

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 24

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

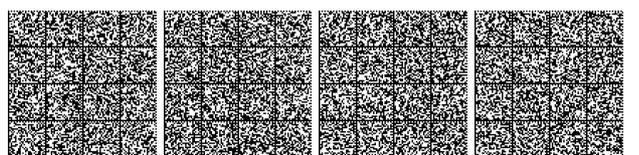
Roma - Mercoledì, 17 giugno 2015

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, 1027 - 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. **106.** Sentenza 15 aprile - 9 giugno 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Misure di prevenzione - Provvedimenti di confisca adottati nell'ambito dei procedimenti di prevenzione - Proponibilità del ricorso in cassazione limitatamente alla sola violazione di legge.
 – Legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), art. 4, undicesimo comma, in combinato disposto con legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), art. 3-ter, secondo comma.
 – Pag. 1
- N. **107.** Sentenza 29 aprile - 9 giugno 2015
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.
Bilancio e contabilità pubblica - Controllo della Corte dei conti sulla gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi consiliari dei Consigli regionali di Toscana e Piemonte.
 – Decreti della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, 10 luglio 2013, n. 13, n. 14, n. 15, n. 16, n. 17, n. 18 e n. 19; decreto della Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, 8 novembre 2013, n. 14.
 – Pag. 8
- N. **108.** Sentenza 13 maggio - 9 giugno 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Arbitrato in materia di contratti pubblici - Preventiva autorizzazione motivata della pubblica amministrazione a pena di nullità della clausola compromissoria - Clausole pattuite anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 190 del 2012.
 – Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), art. 1, comma 25; decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), art. 241, comma 1, come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012.
 – Pag. 17
- N. **109.** Sentenza 15 aprile - 15 giugno 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Esecuzione penale - Procedimento di opposizione contro l'ordinanza in materia di applicazione della confisca - Svolgimento, su istanza degli interessati, nelle forme dell'udienza pubblica.
 – Codice di procedura penale, artt. 666, comma 3, 667, comma 4, e 676.
 – Pag. 23
- N. **110.** Sentenza 14 maggio - 15 giugno 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Elezioni - Elezione dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia - Soglia di sbarramento per le liste che non abbiano conseguito a livello nazionale almeno il 4% dei voti validi espressi.
 – Legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), art. 21, primo comma, numeri 1-bis) e 2).
 – Pag. 30



N. 111. Ordinanza 13 maggio - 15 giugno 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Destinazione del Fondo per la copertura dei rischi derivanti da finanziamenti alle imprese - Istituzione del Fondo unico regionale per gli aiuti all'agricoltura.

- Delibera legislativa della Regione siciliana, approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 18 dicembre 2013 (disegno di legge n. 566-Stralcio I), recante «Norme in materia di IRFIS-FinSicilia s.p.a. Modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1973, n. 50», artt. 4 e 5.

..... Pag. 36

N. 112. Ordinanza 27 maggio - 15 giugno 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza - Prestazioni assistenziali in favore degli invalidi civili, dei ciechi e dei sordomuti - Estensione agli stranieri legalmente soggiornanti sul territorio dello Stato titolari della carta di soggiorno ed ai loro figli minori.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 15 giugno 1998, n. 7 (Disciplina degli interventi assistenziali in favore degli invalidi civili, dei ciechi civili e dei sordomuti), art. 4, comma 3, come sostituito dall'art. 49, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), e modificato dall'art. 87, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 2002, n. 1 (Misure collegate con la manovra di finanza pubblica per l'anno 2002), vigente fino al 29 dicembre 2010 (prima della modifica apportata dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria provinciale 2011»).

..... Pag. 39

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 54. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 maggio 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Attribuzione allo strumento urbanistico generale della fissazione dei limiti di densità, altezza e distanza in deroga a quelli stabiliti dall'ordinamento statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

- Legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4, art. 8, comma 1, lett. a).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).....

Pag. 45

N. 108. Ordinanza del Tribunale di Viterbo del 18 febbraio 2015

Esecuzione forzata - Somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento - Prevista possibilità di pignoramento nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle Province ed ai Comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito - Mancata previsione di un minimo impignorabile necessario a garantire al lavoratore mezzi adeguati alle sue esigenze di vita e ad una retribuzione "in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa" - Lesione del principio del lavoro quale fondamento della Repubblica italiana - Violazione dei diritti inviolabili dell'uomo - Lesione del diritto e dovere al lavoro - Violazione del principio della retribuzione necessaria e sufficiente ad assicurare al lavoratore ed alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa - Violazione del princi-



pio di uguaglianza per ingiustificato deteriore trattamento del lavoratore rispetto al pensionato.

- Codice di procedura civile, art. 545.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3 e 36.

In subordine:

Esecuzione forzata - Somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o di altra indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento - Prevista possibilità di pignoramento nella misura di un quinto per i tributi dovuti alla Stato, alle Province ed ai Comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito - Mancata previsione che le soglie di pignorabilità siano le stesse di quelle indicate dalla legge in materia di tributi (d.l. n. 16/2012, convertito in legge n. 44/2012) e che quindi debbano essere graduate a seconda della retribuzione, come indicato dall'art. 72-ter del d.P.R. n. 602/1973, in misura pari ad 1/10 per importi fino a 2.500,00 euro; in misura pari ad 1/7 per importi da 2.500,00 a 5.000,00 euro e che resta ferma la misura di cui all'art. 545, quarto comma, c.p.c. se le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, superano i cinquemila euro - Lesione del principio del lavoro quale fondamento della Repubblica italiana - Violazione dei diritti inviolabili dell'uomo - Lesione del diritto e dovere al lavoro - Violazione del principio della retribuzione necessaria e sufficiente ad assicurare al lavoratore ed alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa - Violazione del principio di uguaglianza per ingiustificato deteriore trattamento del lavoratore rispetto al pensionato.

