiva di otto anni di reclusione previsto dal citato art. 73, comma 1, quale risultato della pronuncia d'incostituzionalità del citato art. 4-bis, si pone in contrasto con il disposto dell'art. 25, comma secondo, Cost., là dove sancisce il principio di riserva di legge in materia penale.

6.1. A tale proposito, va premesso che, secondo il sistema delle fonti del diritto quale è delineato nella nostra Carta Fondamentale e risulta dall'assetto attuale del nostro ordinamento giuridico, le sentenze costituzionali di accoglimento — di natura sia ablativa, sia addittiva —, avendo carattere di generalità (erga omnes), incidono direttamente sulla disciplina normativa vigente in una determinata materia e devono, pertanto, essere considerate quali vere e proprie fonti del diritto penale.



Ferma la natura di fonte normativa, in linea con le indicazioni della migliore dottrina ed in ossequio ai principi espressi dalla stessa Consulta negli arresti che saranno nel prosieguo disaminati, è tuttavia da escludere che le sentenze di accoglimento delle questioni d'incostituzionalità possano essere equiparate, nel sistema gerarchico delle fonti, alle norme costituzionali, dovendo piuttosto essere assimilate alle norme legislative ordinarie. Come ha condivisibilmente rilevato un'autorevole dottrina, le sentenze additive devono essere considerate alla stregua di una fonte di rango legislativo e non costituzionale: la porzione normativa aggiunta mediante la pronuncia di incostituzionalità può essere infatti sostituita successivamente dal legislatore ordinario, che rimane pertanto libero di regolare la materia con una diversa disciplina.

6.2. Chiarito che la sentenza d'incostituzionalità si pone su di un piano di parità rispetto alla legge ordinaria, l'esercizio della funzione legislativa ad opera della giustizia costituzionale non può non raffrontarsi, ed incontrare in essa un limite, con la riserva di legge in materia penale, sancita dall'art. 25, comma secondo, Cost. Detta norma afferma, difatti, il principio di carattere generale secondo il quale gli interventi in materia penale tesi ad ampliare l'area di un'incriminazione ovvero ad inasprirne le sanzioni possono essere legittimamente compiuti soltanto ad opera del legislatore parlamentare. La Carta Fondamentale assicura così al cittadino che la produzione della legislazione penale — quella che più delle altre incide sui diritti e sulle libertà fondamentali della persona — sia affidata al Parlamento, quale organo dotato della massima legittimazione democratica.

6.3. Sulla scorta delle considerazioni che precedono e come meglio si argomenterà nel prosieguo, ritiene il Collegio che la declaratoria d'incostituzionalità di una norma penale generale dal contenuto favorevole (che non introduca, cioè, un trattamento privilegiato soltanto per determinate categorie di soggetti o di comportamenti) non possa ritenersi conforme al dettato dell'art. 25, comma secondo, della Carta fondamentale.

Ciò neanche nel caso in cui la norma introdotta dal Parlamento costituisca il frutto di un procedimento di formazione legislativa viziato, per contrasto con la disposizione — anch'essa di rilievo costituzionale dell'art. 77, comma secondo, Cost., là dove, in materia penale, detto vizio procedurale non può non essere recessivo, in un giudizio di bilanciamento fra valori di rango costituzionale in gioco, rispetto al principio di riserva di legge in materia penale, per l'evidente pregnanza che detto principio assume nell'ordinamento giuridico per il diretto riverbero sulle libertà fondamentali della generalità dei cittadini.

7. A sostegno di tale conclusione soccorrono i principi espressi dallo stesso Giudice delle leggi in tema di controllo di legittimità costituzionale delle norme penali favorevoli, tale essendo quella contenuta nel citato art. 4-bis nella parte in cui prevedeva — come già evidenziato — il minimo edittale di pena detentiva per l'art. 73, comma 1, di sei anni di reclusione, dunque significativamente più lieve — soprattutto con riguardo alla pena detentiva — di quello reso vigente.

7.1. Illuminanti al riguardo sono le considerazioni svolte dal Giudice costituzionale nella sentenza n. 394 dell'8 novembre 2006, avente ad oggetto il denunciato contrasto con l'art. 3 Cost. di alcune norme in materia di reati elettorali. In tale pronuncia, la Consulta ha osservato che «secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, all'adozione di pronunce in *malam partem* in materia penale osta non già una ragione meramente processuale — di irrilevanza, nel senso che l'eventuale decisione di accoglimento non potrebbe trovare comunque applicazione nel giudizio *a quo* — ma una ragione sostanziale, intimamente connessa al principio della riserva di legge sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost., in base al quale «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso» (*ex plurimis*, tra le ultime, sentenze n. 161 del 2004 e n. 49 del 2002, n. 508 del 2000; ordinanze n. 187 del 2005, n. 580 del 2000 e n. 392 del 1998; con particolare riguardo alla materia elettorale, ordinanza n. 132 del 1995). Rimettendo al legislatore — e segnatamente al «soggetto-Parlamento», in quanto rappresentativo dell'intera collettività nazionale (sentenza n. 487 del 1989) — la riserva sulla scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, detto principio impedisce alla Corte sia di creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti; sia di incidere in *peius* sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità (e così, ad esempio, sulla disciplina della prescrizione e dei relativi atti interruttivi o sospensivi: *ex plurimis*, ordinanze n. 317 del 2000 e n. 337 del 1999). Questa Corte ha peraltro chiarito che il principio di legalità non preclude lo scrutinio di costituzionalità, anche in *malam partem*, delle c.d. norme penali di favore: ossia delle norme che stabiliscano, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali o comuni. Di tale orientamento — che trova la sua prima compiuta enunciazione nella sentenza n. 148 del 1983 — questa Corte ha fatto ripetute applicazioni (sentenze n. 167 e n. 194 del 1993; n. 124 del 1990; n. 826 del 1988), anche in rapporto a questioni di costituzionalità omologhe a quelle oggi in esame, dirette a conseguire una modifica peggiorativa del trattamento sanzionatorio di determinate figure di reato (sentenza n. 25 del 1994; v., altresì, le ordinanze n. 95 del 2004 e n. 433 del 1998, con le quali la Corte ha scrutinato direttamente nel merito questioni di tal fatta). Esso si connette all'ineludibile esigenza di evitare la creazione di «zone franche» dell'ordinamento (così la sentenza n. 148 del 1983), sottratte al



controllo di costituzionalità, entro le quali il legislatore potrebbe di fatto operare svincolato da ogni regola, stante l'assenza d'uno strumento che permetta alla Corte di riaffermare il primato della Costituzione sulla legislazione ordinaria. Qualora alla preclusione dello scrutinio di costituzionalità in *malam partem* fosse attribuito carattere assoluto, si determinerebbe, in effetti, una situazione palesemente incongrua: venendosi a riconoscere, in sostanza, che il legislatore è tenuto a rispettare i precetti costituzionali se effettua scelte di aggravamento del trattamento penale, mentre può violarli senza conseguenze, quando dalle sue opzioni derivi un trattamento più favorevole. In accordo con l'esigenza ora evidenziata, va osservato che il principio di legalità impedisce certamente alla Corte di configurare nuove norme penali; ma non le preclude decisioni ablative di norme che sottraggano determinati gruppi di soggetti o di condotte alla sfera applicativa di una norma comune o comunque più generale, accordando loro un trattamento più benevolo (sentenza n. 148 del 1983): e ciò a prescindere dall'istituto o dal mezzo tecnico tramite il quale tale trattamento si realizza (previsione di una scriminante, di una causa di non punibilità, di una causa di estinzione del reato o della pena, di una circostanza attenuante o di una figura autonoma di reato punita in modo più mite). In simili frangenti, difatti, la riserva al legislatore sulle scelte di criminalizzazione resta salva: l'effetto in *malam partem* non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti da parte della Corte, la quale si limita a rimuovere la disposizione giudicata lesiva dei parametri costituzionali; esso rappresenta, invece, una conseguenza dell'automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria. Tale riespansione costituisce una reazione naturale dell'ordinamento — conseguente alla sua unitarietà — alla scomparsa della norma incostituzionale: reazione che si verificherebbe in ugual modo anche qualora la fattispecie derogatoria rimossa fosse più grave; nel qual caso a riespandersi sarebbe la norma penale generale meno grave, senza che in siffatto fenomeno possa ravvisarsi alcun intervento creativo o additivo della Corte in materia punitiva.

Con riguardo ai criteri di identificazione delle norme penali di favore, questa Corte ha già avuto modo di sottolineare come occorra distinguere fra le previsioni normative che «delimitano» l'area di intervento di una norma incriminatrice, concorrendo alla definizione della fattispecie di reato; e quelle che invece «sottraggono» una certa classe di soggetti o di condotte all'ambito di applicazione di altra norma, maggiormente comprensiva. Solo a queste ultime si attaglia, in effetti — ove l'anzidetta sottrazione si risolva nella configurazione di un trattamento privilegiato — la qualificazione di norme penali di favore; non invece alle prime, le quali si traducono in dati normativi espressivi di «una valutazione legislativa in termini di «meritevolezza» ovvero di «bisogno» di pena, idonea a caratterizzare una precisa scelta politico-criminale»: scelta cui la Corte non potrebbe sovrapporre — «senza esorbitare dai propri compiti ed invadere il campo riservato dall'art. 25, secondo comma, Cost. al legislatore» — «una diversa strategia di criminalizzazione volta ad ampliare», tramite ablazione degli elementi stessi, «l'area di operatività della sanzione».