- Codice di procedura civile, art. 545.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3 e 36.

N. 109. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria dell'11 febbraio 2015

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale-pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Previsione che, per il triennio 2014-2016, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta nella misura rispettivamente del 100%, del 75%, del 50% e del 40% per i trattamenti pensionistici, a seconda del rapporto proporzionale degli stessi con il trattamento minimo INPS stabilito dalla legge - Violazione del principio di uguaglianza per il deteriore trattamento dei percettori di trattamenti pensionistici rispetto alle generalità dei percettori di altra tipologia di reddito - Lesione del principio di capacità contributiva - Violazione dei principi della proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione (anche differita) - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 483.
- Costituzione, artt. 3, 36, 38, 53 e 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatoria complessivamente superiore a quattordici volte il trattamento minimo INPS - Assoggettamento ad un contributo di solidarietà a decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni - Violazione del principio di uguaglianza per il deteriore trattamento dei percettori di trattamenti pensionistici rispetto alle generalità dei percettori di altra tipologia di reddito - Lesione del principio di capacità contributiva - Violazione dei principi della proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione (anche differita) - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 486.
- Costituzione, artt. 3, 36, 38, 53 e 117.



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486, dagli organi costituzionali, dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, anche in riferimento ai vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive - Previsto obbligo di versamento dei risparmi stessi all'entrata del bilancio dello Stato per essere destinati al Fondo di cui al comma 48 - Violazione del principio di uguaglianza per il deteriore trattamento dei percettori di trattamenti pensionistici rispetto alle generalità dei percettori di altra tipologia di reddito - Lesione del principio di capacità contributiva - Violazione dei principi della proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione (anche differita) - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 487.
- Costituzione, artt. 3, 36, 38, 53 e 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale-pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Previsione che, ai fini del raggiungimento del limite di 300.000 euro (oltre il quale il contributo di solidarietà è pari al 3%, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 2, del D.L. n. 138/2011, prorogato all'intero triennio 2014-2016 dal richiamato comma 590), si debba tenere conto anche dei trattamenti pensionistici percepiti, sui quali non si applica il contributo nella misura del 3%, ma quello del 18% stabilito dal precedente comma 486 della medesima disposizione - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio della capacità contributiva.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 590.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

Pag. 52

N. 110. Ordinanza del Tribunale di Lecco del 28 novembre 2014

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Previsione di una soglia di punibilità (50.000 euro) inferiore alla soglia di punibilità (103.291,38 euro) prevista, a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale, per il reato di omesso versamento IVA, con riferimento ai fatti commessi sino alla medesima data - Violazione del principio di uguaglianza.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-bis, inserito dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 3.

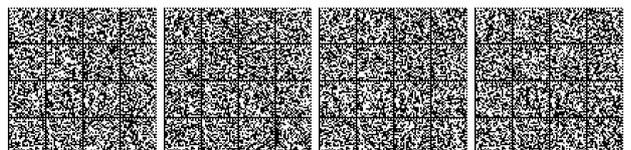
Pag. 66

N. 111. Ordinanza del Tribunale di Milano dell'11 marzo 2014

Lavoro (controversie in materia di) - Giudizio di opposizione alla ordinanza che accoglie o rigetta il licenziamento del lavoratore - Possibilità che il giudizio di opposizione abbia svolgimento davanti al medesimo giudice persona fisica della fase sommaria - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del principio del giudice naturale - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento - Violazione dei principi del giusto processo.

- Legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 1, comma 51.
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, 24, commi primo e secondo, 25, primo comma, 97 e 111, primo comma.

Procedimento civile - Astensione e ricusazione del giudice - Astensione del giudice che abbia conosciuto della fattispecie oggetto del giudizio in altro grado del processo - Esclusione dell'operatività nel giudizio di opposizione all'udienza che accoglie o rigetta il licenziamento del lavoratore - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del principio del giudice naturale - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento - Violazione dei principi del giusto processo.



- Codice di procedura civile, art. 51, primo comma, n. 4.
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, 24, commi primo e secondo, 25, primo comma, 97 e 111, primo comma. Pag. 68

N. 112. Ordinanza del Tribunale di Milano del 28 luglio 2014

Lavoro (controversie in materia di) - Giudizio di opposizione alla ordinanza che accoglie o rigetta il licenziamento del lavoratore - Possibilità che il giudizio di opposizione abbia svolgimento davanti al medesimo giudice persona fisica della fase sommaria - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del principio del giudice naturale - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento - Violazione dei principi del giusto processo.

- Legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 1, comma 51.
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, 24, commi primo e secondo, 25, primo comma, 97 e 111, primo comma.

Procedimento civile - Astensione e ricusazione del giudice - Astensione del giudice che abbia conosciuto della fattispecie oggetto del giudizio in altro grado del processo - Esclusione dell'operatività nel giudizio di opposizione all'udienza che accoglie o rigetta il licenziamento del lavoratore - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del principio del giudice naturale - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento - Violazione dei principi del giusto processo.

- Codice di procedura civile, art. 51, primo comma, n. 4.
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, 24, commi primo e secondo, 25, primo comma, 97 e 111, primo comma. Pag. 71

N. 113. Ordinanza del Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria del 5 febbraio 2015

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope - Fatto di lieve entità - Trattamento sanzionatorio - Mancata distinzione tra fatti di lieve entità aventi ad oggetto sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alla tabella I dell'art. 14 del d.P.R. n. 309 del 1990 e fatti di lieve entità aventi ad oggetto sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alla tabella II del medesimo articolo - Violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale, a fronte della permanente diversificazione per il reato più grave - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

- D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 73, comma 5, come sostituito dall'art. 1, comma 24-ter, lett. a), del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 79.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope - Fatto di lieve entità - Trattamento sanzionatorio - Mancata previsione di limiti di pena detentiva differenziati e conformi ai parametri di cui all'art. 4 della decisione quadro n. 2004/757/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 25 ottobre 2004 (Decisione quadro del Consiglio riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti), e all'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - Inosservanza degli obblighi internazionali.

- D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 73, comma 5, come sostituito dall'art. 1, comma 24-ter, lett. a), del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 79.
- Costituzione, art. 117, primo comma; decisione quadro 2004/757/Gai del Consiglio dell'Unione Europea del 25 ottobre 2004; Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., art. 49, paragrafo 3. Pag. 73



RETTIFICHE

Comunicato relativo all’ordinanza n. 81 del 12 febbraio 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia. (Ordinanza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1^a serie speciale - n. 20 del 20 maggio 2015). Pag. 85



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 106

Sentenza 15 aprile - 9 giugno 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di prevenzione - Provvedimenti di confisca adottati nell'ambito dei procedimenti di prevenzione - Proponibilità del ricorso in cassazione limitatamente alla sola violazione di legge.

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), art. 4, undicesimo comma, in combinato disposto con legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera), art. 3-ter, secondo comma.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, undicesimo comma, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità); dell'art. 3-ter, secondo comma, della legge 31 maggio 1965, n. 575, recante «Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera», (ora: artt. 10, comma 3, e 27, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante «Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136»), promosso dalla Corte di cassazione, quinta sezione penale, sul ricorso proposto da G.M., con ordinanza del 22 luglio 2014, iscritta al n. 202 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 15 aprile 2015 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.



Ritenuto in fatto

1.- La Corte di cassazione, quinta sezione penale, con ordinanza del 22 luglio 2014 (r.o. n. 202 del 2014), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, una questione di legittimità costituzionale «del combinato disposto» dell'art. 4, undicesimo comma, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e dell'art. 3-ter, secondo comma, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), «ora art. 10, comma 3, e art. 27, co. 2», del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), «nella parte in cui limitano alla sola violazione di legge la proponibilità del ricorso per cassazione avverso i provvedimenti di confisca adottati nell'ambito dei procedimenti di prevenzione».

La Corte di cassazione premette di essere investita del ricorso avverso il decreto della Corte d'appello di Reggio Calabria, sezione delle misure di prevenzione di pubblica sicurezza, del 4 novembre 2011, che aveva confermato il decreto del Tribunale ordinario di Reggio Calabria del 23 febbraio 2011, con il quale era stata applicata al proposto la misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza per la durata di tre anni, con l'obbligo di soggiorno nel Comune di residenza. Con il medesimo provvedimento, la Corte d'appello, in seguito all'impugnazione del pubblico ministero, aveva applicato al proposto «la misura di prevenzione patrimoniale del sequestro e della confisca» dei beni immobili, indicati nel decreto di sequestro emesso dal Tribunale ordinario di Reggio Calabria il 3 maggio 2010 (n. 18), ed oggetto di successivo dissequestro e di restituzione agli aventi diritto con il menzionato provvedimento del 23 febbraio 2011.

La Corte di cassazione rimettente osserva che il ricorrente ha enunciato motivi di impugnazione, in relazione sia alla misura di prevenzione personale, sia a quella patrimoniale, deducendo il vizio di cui all'art. 606, comma 1, lettera b), del codice di procedura penale, per inesistenza e mera apparenza della motivazione sull'attualità e sulla pericolosità sociale, che avrebbero dovuto giustificare la misura di prevenzione personale, e inoltre il vizio di cui all'art. 606, comma 1, lettera b), cod. proc. pen., in relazione agli artt. 2-bis, 2-ter e 3-ter, della legge n. 575 del 1965, con riferimento all'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, per quanto riguarda, sia gli indizi di appartenenza all'associazione mafiosa, in rapporto alla produzione di proventi illeciti, sia la ritenuta sproporzione tra le disponibilità lecite del proposto e il valore degli investimenti realizzati.

La Corte di cassazione, dopo aver giudicato infondati i motivi relativi alle misure personali, ritenendo che il decreto impugnato contenesse «una motivazione niente affatto apparente, ma approfondita», nell'esaminare i motivi di impugnazione relativi alla misura patrimoniale ha sollevato la questione di legittimità costituzionale sopraindicata.

La Corte di cassazione ricorda che l'art. 3-ter della legge n. 575 del 1965 ha esteso il sistema delle impugnazioni contro i provvedimenti sulle misure di prevenzione personali anche al provvedimento con cui il tribunale «dispone, tra l'altro, la confisca dei beni sequestrati», ai sensi dell'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965, e rileva che di conseguenza anche nei confronti del decreto della corte d'appello che decide sull'impugnazione contro il provvedimento del tribunale sulla misura di prevenzione patrimoniale sarebbe ammesso solo il ricorso per cassazione per violazione di legge, previsto dall'art. 4, undicesimo comma, della legge n. 1423 del 1956.