7.2. Occorre rimarcare come la Corte costituzionale, nel tracciare il *discrimen* fra le norme favorevoli suscettibili e quelle insuscettibili di scrutinio di costituzionalità, abbia richiamato *expressis verbis* i principi affermati nella precedente pronuncia n. 161 del 26 maggio 2004, con la quale ha dichiarato inammissibile la questione di incostituzionalità — per contrasto con gli articoli 3, 24, primo comma, e 27, terzo comma, Cost. — degli articoli 2621 e 2622 codice civile in relazione alla previsione delle soglie di punibilità a carattere percentuali e dell'ulteriore requisito dell'alterazione sensibile della rappresentazione della situazione economica. Nella motivazione, la Corte ha evidenziato come detti requisiti dell'incriminazione — in quanto rivolte alla generalità dei cittadini e non ad una categoria «privilegiata» — costituiscano espressione della discrezionalità del legislatore e, dunque, di una scelta sottratta al sindacato della Corte, «la quale non potrebbe, senza esorbitare dai propri compiti ed invadere il campo riservato dall'art. 25, secondo comma, Cost. al legislatore, sovrapporre ad essa — tramite l'intervento ablativo invocato — una diversa strategia di criminalizzazione, volta ad ampliare l'area di operatività della sanzione prevista dalla norma incriminatrice (conf. *cfr.*, *ex plurimis*, sentenze n. 49 del 2002; n. 183, n. 508 e n. 580 del 2000; n. 411 del 1995)».

7.3. Orbene, schematizzando i principi espressi dal Giudice delle leggi nelle pronunce dianzi passate in rassegna, nella categoria delle norme penali favorevoli si inscrivono, a ben vedere, due tipologie di provvedimenti:

a) le norme penali «di favore», cioè quelle che «sottraggono» una certa classe di soggetti o di condotte all'ambito di applicazione di un'altra norma, maggiormente comprensiva, risolvendosi nella configurazione di un trattamento privilegiato per una categoria di persone o per alcune condotte, esonerandole da sanzione o comunque assoggettandole ad una risposta sanzionatoria più benevola;

b) le norme favorevoli di carattere generale o comune, che realizzano un effetto favorevole — là dove restringono il perimetro della incriminazione, circoscrivono l'ambito della punibilità, introducono una causa di giustificazione ovvero affievoliscono la sanzione già comminata — sulla base di «una valutazione legislativa in termini di “meritevolezza” ovvero di “bisogno” di pena, idonea a caratterizzare una precisa scelta politico-criminale».



Ricostruita la linea di demarcazione fra le due tipologie di norme penali favorevoli, le indicazioni del Giudice costituzionale sono nette nel senso di ritenere che lo scrutinio di costituzionalità — sebbene suscettibile di riverberare in una decisione in *malam partem* — sia consentito solo e soltanto con riguardo alle norme penali di favore in senso stretto, id est a quelle che introducono una disciplina speciale rispetto ad una disciplina generale. Secondo il dictum della sentenza n. 394/2006, «la nozione di norma penale di favore è la risultante di un giudizio di relazione fra due o più norme compresenti nell'ordinamento in un dato momento: rimanendo escluso che detta qualificazione possa esser fatta discendere dal raffronto tra una norma vigente ed una norma anteriore, sostituita dalla prima con effetti di restringimento dell'area di rilevanza penale o di mitigazione della risposta punitiva». Si tratta dunque di quelle norme che, un'autorevole dottrina, ha inquadrato in un rapporto di specialità di tipo sincronico che si instaura fra due norme che coesistono allo stesso tempo nel sistema penale.

Seguendo le coordinate ermeneutiche tracciate dalla stessa Corte costituzionale, certamente, non è assoggettabile a scrutinio di costituzionalità in *malam partem* quella norma che, ponendosi in rapporto diacronico con quella preesistente, compori una «mitigazione della risposta punitiva», trattandosi in tale caso di una semplice ipotesi di successione di leggi penali nel tempo, di un intervento di carattere generale frutto della valutazione discrezionale riservata al legislatore in materia penale, non teso ad introdurre un privilegio per particolari categorie di soggetti o di comportamenti. Inequivoco in tale senso è l'ulteriore passaggio della sentenza n. 394/2006, nel quale si è notato che, in caso di sostituzione di una norma ad un'altra «con effetti di restringimento dell'area di rilevanza penale o di mitigazione della risposta punitiva», «la richiesta di sindacato in *malam partem* mirerebbe non già a far riespandere la portata di una norma tuttora presente nell'ordinamento, quanto piuttosto a ripristinare la norma abrogata, espressiva di scelte di criminalizzazione non più attuali: operazione, questa, senz'altro preclusa alla Corte, in quanto chiaramente invasiva del monopolio del legislatore su dette scelte (sentenze n. 330 del 1996 e n. 108 del 1981; ordinanza n. 175 del 2001)».

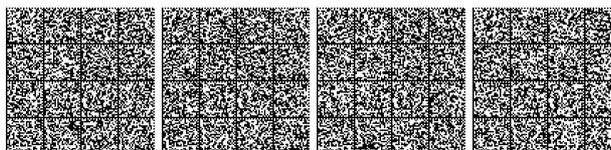
7.4. In ossequio ai principi espressi dalla Corte costituzionale in tale arresto chiarificatore, non può pertanto ritenersi consentita la pronuncia d'incostituzionalità in *malam partem* che interessi una norma — come appunto quella di cui si discute — con la quale il legislatore sia intervenuto a modificare la risposta sanzionatoria (nello specifico, abbassando il minimo della pena detentiva da otto a sei anni di reclusione, lasciando invariato il massimo della pena), in virtù di una valutazione di politica criminale tesa a garantire — giusta l'ampliamento di uno dei margini dell'intervallo sanzionatorio — una migliore modulazione della risposta sanzionatoria alle condotte concernenti gli stupefacenti e, dunque, ad assicurare l'applicazione di una pena più adeguata al caso di specie.

7.5. Né a smentire la natura di norma generale favorevole dell'art. 73, comma 1, nella parte in cui prevedeva — ante pronuncia n. 32/2014 — una pena minima inferiore, potrebbe valere l'osservazione che, sotto il disposto di tale previsione, ricadevano condotte aventi ad oggetto tanto le droghe c.d. pesanti quanto quelle leggere, se solo si considera che la parificazione del trattamento sanzionatorio per gli illeciti concernenti le diverse tipologie di sostanze non poteva impedire — anzi pacificamente consentiva — che, nel punire fatti riguardanti le sostanze della Tabella I del decreto ministeriale (cioè le c.d. droghe pesanti), il giudice potesse fissare la pena-base sul minimo edittale di sei anni di reclusione.

8. Ritiene questa Corte che la declaratoria di incostituzionalità di una norma generale favorevole non sia consentita neanche in presenza di un vizio procedurale commesso dal Parlamento nella formazione della legge.

8.1. A tale proposito, va, in primo luogo, rammentato il pronunciamento n. 161 del 2004, già sopra ricordato, in materia di false comunicazioni sociali ex articoli 2621 e 2622 codice civile. In tale arresto, la Corte ha dichiarato inammissibile la questione d'incostituzionalità sollevata con riguardo alla previsione delle soglie di punibilità in quanto rispondente ad una scelta discrezionale del legislatore, e ciò sebbene fra i profili d'incostituzionalità evidenziati dal remittente vi fosse anche quello di cui all'art. 76 Cost. concernente l'eccesso di delega, dunque un vizio procedimentale connesso all'esercizio della funzione legislativa delegata al Governo. In tale pronuncia, il Giudice costituzionale ha affermato che il principio di riserva di legge non tollera limitazioni e deve, pertanto, prevalere rispetto a qualunque vizio procedurale nella formazione della legge, anche se commessa nell'esercizio della funzione legislativa delegata all'Esecutivo.

8.2. Lo scrutinio di costituzionalità avente ad oggetto una norma penale favorevole frutto di un vizio procedurale non può ritenersi ammesso neanche alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale nelle pronunce n. 361 del 2010 e n. 123 del 2011, nelle quali venivano in rilievo censure di costituzionalità concernenti atti legislativi regionali per violazione del disposto degli articoli 117 e 118 Cost.: in tali casi, la Consulta ha affermato che, «in base alla giurisprudenza di questa Corte, l'atto affetto da vizio radicale nella sua formazione è inidoneo ad innovare l'ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa». Se non che le citate sentenze nn. 361 e 123, per un verso, non riguardano materie penali sicché i principi in esse espressi, seppur utili a descrivere i vizi del meccanismo procedimentale di approvazione di una legge, non si preoccupano di affrontare il tema - che si è visto fondamentale ai fini della



valutazione del caso sub indice — dei rapporti fra violazione delle regole procedurali per la formazione dell'atto normativo ed il principio la riserva di legge in materia penale ex art. 25, comma secondo Cost. Per altro verso, riguardano atti assunti dalla Regione in carenza di potere legislativo e non, come si è sopra già rilevato, di atti formati dal Parlamento.

8.3. Simili considerazioni valgono per la fattispecie presa in considerazione nella sentenza n. 162 del 2012, concernente le sanzioni amministrative applicate dalla Consob, dunque una materia non penale e, dunque, anch'essa aliena dal terreno dell'art. 25, comma secondo, Cost.

8.4. Né lo scrutinio di costituzionalità in caso di vizio procedurale nella formazione della norma penale favorevole riportabile al disposto dell'art. 77, comma secondo, Cost. (che appunto viene in rilievo nella specie) potrebbe essere giustificato alla luce dei principi espressi in due arresti — che si tratteranno subito oltre —, nei quali la Corte costituzionale, rivedendo il principio espresso nella decisione n. 161 del 2004, ha ritenuto ammissibile lo scrutinio in *malam partem* in materia penale in caso di norma emanata dal Governo oltre i limiti della legge delega.