Anche dopo l'abrogazione delle leggi n. 1423 del 1956 e n. 575 del 1965, ad opera dell'art. 120, comma 1, lettere a) e b), del d.lgs. n. 159 del 2011, la situazione normativa non è cambiata. L'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 159 del 2011 riproduce il contenuto dell'art. 4, undicesimo comma, della legge n. 1423 del 1956, mentre l'art. 27, comma 2, dello stesso decreto legislativo, nel rinviare alle disposizioni contenute nel precedente art. 10, comma 3, ribadisce che «avverso il decreto con cui la corte di appello decide sulla impugnazione del provvedimento con cui il tribunale ha disposto la confisca dei beni sequestrati, può essere proposto ricorso per cassazione solo per violazione di legge».

Nella nozione di violazione di legge non rientrerebbe, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, il vizio di «contraddittorietà o [...] manifesta illogicità della motivazione», previsto dall'art. 606, comma 1, lettera e), cod. proc. pen.

Il giudice rimettente ricorda che questa Corte, con la sentenza n. 321 del 2004, ha dichiarato non fondata, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, undicesimo comma, della legge n. 1423 del 1956, nella parte in cui, limitando alla sola violazione di legge il ricorso contro il decreto della corte d'appello in materia di misure di prevenzione, esclude la ricorribilità in cassazione per il vizio di manifesta illogicità della motivazione.

Nella giurisprudenza di legittimità si sarebbe formato un «diritto vivente», secondo cui con il ricorso per cassazione in materia di misure di prevenzione personali o patrimoniali sarebbe possibile far valere solo l'inesistenza della motivazione o la mera apparenza di essa, ma non anche la sua contraddittorietà o illogicità manifesta. Si è precisato al riguardo che, oltre per la sua mancanza, potrebbe censurarsi la motivazione solo per un difetto dei requisiti minimi di coerenza, di completezza e di logicità, tale da renderla soltanto apparente o assolutamente inidonea a rendere compren-



sibile l'iter logico seguito dal giudice di merito, «ovvero, ancora, quando le linee argomentative del provvedimento siano talmente scoordinate e carenti dei necessari passaggi logici da far risultare oscure le ragioni che hanno giustificato l'applicazione della misura».

Il dubbio di legittimità si rafforzerebbe per effetto degli interventi normativi di riforma che hanno introdotto il comma 6-bis nell'art. 2-bis della legge n. 575 del 1965 (ora riprodotto nell'art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011), in base al quale «Le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste e applicate disgiuntamente e, per le misure di prevenzione patrimoniali, indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione». Secondo un orientamento giurisprudenziale, questa modificazione, facendo venire meno il requisito dell'attualità della pericolosità sociale, avrebbe accentuato la natura eminentemente sanzionatoria della confisca di prevenzione, escludendone l'assimilabilità alle misure di sicurezza patrimoniali e non consentendo di derogare al principio di irretroattività della legge penale di cui all'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale.

Secondo un altro orientamento, invece, il venir meno del requisito dell'attualità della pericolosità sociale, non avrebbe determinato la modificazione della natura della confisca di prevenzione, la quale non avrebbe né carattere sanzionatorio di natura penale né quello di prevenzione, costituendo un tertium genus, rappresentato da una sanzione amministrativa, equiparabile, quanto al contenuto e agli effetti, alla misura di sicurezza della confisca di cui all'art. 240, secondo comma, cod. pen., con la conseguente applicabilità dell'art. 200, primo comma, cod. pen. La Corte di cassazione, a sezioni unite, avrebbe recentemente ribadito l'equiparazione della confisca di prevenzione alle misure di sicurezza.

Una particolare equiparazione, sempre secondo la giurisprudenza, dovrebbe ravvisarsi tra la misura di prevenzione patrimoniale e la confisca prevista dall'art. 12-sexies, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 1992, n. 356, la quale, nel caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per taluno dei delitti indicati nel primo e nel secondo comma del citato articolo, prevede obbligatoriamente «la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica». L'equiparazione deriverebbe dal fatto che entrambe le misure prescindono da una valutazione sull'attuale pericolosità sociale del destinatario del provvedimento di confisca, richiedendo come presupposto l'esistenza di una sproporzione tra il valore dei beni posseduti direttamente o indirettamente dall'interessato e i redditi risultanti dalle dichiarazioni fiscali o comunque ragionevolmente riconducibili alle attività economiche esercitate. In entrambi i casi, inoltre, attraverso l'effetto ablativo, l'ordinamento perseguirebbe l'obiettivo di evitare che il sistema economico legale sia funzionalmente alterato da anomali accumuli di ricchezza. Il procedimento di applicazione di tali misure sarebbe connotato dal «carattere giurisdizionale» concludendosi con provvedimenti definitivi, pur suscettibili di revoca.

Un'ulteriore conferma della possibilità di equiparare la confisca di prevenzione alla confisca penale dell'art. 12-sexies del d.l. n. 306 del 1992 andrebbe ravvisata nel fatto che quest'ultima non deve essere necessariamente disposta con la sentenza di condanna, la quale ne costituisce solo il necessario presupposto. Essa potrebbe, infatti, essere adottata anche dal giudice dell'esecuzione, con la procedura *de plano*, a norma degli artt. 676 e 667, comma 4, cod. proc. pen., ovvero all'esito di una procedura in contraddittorio, a norma dell'art. 666 cod. proc. pen. Il provvedimento di applicazione in executivis della confisca prevista dall'art. 12-sexies sarebbe ricorribile per cassazione per tutti i motivi previsti dall'art. 606 cod. proc. pen., ivi compresi i vizi di motivazione, previo esperimento dell'opposizione, ai sensi dell'art. 667, comma 4, cod. proc. pen.

Non sarebbe dunque giustificabile che il provvedimento relativo alla confisca di prevenzione sia ricorribile per cassazione solo per violazione di legge, mentre nei confronti di quello relativo alla confisca dell'art. 12-sexies si possono dedurre anche i vizi di motivazione previsti dall'art. 606, comma 1, lettera e), cod. proc. pen.

L'incongruenza risulterebbe ancora più manifesta considerando che la confisca di prevenzione prescinde non solo dal requisito dell'attuale pericolosità della persona (come nel caso dell'art. 12-sexies del d.l. n. 306 del 1992), ma anche dalla previa pronuncia di una condanna penale (richiesta, invece, dal citato art. 12-sexies). Rispetto alla confisca di prevenzione, che è basata su un presupposto oggettivamente più debole di quello rappresentato da una condanna penale, il diritto di difesa, secondo il giudice rimettente, dovrebbe essere maggiormente garantito.

L'accoglimento della questione non aprirebbe il varco ad un «dubbio di costituzionalità» in relazione all'analogia limitazione concernente i vizi deducibili con il ricorso per cassazione nei confronti dei provvedimenti applicativi delle misure di prevenzione personali. Esse, infatti, avrebbero natura ed effetti diversi da quelli delle sanzioni penali, sì da giustificare l'attuale regime delle impugnazioni, a differenza di quanto accade per la confisca di prevenzione, la quale produce le medesime conseguenze negative di quella disposta ai sensi dell'art. 12-sexies del d.l. n. 306 del 1992.



In punto di rilevanza, la Corte di cassazione osserva che «il combinato disposto degli artt. 10, comma 3, e 27, co. 2, d.lvo 6 settembre 2011, n. 159» risulta applicabile alla fase processuale in atto, in quanto limita al solo vizio della violazione di legge il controllo demandato, attraverso il ricorso, alla Corte di cassazione.

L'eventuale pronuncia della Corte costituzionale sarebbe in grado di incidere concretamente sul giudizio principale, consentendo alla Corte di cassazione di esaminare i vizi dedotti con il ricorso «nella loro effettiva natura di doglianze che, benché strumentalmente veicolate sotto le “mentite” spoglie della violazione di legge, costituita dalla pretesa “mera apparenza” della motivazione a sostegno del provvedimento impugnato, in realtà sono state declinate come veri e propri vizi di motivazione, di cui non appare possibile escludere “ictu oculi” la fondatezza, ma che, d'altra parte, in quanto tali, renderebbero, allo stato attuale della richiamata normativa, inammissibile il ricorso».

2.- Nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

L'Avvocatura ritiene irrilevante la questione sollevata nel giudizio di merito, non avendo la Corte rimettente spiegato le ragioni che l'hanno indotta a disattendere l'interpretazione della difesa dell'imputato, secondo la quale la motivazione del decreto cautelare impugnato sarebbe meramente apparente. Una tale qualificazione della motivazione avrebbe infatti consentito di ritenere ammissibile il ricorso perché proposto sotto il profilo della violazione di legge, senza la necessità di una preventiva declaratoria sulla incostituzionalità.

Nel merito la questione sarebbe manifestamente infondata.

Dopo aver richiamato la pronuncia n. 321 del 2004, che ha dichiarato non fondata un'uguale questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 4, undicesimo comma, della legge n. 1423 del 1956, la difesa statale ritiene le censure prive di fondamento, perché il risultato perseguito dal rimettente non può essere ritenuto costituzionalmente obbligato.

Il procedimento di prevenzione, il processo penale e il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza sarebbero dotati di proprie peculiarità, sia sul terreno processuale che nei presupposti sostanziali, e dunque non sarebbero comparabili.

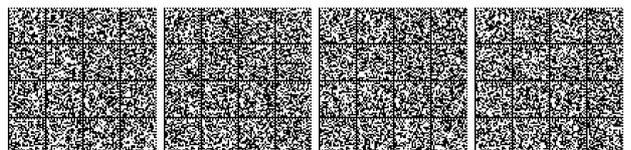
Secondo la giurisprudenza costante della Corte costituzionale, le forme di esercizio del diritto di difesa potrebbero essere diversamente modulate in relazione alle caratteristiche di ciascun procedimento, sempre che di tale diritto siano comunque assicurati lo scopo e la funzione.

La modifica normativa, introdotta con il comma 6-bis dell'art. 2-bis della legge n. 575 del 1965, secondo cui le misure di prevenzione patrimoniali possono essere applicate indipendentemente dalla pericolosità sociale del proposto al momento della richiesta della misura in questione, non sarebbe decisiva, dato che, come ricorda la stessa ordinanza di rimessione, la giurisprudenza prevalente della Corte di cassazione considera la confisca di prevenzione una sanzione amministrativa, equiparabile, quanto a contenuto ed effetti, alla misura di sicurezza della confisca di cui all'art. 240, secondo comma, cod. pen.