In particolare, nella decisione n. 28 del 28 gennaio 2010, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale (in riferimento agli articoli 11 e 117, primo comma, Cost.), di una legge intermedia (più esattamente di un decreto legislativo intermedio) che, in contrasto con una direttiva comunitaria sui rifiuti, aveva escluso la punibilità di un fatto precedentemente e successivamente previsto come reato in detta materia.

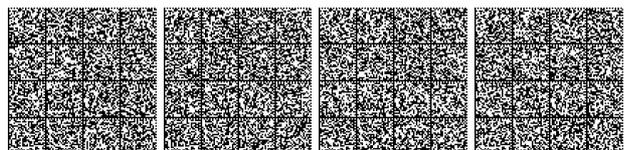
Come ben chiarito dalla Corte nella motivazione, in tale caso, si trattava di una norma emanata in difetto di delega e, dunque, con esercizio illegittimo della funzione legislativa da parte del Governo, non di una norma approvata dal Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa. In particolare, il Giudice delle leggi ha osservato che: «l'abrogazione della fattispecie criminosa mediante un decreto legislativo, adottato in carenza o in eccesso di delega, si porrebbe, infatti, in contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost., che demanda in via esclusiva al Parlamento, in quanto rappresentativo dell'intera collettività nazionale, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, precludendo al Governo scelte di politica criminale autonome o contrastanti con quelle del legislatore delegante. Se si escludesse il sindacato costituzionale sugli atti legislativi adottati dal Governo anche nel caso di violazione dell'art. 76 Cost., si consentirebbe allo stesso di incidere, modificandole, sulle valutazioni del Parlamento relative al trattamento penale di alcuni fatti. Deve quindi concludersi che, quando, deducendo la violazione dell'art. 76 Cost., si propone una questione di legittimità costituzionale di una norma di rango legislativo adottata dal Governo su delega del Parlamento, il sindacato di questa Corte non può essere precluso invocando il principio della riserva di legge in materia penale. Questo principio rimette al legislatore, nella figura appunto del soggetto-Parlamento, la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare, ed è violato qualora quella scelta sia invece effettuata dal Governo in assenza o fuori dai limiti di una valida delega legislativa».

8.5. I principi espressi nella citata sentenza n. 28 del 2010 sono stati ribaditi nella sentenza n. 5 del 15 gennaio 2014, nella quale la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme in tema di associazioni militari sul rilievo che il Governo avesse legiferato in materia penale in carenza della necessaria delega legislativa.

9. Ritiene il Collegio che, dall'argomentare della Corte costituzionale nelle sentenze n. 28 del 2010 e n. 5 del 2014, emerga, con nettezza, la non assimilabilità della situazione in cui una norma sia emanata dal Governo extra delega a quella — di cui appunto si tratta —, in cui la norma sia varata dal Parlamento, seppure all'esito di un procedimento viziato.

9.1. Ed invero, negli arresti testè rammentati, la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità in *malam partem* sul presupposto che, in detti casi, la norma favorevole espunta dall'ordinamento giuridico fosse stata emanata — nella sostanza — in assenza di potere legislativo e che, di conseguenza, non vi fosse materia per ritenere operante e validamente invocabile il principio della riserva di legge in materia penale, sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost.

Di contro, nel caso in oggetto, la norma di cui al citato art. 4-*bis* è stata introdotta dal Parlamento quale disposizione aggiuntiva rispetto a quelle presenti nel decreto-legge da convertire in legge, dunque (come chiarito la Corte costituzionale nella sentenza n. 32 del 2014), in «difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impugnate, introdotte nella legge di conversione». La norma generale favorevole è stata adottata — non da parte del Governo extra delega, cioè sostanzialmente in mancanza di potere legislativo —, bensì dal Parlamento, organo costituzionale cui spetta in via esclusiva di legiferare in materia penale, pur commettendo un vizio procedurale di rilievo costituzionale (in quanto dante luogo ad un contrasto con l'art. 77, comma secondo, Cost.), che ha consentito di percorrere una sorta di corsia preferenziale per l'approvazione delle medesime e di ottenere un'accelerazione del procedimento di formazione normativa.



9.2. Ritiene il Collegio che, fermo il controllo di costituzionalità delle leggi ordinarie in forza del principio di legalità costituzionale — alla stregua del quale, in un ordinamento caratterizzato dalla garanzia della rigidità costituzionale, le norme di rango primario devono conformarsi alle norme costituzionali e, dunque, essere assoggettate al controllo di costituzionalità rimesso alla Corte costituzionale —, in tutti i casi in cui si realizzi un contrasto tra principi di rango costituzionale, sia necessario operare un bilanciamento, assegnando ad uno dei due valori confliggenti preminenza sull'altro. Ciò è necessario nel caso di specie, nel quale il principio di riserva di legge in materia penale sancito dall'art. 25, comma secondo, confligge con le disposizioni — anch'esse contenute nella Carta fondamentale — che regolano la formazione delle fonti normative, quali quelle contenute nella Sezione II, Titolo I, Parte II, a disciplina della «formazione delle leggi».

9.3. Orbene, tenuto conto dell'assetto del nostro ordinamento statale ed, in particolare, della ripartizione dei poteri fra i vari organi costituzionali, il principio di riserva di legge fissato nell'art. 25, comma secondo, mentre non ha ragione di essere invocato nel caso dell'esercizio extra delega della funzione legislativa da parte del Governo — organo costituzionale privo di un potere normativo «originario», essendo ammesso ad esercitare soltanto un potere legislativo «derivato» da quello parlamentare —, in quanto, in tale ipotesi, non v'è, in effetti, un esercizio del potere legislativo su cui poggiare detta riserva, deve essere affermato in tutta la sua pienezza, o comunque prevalere sul vizio procedurale costituzionalmente rilevante, allorchè si tratti dell'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento, cioè dell'organo investito secondo Costituzione del potere di introdurre le norme penali nel sistema giuridico.

10. Tirando le fila delle considerazioni sopra svolte:

non vi sono preclusioni allo scrutinio di costituzionalità delle norme penali di favore in senso proprio: si tratta delle norme che — come precisato dalla dottrina — si trovano in relazione di specialità sincronica tra loro, essendo compresenti nell'ordinamento giuridico la norma generale e la norma speciale di favore, rispetto alle quali il sindacato di costituzionalità in *malam partem* deve considerarsi ammissibile, pur in presenza del principio di riserva di legge in materia penale, in quanto tese ad introdurre un ingiustificato privilegio, al fine di impedire la creazione di spazi sottratti al controllo di legalità costituzionale;

siffatto sindacato è invece inammissibile in caso di norme penali generali favorevoli, cioè delle norme che — secondo la dottrina — si pongono in rapporto di specialità diacronica, creandosi la relazione di genere a specie nella successione temporale: in tale ipotesi, lo scrutinio di legittimità costituzionale non può invadere il campo della riserva di legge in materia penale e fare sì che dall'annullamento della norma favorevole discenda la reviviscenza della più severa norma abrogata.

10.1. In particolare, il principio di riserva di legge in materia penale non può arretrare allorché la disposizione penale favorevole «generale» o «comune» costituisca il frutto dell'esercizio del potere legislativo in materia penale da parte del Parlamento, dunque da parte dell'organo che, secondo la Costituzione, è deputato alla formazione delle leggi e legittimato, dall'art. 25, comma secondo, Cost., a legiferare in materia penale.

Ed invero, nel caso in cui il Parlamento abbia esercitato il potere al medesimo facente capo in violazione delle disposizioni, pure di rilievo costituzionale, che ne regolano le modalità ed i limiti (come appunto quella di cui all'art. 77, comma secondo, Cost., stante «l'eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione»), nel necessario giudizio di bilanciamento fra i principi di rango costituzionale, quello dell'art. 77, comma secondo, Cost. non può non essere recessivo rispetto a quello — configgente — dell'art. 25, comma secondo, Cost., in quanto strettamente connesso alla salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali del cittadino.

D'altronde, la violazione dell'art. 77, comma secondo, Cost. configura una situazione — si ribadisce — affatto diversa da quella in cui la norma generale favorevole sia stata introdotta dal Governo senza delega o extra delega, atteso che in tale caso non si tratta — a ben vedere — di un mero «vizio procedurale» nella formazione della fonte normativa, bensì del difetto di potere legislativo che rende «inapplicabile» il principio di riserva di legge fissato nell'art. 25, comma secondo, Cost.

11. In conclusione, ritiene il Collegio che, ferma l'incostituzionalità della norma del citato art. 4-bis decreto-legge n. 205/2005 per il contrasto con l'art. 77, comma secondo, Cost. e, conseguentemente, delle modifiche da essa apportate alla normativa in tema di stupefacenti, il ripristino della disciplina anteriormente vigente risulti, nondimeno, precluso con limitato riguardo alla previsione — nel corpo dell'art. 73, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 — della pena detentiva minima edittale di otto anni di reclusione (in luogo di quella di sei anni di reclusione introdotta con la novella del 2005-2006). Trattasi, invero, di disposizione in *malam partem*, la cui (re-) introduzione nell'ordinamento giuridico violerebbe il principio di riserva di legge in materia penale sancito dall'art. 25, comma secondo, Cost., norma imperativa direttamente connessa alla tutela dei diritti fondamentali della persona, da ritenere prevalente su quella — confliggente — di cui al citato art. 77, comma secondo, di rilievo meramente procedurale (seppure costituzionale).