La difesa statale non ravvisa la pretesa irragionevolezza del diverso regime processuale delle impugnazioni in cassazione esistente tra la misura di prevenzione patrimoniale e la confisca prevista dall'art. 12-sexies del d.l. n. 306 del 1992, rilevando che, in base alla consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, citata nell'ordinanza di rimessione, la misura di prevenzione in questione avrebbe natura di sanzione amministrativa, mentre l'altra avrebbe natura di sanzione penale.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 22 luglio 2014 (r.o. n. 202 del 2014), la Corte di cassazione, quinta sezione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, una questione di legittimità costituzionale «del combinato disposto» dell'art. 4, undicesimo comma, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e dell'art. 3-ter, secondo comma, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), «ora art. 10, comma 3, e art. 27, co. 2», del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), «nella parte in cui limitano alla sola violazione di legge la proponibilità del ricorso per cassazione avverso i provvedimenti di confisca adottati nell'ambito dei procedimenti di prevenzione».



La Corte rimettente - investita del ricorso presentato contro un decreto con cui la Corte d'appello di Reggio Calabria aveva confermato l'applicazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con obbligo di soggiorno, e disposto il sequestro e la confisca di determinati beni immobili - ricorda che il ricorrente ha enunciato vari motivi di impugnazione, in relazione sia alla misura di prevenzione personale, sia a quella patrimoniale.

In particolare, il ricorrente ha dedotto il vizio di cui all'art. 606, comma 1, lettera *b*), del codice di procedura penale, per inesistenza e mera apparenza della motivazione sulla pericolosità sociale, e ha prospettato il medesimo vizio rispetto all'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, per quanto riguarda sia gli indizi di appartenenza all'associazione mafiosa, in rapporto alla produzione di proventi illeciti, sia la ritenuta sproporzione tra le disponibilità lecite del proposto e il valore degli investimenti realizzati.

La Corte di cassazione ha esaminato diffusamente l'asserito vizio di motivazione riguardante la misura di prevenzione personale e lo ha giudicato inesistente, mentre ha ritenuto che l'analogo motivo relativo alla confisca rientrasse nella previsione dell'art. 606, comma 1, lettera *e*), cod. proc. pen. e fosse quindi inammissibile, perché la normativa impugnata limita alla sola violazione di legge la proponibilità del ricorso per cassazione avverso i provvedimenti di confisca adottati nell'ambito dei procedimenti di prevenzione.

Secondo la Corte rimettente, il dubbio sulla legittimità di questo limite avrebbe preso maggiore consistenza in seguito agli interventi normativi di riforma che hanno introdotto il comma *6-bis* nell'art. *2-bis* della legge n. 575 del 1965 (ora riprodotto nell'art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011), stabilendo che «Le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste e applicate disgiuntamente e, per le misure di prevenzione patrimoniali, indipendentemente dalla pericolosità sociale dal soggetto proposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione». Ad avviso del giudice *a quo*, sarebbe violato l'art. 3 Cost., in quanto «Non appare [...] razionalmente giustificabile» che, invece, nel caso della confisca dell'art. 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 1992, n. 356, il ricorso per cassazione possa essere proposto anche per il vizio di motivazione dell'art. 606, comma 1, lettera *e*), cod. proc. pen., pur prevedendo i due provvedimenti requisiti analoghi e la produzione di uguali effetti negativi sul patrimonio dei destinatari.

Sarebbe violato anche l'art. 24 Cost., perché «proprio con riguardo alla confisca di prevenzione, siccome basata su un presupposto oggettivamente più “debole” di quello rappresentato da una condanna penale», richiesto dalla confisca dell'art. 12-*sexies* del d.l. n. 306 del 1992, «il diritto di difesa, a parità di conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'applicazione dell'una o dell'altra delle misure in questione, dovrebbe essere maggiormente garantito».

2.- L'Avvocatura dello Stato ha proposto un'eccezione di inammissibilità della questione per irrilevanza nel giudizio di merito, in quanto la Corte di cassazione non avrebbe spiegato le ragioni che l'hanno indotta a disattendere la prospettazione della difesa del proposto, secondo la quale la motivazione del decreto cautelare impugnato sarebbe meramente apparente, e a ritenere quindi che applicando la normativa impugnata il ricorso sarebbe inammissibile.

L'eccezione non è fondata, perché il giudice *a quo* ha specificamente motivato sul punto. La Corte di cassazione, infatti, ha precisato che «le doglianze» proposte con il ricorso, «veicolate sotto le “mentite” spoglie della violazione di legge, costituita dalla pretesa “mera apparenza” della motivazione a sostegno del provvedimento impugnato, in realtà sono state declinate come veri e propri vizi di motivazione, di cui non appare possibile escludere “ictu oculi” la fondatezza», vizi che renderebbero però inammissibile il ricorso.

3.- Preliminarmente va osservato che non incide sull'ammissibilità della questione l'avvenuta abrogazione dell'intera legge n. 1423 del 1956 e di quella n. 575 del 1965, ad opera dell'art. 120, comma 1, lettere *a*) e *b*), del d.lgs. n. 159 del 2011 (i cui artt. 10 e 27 riproducono, rispettivamente, peraltro, senza significative variazioni, il testo delle norme censurate).

Le norme previgenti continuano a trovare applicazione nel procedimento *a quo* in forza della disciplina transitoria dettata dall'art. 117, comma 1, del citato decreto legislativo, giacché, nella specie, la proposta di applicazione della misura patrimoniale della confisca è stata formulata in data anteriore a quella di entrata in vigore del medesimo decreto.