12. Sotto un profilo completamente diverso, ritiene il Collegio che l'attuale pena minima edittale prevista dall'art. 73, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sia comunque incostituzionale per difetto di ragionevolezza.

12.1. Questa Corte è consapevole del recente pronunciamento n. 148 del 1° giugno 2016, col quale la Consulta ha dichiarato l'inammissibilità, per assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate in materia riservata alla discrezionalità legislativa, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (come risultante a seguito della sentenza n. 32 del 2014), impugnato, in riferimento agli articoli 3 e 27 Cost., in quanto prevede per i delitti di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope in relazione alla pena detentiva minima di otto anni di reclusione (ed euro 25.822 di multa), in relazione al trattamento sanzionatorio previsto nel successivo comma 5.

12.2. A tale proposito, deve essere tuttavia considerato, per un verso, come — a ben vedere — la previsione del minimo della pena di otto anni non possa attribuirsi all'«ampio margine di libera determinazione» del legislatore in materia di trattamento sanzionatorio (come appunto argomentato dalla Consulta nella sentenza n. 148/2016), proprio perché detto parametro edittale costituisce il frutto, non dell'esercizio della funzione legislativa del Parlamento (che anzi l'aveva portato a sei anni), bensì un effetto della declaratoria d'incostituzionalità della norma che aveva introdotto la pena detentiva più mite.

12.3. Per altro verso, va rilevato come l'irragionevolezza dell'attuale trattamento sanzionatorio dell'art. 73, comma 1, emerga dal raffronto non soltanto con la pena prevista per le ipotesi «lievi» di cui al comma 5 della stessa disposizione, ma anche con quella comminata dal comma 4 della medesima norma.

Quanto al primo profilo, occorre porre l'accento sul fatto che, mentre la linea di demarcazione «naturalistica» fra le fattispecie «ordinaria» e «lieve» è talvolta non netto (si pensi alle condotte concernenti quantitativi non particolarmente cospicui, ma non minimi, ovvero connotate da modalità esecutive caratterizzate da una certa, ma non rilevante pericolosità quanto al rischio di diffusione della sostanza, suscettibili di escludere comunque la sussumibilità della fattispecie concreta nell'art. 73, comma 5), il «confine sanzionatorio» dell'una e dell'altra incriminazione è invece estremamente — ed irragionevolmente — distante (intercorrendo ben quattro anni di pena detentiva fra il massimo dell'una ed il minimo dell'altra). Il che, nella prassi, spesso induce i giudici a forzature interpretative, tese a rimediare — mediante l'ampliamento dell'ambito applicativo dell'ipotesi «lieve» — l'ingiustificato dislivello edittale fra le due fattispecie incriminatrici.

Quanto al secondo profilo, va notato come, all'intervento legislativo del 2006, fosse sotteso l'intento di assoggettare ad un trattamento sanzionatorio unitario le condotte aventi ad oggetto le droghe c.d. pesanti e leggere, fissando un unico, ampio, intervallo sanzionatorio da sei a venti anni di reclusione per le incriminazioni concernenti tutte le diverse tipologie di sostanze. *Ratio* che è stata replicata anche dal legislatore del 2014 nel riformulare il comma 5 (dapprima con la legge 21 febbraio 2014, n. 10, di conversione — con modifiche — del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146; poi con la legge 16 maggio 2014, n. 79, di conversione — con modifiche — del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36), là dove — superando l'impostazione dell'originario testo del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 — si è prevista una disciplina unitaria per le condotte di «lieve entità» aventi ad oggetto entrambe le tipologie di droga.

A fronte del trattamento sanzionatorio unitario per le due categorie di sostanze stupefacenti previsto per le condotte contemplate dall'art. 73, comma 5, per le condotte «non lievi» aventi ad oggetto tipologie diverse di materiale drogante, non solo non v'è più unitarietà sanzionatoria, ma è addirittura previsto uno iato edittale di ben due anni (essendo comminata, per le condotte aventi ad oggetto le sostanze di cui alla Tabella II, la pena detentiva da due a sei anni e, per quelle aventi oggetto le sostanze di cui alla Tabella I, la pena detentiva da otto a venti anni), foriero di ingiustificabili disparità di trattamento. Iato edittale che verrebbe meno allorché — per l'ipotesi di cui all'art. 73, comma 1 — fosse ripristinato il limite minimo di pena edittale di sei anni di reclusione.

13. L'attuale trattamento sanzionatorio previsto dal comma 1 del citato art. 73 si appalesa, quanto alla previsione del minimo edittale fissato in otto anni, in contrasto anche col principio di proporzionalità, riportabile al disposto degli articoli 3 e 27 Cost.

La sproporzione del trattamento sanzionatorio si rivela con nitidezza nel momento in cui — in presenza di fatti che presentino una non rilevante gravità, ma che non consentano l'inquadramento della fattispecie nell'art. 73, comma 5 — il decidente, pur indirizzandosi verso il minimo edittale, si trova comunque costretto ad infliggere pene di entità eccessiva, che non sono in ragionevole rapporto con il disvalore della condotta.



14. Occorre rimarcare come questa Corte non intenda sollecitare un «intervento creativo» del Giudice costituzionale, tale da interferire «indebitamente nella sfera delle scelte di politica sanzionatoria rimesse al legislatore, in spregio al principio della separazione dei poteri», là dove — per quanto si è sopra chiarito — la pronuncia invocata muove anzi verso il ripristino del parametro edittale previsto dallo stesso legislatore del 2006.

Il Collegio è ben conscio del fatto che, secondo i principi anche di recente espressi dalla Consulta nella sentenza n. 236 del 2016, le valutazioni in punto di ragionevolezza e di proporzionalità in materia sanzionatoria penale devono essere condotte attraverso precisi punti di riferimento, già rinvenibili nel sistema legislativo «in riferimento a grandezze già rinvenibili nell'ordinamento» (v. sentenze n. 148 del 2016 e n. 22 del 2007), giacché obiettivo del controllo sulla manifesta irragionevolezza delle scelte sanzionatorie non è alterare le opzioni discrezionali del legislatore, ma ricondurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze.

Se non che, nel caso di specie, la «grandezza già rinvenibile nell'ordinamento» è esattamente quella già individuata dal legislatore del 2006, il quale aveva comminato, per le condotte previste nell'art. 73, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, la pena minima di sei anni di reclusione (per tutte le tipologie di droga e, dunque, anche per quelle c.d. pesanti).

In altri termini, questa Corte remittente ritiene unica soluzione conforme ai parametri costituzionali degli articoli 25, comma secondo, 3 e 27 Cost. — tale da delineare un intervento «a rime obbligate» —, quella del ripristino del trattamento sanzionatorio già introdotto nel 2006 da sei a venti anni di reclusione.

15. Le considerazioni sopra svolte non valgono per la pena pecuniaria, dal momento che dalla pronuncia di incostituzionalità è disceso un effetto in favor, seppure di minimo rilievo (la pena pecuniaria è stata difatti ridotta da 26.000 a 25.822 euro di multa).

16. Occorre osservare come al «risultato» invocato da questo Giudice remittente la Corte costituzionale adita potrebbe giungere, in linea teorica, anche con una pronuncia di natura meramente interpretativa. Nondimeno tale esito decisorio — pur suscettibile di influire sulle situazioni future — renderebbe problematica l'applicazione del trattamento sanzionatorio più favorevole con riguardo ai fatti commessi e giudicati nell'intervallo fra la sentenza n. 32/2014 e l'eventuale decisione in tale senso del Giudice Costituzione e potrebbe, pertanto, essere foriero di ingiustificate disparità di trattamento fra cittadini in una medesima posizione.

16. Conclusivamente, questa Corte chiede che la Corte costituzionale dichiari costituzionalmente illegittima, per violazione degli articoli 25, comma secondo, 3 e 27 Cost. la norma di cui all'art. 73, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nella parte in cui prevede quale minimo della pena detentiva la reclusione di otto anni anziché di sei anni.

P.Q.M.

Ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, come risultante a seguito della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, quanto alla pena minima edittale, per contrasto con gli articoli 25, 3 e 27 Cost.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al pubblico ministero ricorrente, all'imputato, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso, il 13 dicembre 2016

Il Presidente: CARCANO

Il consigliere estensore: BASSI



n. 24

*Ordinanza del 2 novembre 2016 del Tribunale di La Spezia nel procedimento civile
promosso da Pellegrino Salvatore ed altri contro INPS*

Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento integrale per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS e in diverse misure percentuali per quelli compresi tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, comma 25, come sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie *TFR*), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109.

TRIBUNALE DELLA SPEZIA

Il Giudice monocratico, in funzione di Giudice del lavoro, dott. Gabriele Romano, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Nel procedimento n. 347/2016 R.G.L., promosso da: Salvatore Pellegrino, Roberto Seligardi, Vincenzo Valente, Franco Micheletto e Franca Beraldi (avv. Claudio Cipollini);

Contro: INPS (avv. Cinzia Lolli).

Con ricorso depositato in data 24 marzo 2016 Salvatore Pellegrino, Roberto Seligardi, Vincenzo Valente, Franco Micheletto e Franca Beraldi convenivano in giudizio davanti al Tribunale della Spezia l'INPS, per sentire dichiarare il loro diritto, con corrispondente condanna dell'Istituto convenuto, al pagamento delle somme richieste a titolo di arretrati per rivalutazione dei trattamenti pensionistici per gli anni 2012/2013, oltre le differenze successivamente maturate, previa rimessione degli atti del giudizio alla Corte costituzionale per l'esame della questione di legittimità costituzionale del comma 25, dell'art. 24, decreto-legge n. 201/2011 (convertito in legge n. 214/2011), come modificato dal decreto-legge n. 65/2015 (convertito in legge n. 109/2015).