4.- La questione non è fondata.

4.1.- La misura di prevenzione patrimoniale della confisca è stata concepita, unitamente al sequestro, come strumento di contrasto nei confronti delle associazioni di tipo mafioso ed è stata introdotta nel sistema delle misure di prevenzione con l'art. 14 della legge 13 settembre 1982, n. 646 (Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazione alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, alla legge 10 febbraio 1962, n. 57 e alla legge 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia), attraverso l'inserimento delle relative disposizioni nella legge n. 575 del 1965 sulle misure di prevenzione antimafia.

Con questo inserimento il legislatore aveva realizzato uno stretto collegamento tra misure personali e misure patrimoniali, nel senso che il sequestro dei beni poteva essere disposto solo nell'ambito di un procedimento relativo alle



misure personali, di cui la confisca presupponeva l'applicazione. È vero che, per effetto di alcune modificazioni legislative intervenute successivamente, tale presupposto, oggi, in alcuni casi, può mancare, ma non è questa una ragione che possa far ritenere mutata la natura della confisca, la quale continua a costituire una misura di prevenzione e ad essere applicata attraverso il relativo procedimento (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 26 giugno 2014, n. 4880/2015).

Le impugnazioni contro i provvedimenti relativi al sequestro e alla confisca sono disciplinate con un rinvio ai commi ottavo, nono, decimo e undicesimo dell'art. 4 della legge n. 1423 del 1956 (testo legislativo fondamentale delle misure di prevenzione), effettuato dall'art. 3-ter della legge n. 575 del 1965 (introdotto dalla legge n. 646 del 1982), che regolano le impugnazioni contro i provvedimenti relativi alle misure di prevenzione personali. Per effetto di questo rinvio, «è ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge» anche nei confronti del provvedimento della Corte d'appello relativo alle misure di prevenzione patrimoniali, e, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione, questa formula fa escludere che il ricorrente possa dedurre il vizio di motivazione previsto dall'art. 606, comma 1, lettera e), cod. proc. pen. Infatti, si ritiene che con il ricorso per cassazione “per violazione di legge” il ricorrente, oltre alla mancanza assoluta della motivazione, possa denunciare solo un difetto di coerenza, di completezza o di logicità della stessa, tale da farla di fatto ritenere “apparente” e inidonea a rappresentare le ragioni della decisione; ed è appunto questa limitazione a formare oggetto della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione.

4.2.- Una questione analoga è stata già decisa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 321 del 2004, che, con riferimento alle sole misure di prevenzione personali, ne ha dichiarato l'infondatezza.

Con questa decisione la Corte, dopo avere affermato che il risultato perseguito dal rimettente non poteva ritenersi costituzionalmente obbligato, ha rilevato che la questione si basava «sul confronto tra settori direttamente non comparabili, posto che il procedimento di prevenzione, il processo penale e il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza sono dotati di proprie peculiarità, sia sul terreno processuale che nei presupposti sostanziali». D'altra parte - ha aggiunto la Corte - «è giurisprudenza costante [...] che le forme di esercizio del diritto di difesa possano essere diversamente modulate in relazione alle caratteristiche di ciascun procedimento, allorché di tale diritto siano comunque assicurati lo scopo e la funzione (v. tra molte ordinanze n. 352 e n. 132 del 2003). Di conseguenza non può ritenersi lesivo dei parametri evocati che i vizi della motivazione siano variamente considerati a seconda del tipo di decisione a cui ineriscono».

Occorre sottolineare che i medesimi argomenti, relativi alla diversità del procedimento di prevenzione e alle garanzie difensive, sono stati più recentemente posti a base della sentenza n. 21 del 2012 e dell'ordinanza n. 216 del 2012, che ad altri fini hanno ribadito la conformità ai principi costituzionali del procedimento di prevenzione, anche alla luce delle riforme operate nel 2008 e nel 2009.

4.3.- Il procedimento di prevenzione e il procedimento penale, nella cui cornice viene applicata la confisca dell'art. 12-sexies del d.l. n. 306 del 1992, sono dotati di proprie peculiarità, sia per l'aspetto processuale, sia per quello dei presupposti sostanziali.

Con riferimento all'aspetto processuale, deve ritenersi, tra l'altro, non concludente l'argomento dell'ordinanza impugnata, che pone a confronto il procedimento per la confisca di prevenzione, disgiunto da quello per la misura personale, con il procedimento di esecuzione per la confisca ex art. 12-sexies del d.l. n. 306 del 1992, disgiunto dal processo penale, e rileva che in quest'ultimo procedimento, con il ricorso per cassazione contro l'ordinanza che dispone la confisca, può censurarsi la motivazione, a norma dell'art. 606, comma 1, lettera e), cod. proc. pen., mentre nel procedimento di prevenzione ciò non è consentito. Il giudice rimettente infatti non considera che, mentre nel procedimento di prevenzione è previsto il «ricorso alla Corte d'appello, anche per il merito» (art. 4, decimo comma, della legge n. 1423 del 1956), in quello di esecuzione è previsto solo il ricorso per cassazione. Quindi anche sotto questo aspetto emerge la differenza tra i due sistemi e, dopo un secondo grado di merito, ben può giustificarsi la limitazione del sindacato sulla motivazione.