L'INPS, ritualmente intimato, si costituiva in giudizio resistendo alle domande avversarie.

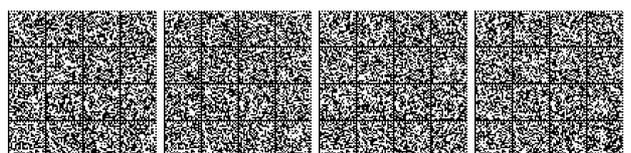
Prima di affrontare la dedotta questione di legittimità costituzionale, è opportuno premettere alcuni cenni in ordine all'evoluzione del quadro normativo di riferimento.

La perequazione automatica, quale strumento di adeguamento delle pensioni al mutato potere di acquisto della moneta, fu disciplinata dalla legge 21 luglio 1965, n. 903. La discrezionalità di cui gode il legislatore nella scelta del meccanismo perequativo diretto all'adeguamento delle pensioni, fondata sul disposto degli articoli 36 e 38 Cost., ha quindi trovato il proprio meccanismo attuativo nel sistema di perequazione automatica dei trattamenti pensionistici, introdotto dall'art. 19, della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), mediante l'agganciamento in misura percentuale degli aumenti delle pensioni all'indice del costo della vita calcolato dall'ISTAT.

In considerazione di variabili esigenze di contenimento della spesa, si sono succedute nel tempo diverse sospensioni legislative del meccanismo rivalutativo, tra le quali quella introdotta con la disposizione censurata dai ricorrenti.

Dopo le misure di contenimento adottate con gli articoli 16 legge n. 843/1978 e 2 decreto-legge n. 348/1992, i successivi interventi di cui all'art. 59, comma 13, legge n. 449/1997 e 1, comma 19, legge n. 247/2007 sono stati ritenuti legittimi dalla Corte costituzionale, rispettivamente con ordinanza n. 256/2001 e con sentenza n. 316/2010.

Un ulteriore blocco della perequazione è stato introdotto con l'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011, convertito con modificazioni in legge n. 214/2011 che aveva previsto che la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici disciplinata dall'art. 34, comma 1, legge n. 448/1998, per gli anni 2012 e 2013, fosse riconosciuta, nella misura del 100%, per i soli trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS.



Con sentenza n. 70 del 30 aprile 2015 la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità, per violazione degli articoli 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Costituzione, del predetto art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011 cit., nella parte in cui prevede che, in considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, ai sensi dell'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, nella misura del 100 per cento esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS.

A seguito di tale sentenza, veniva emanato il decreto-legge n. 65/2015, convertito in legge n. 109/2015, che ha modificato il comma 25 dell'art. 24 del citato decreto-legge n. 201/2011 nei seguenti termini:

«La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta:

a) nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

c) nella misura del 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

d) nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

e) non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi».

I ricorrenti, richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, lamentano l'incostituzionalità della disciplina da ultimo indicata sotto i seguenti profili:

1) Violazione del principio di cui all'art. 38, comma 2, Cost., poiché la mancata rivalutazione impedisce la conservazione nel tempo del valore della pensione, menomandone l'adeguatezza;

2) Violazione del principio di cui all'art. 36, comma 1, Cost., poiché la mancata rivalutazione viola il principio di proporzionalità tra pensione (che costituisce il prolungamento della retribuzione goduta in costanza di lavoro) e retribuzione goduta durante l'attività lavorativa;

3) Violazione del principio derivante dal combinato disposto degli articoli 36, 38 e 3 Cost., poiché la mancata rivalutazione, violando il principio di proporzionalità tra pensione e retribuzione e quello di adeguatezza della prestazione previdenziale, altera il principio di eguaglianza e ragionevolezza, causando una irrazionale discriminazione in danno della categoria dei pensionati;

4) Violazione del principio di universalità dell'imposizione di cui all'art. 53 Cost., nonché di quello di non discriminazione ai fini dell'imposizione, di ragionevolezza nell'esercizio del potere di imposizione, nonché del principio della parità di prelievo a parità di presupposto di imposta di cui al combinato disposto degli articoli 3, 23 e 53 Cost., poiché la misura adottata si configura quale prestazione patrimoniale di natura sostanzialmente tributaria, in quanto doverosa, non connessa all'esistenza di un rapporto sinallagmatico tra le parti e collegata esclusivamente alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante;

5) Violazione dell'art. 136 Cost., avendo la Corte costituzionale da sempre sostenuto il principio secondo cui una sua sentenza ha efficacia vincolante anche per il Parlamento, al quale è preclusa la possibilità di ripristinare l'efficacia di una norma di legge già precedentemente dichiarata incostituzionale.

Ritiene questo giudice che la questione d'incostituzionalità sollevata dai ricorrenti sia rilevante e non manifestamente infondata.



Come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 70 del 2015, «la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost. Tale strumento si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita (fra le altre, sentenza n. 208 del 2014 e sentenza n. 116 del 2013).

Per le sue caratteristiche di neutralità e obiettività e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, la tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il quantum di tutela di volta in volta necessario. Un tale intervento deve ispirarsi ai principi costituzionali di cui agli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., principi strettamente interconnessi, proprio in ragione delle finalità che perseguono.

La ragionevolezza di tali finalità consente di predisporre e perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost. così da evitare disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici. Nell'applicare al trattamento di quiescenza, configurabile quale retribuzione differita, il criterio di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36, primo comma, Cost.) e nell'affiancarlo al criterio di adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.), questa Corte ha tracciato un percorso coerente per il legislatore, con l'intento di inibire l'adozione di misure disomogenee e irragionevoli (fra le altre, sentenze n. 208 del 2014 e n. 316 del 2010). Il rispetto dei parametri citati si fa tanto più pressante per il legislatore, quanto più si allunga la speranza di vita e con essa l'aspettativa, diffusa fra quanti beneficiano di trattamenti pensionistici, a condurre un'esistenza libera e dignitosa, secondo il dettato dell'art. 36 Cost.

Non a caso, fin dalla sentenza n. 26 del 1980, questa Corte ha proposto una lettura sistematica degli articoli 36 e 38 Cost., con la finalità di offrire «una particolare protezione per il lavoratore». Essa ha affermato che proporzionalità e adeguatezza non devono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, «ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta», senza che ciò comporti un'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, poiché è riservata al legislatore una sfera di discrezionalità per l'attuazione, anche graduale, dei termini suddetti (*ex plurimis*, sentenze n. 316 del 2010; n. 106 del 1996; n. 173 del 1986; n. 26 del 1980; n. 46 del 1979; n. 176 del 1975; ordinanza n. 383 del 2004). Nondimeno, dal canone dell'art. 36 Cost. «consegue l'esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo» (sentenza n. 501 del 1988; fra le altre, negli stessi termini, sentenza n. 30 del 2004). Il legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali deve «dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona» (sentenza n. 316 del 2010). Per scongiurare il verificarsi di «un non sopportabile scostamento» fra l'andamento delle pensioni e delle retribuzioni, il legislatore non può eludere il limite della ragionevolezza (sentenza n. 226 del 1993).

Al legislatore spetta, inoltre, individuare idonei meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita. Così è avvenuto anche per la previdenza complementare, che, pur non incidendo in maniera diretta e immediata sulla spesa pubblica, non risulta del tutto indifferente per quest'ultima, poiché contribuisce alla tenuta complessiva del sistema delle assicurazioni sociali (sentenza n. 393 del 2000) e, dunque, all'adeguatezza della prestazione previdenziale ex art. 38, secondo comma, Cost.

Pertanto, il criterio di ragionevolezza, così come delineato dalla giurisprudenza citata in relazione ai principi contenuti negli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali».

In altre parole, il legislatore è vincolato nell'*an* circa la spettanza della perequazione, pur mantenendo una discrezionalità nella determinazione in concreto del *quantum* della tutela. Tale discrezionalità dev'essere però esercitata secondo ragionevolezza, garantendo una protezione effettiva, mediante l'individuazione di meccanismi che, pur nel bilanciamento tra le esigenze di politica economica e le disponibilità finanziarie, assicurino un reale ed effettivo adeguamento dei trattamenti di quiescenza alle variazioni del costo della vita (v. anche Corte Cost., sent. n. 30/2004).

Così, il Giudice delle leggi, con sentenza n. 316 del 2010, ha ritenuto esercizio ragionevole della discrezionalità del legislatore e, dunque, legittimo l'intervento di cui all'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007, con il quale era stato disposto il blocco della perequazione automatica, per il solo anno 2008, delle pensioni con importo superiore a otto volte il trattamento minimo INPS, con lo scopo dichiarato di contribuire al finanziamento solidale degli interventi sulle pensioni di anzianità, contestualmente adottati con l'art. 1, commi 1 e 2, della medesima legge.



La Corte, in particolare, ha escluso che vi fosse stata lesione dei principi di adeguatezza e proporzionalità delle pensioni alle retribuzioni, di cui agli articoli 38 e 36 Cost., considerato che le pensioni incise dalla norma impugnata, per il loro importo piuttosto elevato e per la limitazione dell'intervento ad un solo anno, presentavano margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo. Quanto alle censure di irragionevolezza, la Corte ha osservato che «dev'essere riconosciuta al legislatore — all'interno di un disegno complessivo di razionalizzazione della precedente riforma previdenziale — la libertà di adottare misure, come quella denunciata, di concorso solidaristico al finanziamento di un riassetto progressivo delle pensioni di anzianità, onde riequilibrare il sistema a costo invariato. In tale prospettiva, neppure può ritenersi violato il principio di eguaglianza, perché il blocco della perequazione automatica per l'anno 2008, operato esclusivamente sulle pensioni superiori ad un limite d'importo di sicura rilevanza, realizza un trattamento differenziato di situazioni obiettivamente diverse rispetto a quelle, non incise dalla norma impugnata, dei titolari di pensioni più modeste. E che si tratti di situazioni disomogenee trova conferma nella stessa disciplina «a regime» della perequazione automatica, la quale prevede una copertura decrescente, a mano a mano che aumenta il valore della prestazione. Inoltre, la chiara finalità solidaristica dell'intervento, in contrappeso all'espansione della spesa pensionistica dovuta alla graduazione dell'entrata in vigore di nuovi più rigorosi criteri di accesso al pensionamento di anzianità, offre una giustificazione ragionevole alla soppressione annuale della rivalutazione automatica prevista a scapito dei titolari dei trattamenti medio - alti. Il loro sacrificio, infatti, serve ad attuare la scelta non arbitraria del legislatore di soddisfare — cancellando la brusca elevazione dell'età minima pensionabile — le aspettative maturate dai lavoratori, i quali, in base alla più favorevole disciplina previgente, erano prossimi al raggiungimento del prescritto requisito anagrafico».

Respite le censure di incostituzionalità portate alla sua attenzione, la Corte, in chiusura della pronuncia, non ha mancato di lanciare un monito al legislatore, segnalando espressamente che «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità (su cui, nella materia dei trattamenti di quiescenza, v. sentenze n. 372 del 1998 e n. 349 del 1985), perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta».

Tale monito non è stato tuttavia ascoltato dal legislatore, come evidenziato dalla stessa Corte costituzionale nella successiva sentenza n. 70 del 2015.

In effetti, con l'intervento di cui al comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, è stata introdotto un ulteriore blocco del meccanismo rivalutativo secondo una disciplina che si discosta sotto diversi profili da quella precedentemente ritenuta conforme a Costituzione.

Ed invero, l'intervento adottato nel 2011, rispetto al blocco della perequazione per il 2008, incide su trattamenti di importo inferiore rispetto a quelli di cui all'intervento precedente, per un periodo di tempo più lungo (un biennio, in luogo di un solo anno) e per motivazioni riconducibili a generiche esigenze di bilancio, laddove la legge n. 247/2007 aveva disposto il blocco della rivalutazione per espresse finalità solidaristiche legate al complessivo riequilibrio del sistema pensionistico.

La Corte costituzionale, chiamata ad esprimersi sulla legittimità dell'intervento in questione, ha quindi osservato che «La censura relativa al comma 25, dell'art. 24, del decreto-legge n. 201 del 2011, se vagliata sotto i profili della proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico, induce a ritenere che siano stati valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con «irrimediabile vinificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività» (sentenza n. 349 del 1985).

Non è stato dunque ascoltato il monito indirizzato al legislatore con la sentenza n. 316 del 2010.

Si profila con chiarezza, a questo riguardo, il nesso inscindibile che lega il dettato degli articoli 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. (fra le più recenti, sentenza n. 208 del 2014, che richiama la sentenza n. 441 del 1993). Su questo terreno si deve esercitare il legislatore nel proporre un corretto bilanciamento, ogniqualvolta si profili l'esigenza di un risparmio di spesa, nel rispetto di un ineludibile vincolo di scopo «al fine di evitare che esso possa pervenire a valori critici, tali che potrebbero rendere inevitabile l'intervento correttivo della Corte» (sentenza n. 226 del 1993). La disposizione concernente l'azzeramento del meccanismo perequativo, contenuta nel comma 24, dell'art. 25, del decreto-legge n. 201 del 2011, come convertito, si limita a richiamare genericamente la «contingente situazione finanziaria», senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi. Anche in sede di conversione (legge 22 dicembre 2011, n. 214), non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate, come previsto dall'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica» (sentenza n. 26 del 2013, che interpreta il citato art. 17 quale «puntualizzazione tecnica» dell'art. 81 Cost.).



L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). Quest'ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.».

Nei confronti delle disposizioni introdotte con il decreto legge n. 65/2015, censurate dagli odierni ricorrenti, si ritiene possano porsi i medesimi dubbi di legittimità costituzionale già ravvisati dalla Corte con riferimento alla precedente formulazione dell'art. 25, comma 24, del decreto-legge n. 201 del 2011.

Anche la disciplina attualmente vigente, infatti, analogamente a quanto disposto con l'intervento dichiarato incostituzionale:

esclude in toto la rivalutazione nei confronti di trattamenti pensionistici di importo inferiore (sei volte il trattamento minimo INPS) rispetto a quelli (di importo pari ad otto volte il minimo) che la Corte, con sentenza n. 316/2010, aveva ritenuto «di sicura rilevanza» e che «presentavano margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo»; vengono poi individuate, con la disciplina in esame, fasce intermedie di valore, nei cui confronti la rivalutazione viene comunque pesantemente incisa (in particolare, per le pensioni di valore compreso tra tre e quattro volte il minimo, la rivalutazione è limitata nell'importo del 40% di quella che sarebbe dovuta, limitazione che si eleva al 20% per i trattamenti compresi tra quattro e cinque volte il minimo ed al 10% per i trattamenti tra cinque e sei volte il minimo);

conferma il blocco della perequazione automatica per un biennio, introducendo ulteriori limitazioni anche per gli anni successivi (in virtù della disposizione che limita l'operatività della rivalutazione relativa al biennio al 20% per il biennio seguente, 2014/2015, ed al 50% per il 2016);

come in occasione dell'intervento precedente — ed a differenza del blocco per il 2008, motivato per specifiche finalità solidaristiche interne al sistema previdenziale — difetta dell'indicazione di puntuali ragioni giustificative, risultando, anche in questo caso, il diritto dei pensionati sacrificato in nome di obiettivi generici, quali il «rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica» e la «salvaguardia della solidarietà intergenerazionale», ossia enunciazioni che — come efficacemente evidenziato dall'ordinanza di rimessione del Tribunale di Genova del 9 agosto 2016 — hanno riguardo a finalità già insite di per sé (ex articoli 81 e 38 Cost.) in ogni iniziativa legislativa adottata nella materia pensionistica.

Deve inoltre prendersi atto di come l'intervento in esame rientri in un disegno complessivo — quale quello stigmatizzato da Corte cost. n. 316/2010 — di frequente reiterazione di misure intese a paralizzare il meccanismo perequativo, tali da esporre il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità, «perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta».

Risulta pertanto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dai ricorrenti, con riferimento al rispetto dei principi di proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e di adeguatezza del trattamento medesimo (art. 38, secondo comma, Cost.), quest'ultimo da intendersi anche quale espressione del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. ed al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

Parimenti, non emerge l'infondatezza *prima facie* dell'eccezione di illegittimità costituzionale della disciplina in esame sotto il profilo della violazione dell'art. 136 Cost.

Nel chiarire la portata dell'art. 136, comma 1, Cost., la Corte, con sentenza n. 223 del 1983, ha richiamato alcuni propri risalenti precedenti, quali la sentenza n. 73 del 1963, in cui si è precisato che il rigore del citato precetto costituzionale impone al legislatore di «accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima», anziché «prolungarne la vita» sino all'entrata in vigore di una nuova disciplina del settore; nel medesimo senso, ha ricordato la sentenza n. 88 del 1966, là dove la Corte ha riaffermato che le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, «anche se indirettamente», esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione.

Recentemente, la Corte è tornata a stigmatizzare le disposizioni con cui il legislatore, statale o regionale, interviene per mitigare gli effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale, per conservare o ripristinare, in tutto o in parte, gli effetti della norma dichiarata illegittima (v., ad es., sentenza n. 169 del 2015 e, da ultimo, sentenza n. 224 del 20 ottobre 2016).



Nella specie, il legislatore del decreto legge n. 65/2015 ha introdotto, con riferimento alle pensioni di importo superiore a sei volte il minimo, un blocco totale della perequazione identico a quello che, per il medesimo periodo temporale, era già stato introdotto nel 2011 per il tramite della disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza n. 70 del 2015. È evidente quindi la violazione del giudicato costituzionale.

Violazione che, nondimeno, può ravvisarsi anche con riferimento a quelle ipotesi intermedie (pensioni di valore compreso tra tre e sei volte il minimo) in cui il legislatore, a parziale modifica della precedente disciplina dichiarata incostituzionale, ha introdotto un blocco parziale, variabile dal 60 al 90%, della perequazione che sarebbe spettata in applicazione della disciplina generale: anche in dette ipotesi, infatti, il blocco della perequazione, seppure limitato nel *quantum*, sconta gli stessi vizi già ravvisati nella sentenza del 2015, ossia la durata biennale della sospensione, l'incisione su trattamenti pensionistici di importo non elevato e l'omessa individuazione specifica delle esigenze finanziarie presupposte e dei motivi della loro prevalenza sui diritti oggetto di bilanciamento.

Va invece ritenuta manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale con riferimento ai parametri di cui al combinato disposto degli articoli 3, 23 e 53 Cost., sui quali la Corte, con la più volte menzionata sentenza n. 70 del 2015, ha già avuto modo di osservare che l'azzeramento della perequazione automatica oggetto di censura sfugge ai canoni della prestazione patrimoniale di natura tributaria, atteso che esso non dà luogo ad una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinato a reperire risorse per l'erario.

Quanto alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, è sufficiente rilevare che le disposizioni di cui all'art. 1, decreto-legge n. 65/2015, convertito in legge n. 109/2015, hanno variamente inciso sul diritto, azionato dagli odierni ricorrenti, ad ottenere la perequazione integrale dei propri trattamenti pensionistici, pacifico essendo che Pellegrino e Seligardi godono di una pensione di valore compreso tra tre e quattro volte il trattamento minimo [ipotesi contemplata dall'art. 24, decreto-legge n. 201/2011, comma 25, lettera *b*), con riconoscimento del 40% della rivalutazione], Beraldi tra quattro e cinque volte il trattamento minimo [ipotesi di cui alla lett. *d*) del medesimo comma 25, con riconoscimento della rivalutazione nella misura del 20%], mentre Micheletto e Valente, godendo di un trattamento di importo superiore a sei volte il minimo, non si sono visti riconoscere alcuna rivalutazione, come previsto dal comma 25 cit., lett. *e*).

P.Q.M.

Il giudice monocratico, in funzione di giudice del lavoro:

1) *Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, nel testo sostituito dall'art. 1, decreto-legge n. 65/2015, convertito in legge n. 109/2015), nella parte in cui prevede che «La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta: [...] b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; [...] d) nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; e) non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi», per violazione degli articoli 3, 36 comma 1, 38 comma 2 e 136 Cost.;*

2) *Sospende il presente giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

3) *Dispone che la presente ordinanza sia trasmessa al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle Camere del Parlamento;*

4) *Manda la Cancelleria per gli adempimenti di competenza.*

La Spezia, 2 novembre 2016

Il Giudice: ROMANO



n. 25

Ordinanza del 7 novembre 2016 del Tribunale di La Spezia nel procedimento civile promosso da Nardini Sergio ed altri contro INPS

Previdenza e assistenza - Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici - Perequazione automatica delle pensioni per gli anni 2012 e 2013 - Esclusione per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS - Riconoscimento integrale per i trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS e in diverse misure percentuali per quelli compresi tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS.

Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, comma 25, come sostituito dall'art. 1, comma 1, n. 1), del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2015, n. 109.

TRIBUNALE DELLA SPEZIA

Addi 7 novembre 2016,

avanti il Tribunale della Spezia, quale giudice monocratico del lavoro, nella persona del Giudice dottor Giampiero Panico, nella causa n. 573 del 2016 R.G.L., sono comparsi:

l'avvocato Battistini per la parte ricorrente;
per INPS l'avvocato Lolli.

L'avvocato Lolli, quale difensore dell'INPS, in virtù dei poteri associati alla sua delega, dichiara di accettare la limitazione della domanda al capo dell'accertamento del diritto, come precisato da parte ricorrente in corso di causa.

Le parti si riportano ai rispettivi atti.

Il Giudice, dato atto, si ritira per deliberare come da provvedimento che sarà letto al termine della Camera di consiglio ed emesso per via telematica.

Il Giudice del lavoro: PANICO

L'assistente giudiziario: BALDINI

Dato atto, pronunzia l'ordinanza che segue.

TRIBUNALE DELLA SPEZIA

ORDINANZA

Il giudice monocratico, in funzione di giudice del lavoro, sulla domanda avanzata da Sergio Nardini ed altri, in causa riunita, nei confronti dell'INPS, in relazione alla questione di legittimità costituzionale sollevata da parte ricorrente, udita la discussione sul punto, osserva quanto segue.

I ricorrenti (tutti residenti nel circondario di questo Tribunale) sono pensionati INPS, precisamente:

Sergio Nardini è titolare di pensione Vocom n. 36022009=, il cui rateo mensile ammontava, negli anni 2012 e 2013, ad euro 1.462,00= lordi e, nell'anno 2011, ad euro 1.459,14=;

Giuseppe Novelli è titolare di pensione VO n. 10038350=, il cui rateo mensile ammontava, negli anni 2012 e 2013, ad euro 1.754,80= lordi e, nell'anno 2011, ad euro 1.751,42=;



Maurizio Porcari è titolare di pensione ET n. 00457744=, il cui rateo mensile ammontava, negli anni 2012 e 2013, ad euro 2.044,36= lordi e, nell'anno 2011, ad euro 2.040,46=;

Giacomo Vergassola è titolare di pensione VET n. 00475045=, il cui rateo mensile ammontava, negli anni 2012 e 2013, ad euro 2.373,98= lordi e, nell'anno 2011, ad euro 2.369,51=;

Enrico Saporito è titolare di pensione ET n. 00470200=, il cui rateo mensile ammontava, negli anni 2012 e 2013, ad euro 2.387,68= lordi e, nell'anno 2011, ad euro 2.383,18=;

Vittorio Zavanella è titolare di pensione EL n. 00169238=, il cui rateo mensile ammontava, negli anni 2012 e 2013, ad euro 1.602,25= lordi e, nell'anno 2011, ad euro 1.599,13=;

Francesco Marchini è titolare di pensione FS n. 00434389=, il cui rateo mensile ammontava, negli anni 2012 e 2013, ad euro 1.823,28= lordi e, nell'anno 2011, ad euro 1.819,78=;

Cesare Fregosi è titolare di pensione ET n. 00457753=, il cui rateo mensile ammontava, negli anni 2012 e 2013, ad Euro 2.074,29= lordi e, nell'anno 2011, ad euro 2.070,33=;

Francesco Ferrari è titolare di pensione VOART n. 33024751=, il cui rateo mensile ammontava, negli anni 2012 e 2013, ad euro 1.910,89= lordi e, nell'anno 2011, ad euro 1.907,26=.

Agiscono per sentir accertare — previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, nella legge n. 214 del 2011, come modificato dall'art. 1, comma 1, n. 1), decreto-legge n. 65 del 2015, convertito, con modificazioni, nella legge n. 109 del 2015 — il proprio diritto alla differenza sugli arretrati ad essi spettanti per gli anni 2012-2013-2014-2015 per effetto della sentenza n. 70 del 2015 della stessa Corte costituzionale e conseguente condanna dell'Istituto al pagamento.

L'INPS resiste in giudizio in tutte le cause riunite, avanzando difese esclusivamente di merito ed incentrate sulla irrilevanza e manifesta infondatezza della dedotta questione di legittimità costituzionale, con conseguente richiesta di rigetto delle attrici domande siccome infondate.

In corso di giudizio, i ricorrenti hanno dichiarato di limitare la propria domanda — sempre previa rimessione della questione di legittimità costituzionale — al capo dell'accertamento del proprio diritto alla differenza sugli arretrati di pensione per gli anni sopraddetti, con riserva di agire separatamente per l'esatta quantificazione e liquidazione del credito.

La difesa dell'INPS ha accettato la limitazione della domanda.

Occorre quindi brevemente premettere che il disposto dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, nella legge n. 214 del 2011, prima dell'intervento della sentenza n. 70 del 2015 della Corte costituzionale, stabiliva che

«In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante ai sensi del presente comma, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato. Il comma 3 dell'art. 18 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, è abrogato».

I ricorrenti sono stati incisi dagli effetti di questa disposizione, ma, successivamente, la Corte delle leggi, con la sentenza 10 marzo - 30 aprile 2015, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale

«nella parte in cui prevede che “In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento”» ... (2° capo del dispositivo).

Il legislatore è quindi prontamente intervenuto con il decreto-legge n. 65 del 2015, convertito, con modificazione, nella legge n. 109 del 2015 (art. 1, comma 1, n. 1), ed ha riscritto l'art. 24, comma 25, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, nella legge n. 214 del 2011, prevedendo che

«1. Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà



intergenerazionale, all'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni:

il comma 25 è sostituito dal seguente: «25. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta: *a)* nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; *b)* nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; *c)* nella misura del 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; *d)* nella misura del 10 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; *e)* non è riconosciuta per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi.»».

In forza dell'applicazione di questa normativa ai ricorrenti, i loro trattamenti pensionistici sono stati rivalutati come segue;

per Nardini, Novelli, Zavanella, Marchini, Ferrari, del 40%, in quanto la rispettiva pensione era superiore a tre volte ed inferiore a quattro volte il trattamento minimo INPS (pari, per l'anno 2012, ad euro 480,53= e, per l'anno 2013, ad euro 481,00=);

per Porcari, Vergassola, Saporito, Fregosi, del 20%, in quanto la rispettiva pensione era superiore a quattro volte ed inferiore a cinque volte il ridotto trattamento minimo;

conseguentemente, ciascuno dei ricorrenti lamenta di esser creditore, anno per anno, dal 2012 al 2015, di importi variabili, posizione per posizione, tra euro 400,00= ed euro 2.200,00=, a titolo di ulteriore ed integrale perequazione, se fosse stata pienamente attuata la ridetta sentenza n. 70 del 2015 ed alla luce di quanto esposto dalla circolare INPS n. 125 del 2015 (in atti prodotta).

Sussiste pertanto l'interesse ad agire ed anche la rilevanza della questione che si va ad esporre, in quanto la perequazione dei trattamenti pensionistici dei ricorrenti nella lamentata ed inferiore misura discende proprio dall'art. 1, comma 1, n. 1), decreto-legge n. 65 del 2015, convertito, con modificazioni, nella legge n. 109 del 2015.

In primo luogo, la modifica dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201 del 2011, operata con il ridotto art. 1, comma 1, n. 1), decreto-legge n. 65 del 2015, appare contrastare con il disposto dell'art. 136, 1° comma, Cost.; ai sensi di questa disposizione, infatti, la norma dichiarata incostituzionale «cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione».

È accaduto tuttavia più volte che il legislatore, intervenendo dopo la declaratoria di incostituzionalità di una disposizione di legge, ne abbia sostanzialmente prolungato (o ripristinato) la sua efficacia, con un agire che la stessa Corte costituzionale non ha mancato di stigmatizzare (v., p. es., Corte costituzionale 22-23 aprile 2013, n. 72, in motivaz., Id. 24 giugno-16 luglio 2015, n. 169, Id. 5-20 ottobre 2016, n. 224).

Nel caso di specie, la sentenza n. 70 del 2015 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201 del 2011, nella parte in cui la rivalutazione era «riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento».



Il legislatore del 2015 ha sostituito — con effetto dal 21 maggio 2015 (art. 8, decreto-legge n. 65 del 2015) — la disposizione censurata con una molto più articolata, ma, a fronte di una pronunzia che dichiarava l'illegittimità costituzionale della rivalutazione limitata ai trattamenti che non eccedevano il triplo del minimo e nulla agli altri, ha introdotto un meccanismo che rivaluta in percentuali limitate e progressivamente riducentesi tutti i trattamenti.

In particolare, per quanto rileva in questo giudizio, per chi gode di una pensione compresa tra il triplo ed il quadruplo del minimo, la rivalutazione è del 40% (è il caso dei ricorrenti Nardini, Novelli, Zavanella, Marchini, Ferrari), mentre per chi gode di una pensione compresa tra il quadruplo ed quintuplo del minimo, la rivalutazione scende al 20% (è il caso dei ricorrenti Porcari, Vergassola, Saporito, Fregosi).

La violazione dell'art. 136, Cost. appare non manifestamente infondata, atteso che, nella motivazione della decisione n. 70 del 2015, la Corte delle leggi aveva rilevato come l'originario art. 24, comma 25, fosse «eccentrico» rispetto al nostro sistema pensionistico, poiché incidiva totalmente sui trattamenti superiori al triplo del minimo ed aveva durata biennale, anziché, come solitamente avvenuto per altre norme di blocco, meramente annuale.

In sostanza, la disposizione censurata in nulla teneva conto delle esigenze di vita per coloro che percepivano una pensione superiore al triplo del minimo ed imponeva la cristallizzazione del loro trattamento per un periodo eccessivamente lungo in relazione al possibile variare del potere di acquisto della moneta.

Evidentemente, il legislatore del 2011 non aveva considerato tali profili, ma si era unicamente mosso nell'ottica di tutelare esigenze di bilancio.

La disposizione che ora si porta all'attenzione della Corte delle leggi pare muoversi nel medesimo solco di quella censurata, perché attua la sentenza n. 70 del 2015 senza considerare le esigenze dei pensionati ad avere un'adeguata rivalutazione del proprio trattamento ed ha riguardo unicamente alla compatibilità di bilancio con le possibili conseguenze economiche derivanti dall'attuazione della ridetta decisione.

E che le esigenze dei pensionati non siano state considerate — o, comunque, adeguatamente ponderate rispetto alle necessità di bilancio — appare dal raffronto con i crediti che, anno per anno, gli odierni ricorrenti espongono: da euro 400,00= ad euro 2.200,00=, secondo i casi, tali, comunque, da essere significativi e rilevanti.

Per questo motivo, l'intervento normativo del 2015 — anche per coloro, come i ricorrenti, ai quali è riconosciuta una certa rivalutazione — appare volgere piuttosto alla limitazione degli effetti della sentenza n. 70 del 2015 e, quindi, sospettabile di inadempimento al dettato dell'art. 136, Cost.

La disposizione introdotta con l'art. 1, comma 1, n. 1), decreto-legge n. 65 del 2015, appare sospettabile anche di violazione degli articoli 3, 36, 1° comma e 38, 2° comma, Cost., poiché il meccanismo perequativo da essa stabilito conduce a risultati assai modesti e tali da compromettere la conservazione nel corso del tempo del valore del trattamento pensionistico, con pregiudizio delle finalità previste dai ridetti articoli.

Al riguardo, si riconsideri l'entità del credito esposto da ciascun ricorrente; in particolare:

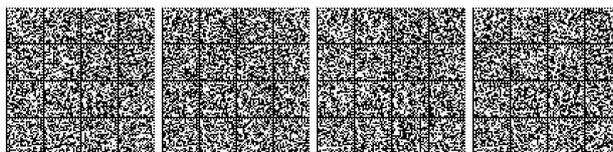
per chi gode di una pensione tra il triplo ed il quadruplo del minimo (è il caso dei ricorrenti Nardini, Novelli, Zavanella, Marchini, Ferrari), si ha che, a fronte di un trattamento mensile tra euro 1.441,00= ed euro 1.924,00= (considerando il minimo di euro 481,00= dell'anno 2013), il credito esposto varia tra euro 456,04= ed euro 1.933,23=;

per chi gode di una pensione tra il quadruplo ed il quintuplo del minimo (è il caso dei ricorrenti Porcari, Vergassola, Saporito, Fregosi), si ha che, a fronte di un trattamento mensile tra euro 1.924,00= ed euro 2.405,00=, il credito esposto varia tra euro 537,15= ed euro 2.031,90=.

Conseguentemente, il rateo mensile di pensione per l'anno 2016, dovrebbe avere una maggiorazione di euro 135,78= per Nardini, di euro 267,83= per Novelli, di euro 246,92= per Porcari, di euro 290,15= per Vergassola, di euro 303,91 per Saporito, di euro 244,20= per Zavanella, di euro 289,06= per Marchini, di euro 250,59= per Fregosi, di euro 328,08= per Ferrari.

Si tratta di importi che evidenziano, a contrario, come la rivalutazione operata per effetto del nuovo art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201 del 2011, sia assai modesta e tale da far dubitare che sia conforme all'art. 3 e soddisfi ai richiamati precetti dell'art. 36, 1° comma e 38, 2° comma, Cost.

Da questo punto di vista, la disposizione in esame si discosta sensibilmente dai precedenti interventi normativi, i quali, intervenuti successivamente all'art. 34, legge n. 448 del 1998, hanno stabilito che la perequazione automatica sia integrale per le pensioni pari o non superiori al triplo del minimo, indi sia commisurata al 90% per quelle comprese tra il triplo ed il quintuplo del minimo e sia commisurata al 75% per quelle superiori a tale limite (così, p. es., il disposto dell'art. 69, comma 1, legge n. 388 del 2000).



La disposizione in esame, peraltro, si discosta anche dalla perequazione relativa al periodo 2014-2018, per la quale l'art. 1, comma 483, legge n. 147 del 2013, prevede, per i trattamenti compresi tra il triplo ed il quadruplo del minimo, una rivalutazione del 95% e, per quelli tra il quadruplo ed il quintuplo, del 75% (si sono prese a raffronto le fasce nelle quali si collocano le pensioni degli odierni ricorrenti).

Aggiungasi che, in precedenza, la Corte delle leggi ha esaminato, tra le altre, la disposizione con la quale era stata bloccata, per l'anno 2008, la perequazione delle pensioni superiori ad otto volte il minimo (art. 1, comma 19, legge n. 247 del 2007).

In quella occasione, la Corte ha ritenuto la conformità a Costituzione della normativa scrutinata, ex articoli 38 e 3, Cost., anche facendo leva sulla considerazione che il blocco era limitato ad un solo anno solare (C. cost. 3-11 novembre 2010, n. 316); nel caso in esame, invece, la perequazione in percentuale ridotta è estesa a due annualità.

In sostanza, questo breve raffronto ulteriormente mette in rilievo come la riscrittura dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201 del 2011, operata dall'art. 1, comma 1, n. 1), decreto-legge n. 65 del 2015, pur tenendo conto della discrezionalità legislativa, non appare effettuare un ragionevole contemperamento delle esigenze contrapposte; essa, pertanto, non si sottrae a dubbi di legittimità costituzionale con riguardo ai principi di eguaglianza sostanziale (art. 3, 2° comma), di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro svolto (art. 36, 1° comma), di adeguatezza del trattamento pensionistico (art. 38, 2° comma).

Tutto ciò premesso, questo giudice, aderendo all'istanza di parte ricorrente, ritiene di dover sollevare questione di illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, nella legge n. 214 del 2011, come modificato dall'art. 1, comma 1, n. 1), decreto-legge n. 65 del 2015, convertito, con modificazioni, nella legge n. 109 del 2015, per violazione degli articoli 136, 3, 2° comma, 36, 1° comma e 38, 2° comma, Cost., nei termini di cui sopra, limitatamente alle lettere *b*) e *c*) di tale disposizione.

P. Q. M.

Il Giudice monocratico del lavoro del Tribunale della Spezia;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, nella legge n. 214 del 2011 («Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici»), come modificato dall'art. 1, comma 1, n. 1), decreto-legge n. 65 del 2015, convertito, con modificazioni, nella legge n. 109 del 2015 («Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR»), nella parte in cui così dispone:

«1. Al fine di dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale, all'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma 25 è sostituito dal seguente:

«25. La rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, relativa agli anni 2012 e 2013, è riconosciuta: ... b) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi. Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla presente lettera, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato; c) nella misura del 20 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi ... »;



per violazione degli articoli 136, 3, 2° comma, 36, 1° comma e 38, 2° comma, Cost.;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il presente giudizio;

Ordina la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Manda la cancelleria per quanto di sua competenza.

La Spezia, 7 novembre 2016

Il Giudice: PANICO

17C00039

VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-009) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 6,00