Gli altri aspetti, richiamati dall'ordinanza di rimessione, secondo cui entrambi i provvedimenti vengono adottati nell'ambito di un procedimento dal carattere giurisdizionale e si concludono con provvedimenti definitivi, anche se suscettibili di revoca, non appaiono tali da indurre a superare le rilevanti diversità tra i due procedimenti, che si riferiscono a situazioni sostanziali differenti. Al riguardo, questa Corte, nell'ordinanza n. 275 del 1996, ha già avuto occasione di sottolineare «le profonde differenze, di procedimento e di sostanza, tra le due sedi, penale e di prevenzione: la prima ricollegata a un determinato fatto-reato oggetto di verifica nel processo, a seguito dell'esercizio dell'azione penale; la seconda riferita a una complessiva notazione di pericolosità, espressa mediante condotte che non necessariamente costituiscono reato».

Né per sostenere la violazione dell'art. 3 Cost. può farsi utilmente riferimento, come *tertium comparationis*, alla confisca prevista dall'art. 12-sexies del d.l. n. 306 del 1992, dato che recentemente la Corte di cassazione, a sezioni unite, ha negato la possibilità di equiparare le due forme di confisca.



Secondo le sezioni unite, infatti, «La diversa struttura normativa delle due fattispecie, con le diverse ricadute operative, già esclude che possa porsi la prospettata unità di *ratio legis*». È chiaro, infatti, hanno aggiunto le sezioni unite, «che la finalità di impedire l'utilizzo per realizzare ulteriori vantaggi (non necessariamente reati) - coerente con i profili economici della sostanza della prevenzione - ben si distingue dalla finalità propria di una misura di sicurezza atipica che comunque, attraverso l'ablazione, mira principalmente ad impedire la commissione di nuovi reati» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 29 maggio 2014, n. 33451).

Al riguardo, va sottolineato che «Le peculiarità del procedimento di prevenzione devono [...] essere valutate alla luce della specifica *ratio* della confisca in esame, una *ratio* che, come ha affermato questa Corte, da un lato, "comprende ma eccede quella delle misure di prevenzione consistendo nel sottrarre definitivamente il bene al "circuito economico" di origine, per inserirlo in altro, esente dai condizionamenti criminali che caratterizzano il primo" e, dall'altro, "a differenza di quella delle misure di prevenzione in senso proprio, va al di là dell'esigenza di prevenzione nei confronti di soggetti pericolosi determinati e sorregge dunque la misura anche oltre la permanenza in vita del soggetto pericoloso" (sentenza n. 335 del 1996)» (sentenza n. 21 del 2012).

Il sistema delle misure di prevenzione ha dunque una sua autonomia e una sua coerenza interna, mirando ad accertare una fattispecie di pericolosità, che ha rilievo sia per le misure di prevenzione personali, sia per la confisca di prevenzione, della quale costituisce «presupposto ineludibile», e, una volta giudicata infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, undicesimo comma, della legge n. 1423 del 1956 (sentenza n. 321 del 2004) rispetto alle misure personali, sarebbe irrazionale il sistema che si verrebbe a delineare ritenendo invece fondata l'analoga questione relativa alla confisca di prevenzione. Si determinerebbe, infatti, una diversa estensione del sindacato della Corte di cassazione sul provvedimento impugnato, anche in relazione al medesimo presupposto della pericolosità del proposto, a seconda che venga in rilievo una misura personale o una misura patrimoniale, e l'irrazionalità sarebbe evidente qualora le due misure fossero adottate con lo stesso provvedimento, come appunto è avvenuto nel giudizio *a quo*.

Non vale osservare che, in taluni casi, la confisca può essere disgiunta dall'applicazione della misura di prevenzione personale, perché non è su questi casi particolari che può costruirsi un sistema nel quale, fin dalla loro introduzione con l'inserimento nella legge n. 575 del 1965, le misure patrimoniali sono state collegate a quelle personali.

Se si considera che la pericolosità, sulla quale si basano le misure di prevenzione personali, costituisce il presupposto di quelle reali, non può sostenersi che, quando, come è avvenuto nel caso in esame, il provvedimento impugnato le riguarda entrambe, il sindacato della Corte di cassazione sulla motivazione possa essere diverso rispetto alle due misure. Né può pensarsi che la censura relativa alla motivazione sulla pericolosità debba rimanere nell'ambito della violazione di legge, quando il provvedimento impugnato riguarda sia la misura personale, sia quella patrimoniale, e possa invece estendersi ai casi previsti dall'art. 606, comma 1, lettera e), cod. proc. pen., quando il provvedimento impugnato riguarda esclusivamente la misura patrimoniale e la pericolosità forma oggetto, come si ritiene possibile, solo di un accertamento incidentale.

Deve quindi concludersi che la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione è priva di fondamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 4, undicesimo comma, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e dell'art. 3-ter, secondo comma, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, quinta sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 giugno 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 107

Sentenza 29 aprile - 9 giugno 2015

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Controllo della Corte dei conti sulla gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi consiliari dei Consigli regionali di Toscana e Piemonte.

- Decreti della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, 10 luglio 2013, n. 13, n. 14, n. 15, n. 16, n. 17, n. 18 e n. 19; decreto della Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, 8 novembre 2013, n. 14.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitti di attribuzione tra enti sorti a seguito dei decreti della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, 10 luglio 2013, n. 13, n. 14, n. 15, n. 16, n. 17, n. 18 e n. 19, e del decreto della Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, 8 novembre 2013, n. 14, rispettivamente promossi dalle Regioni Toscana e Piemonte con ricorsi notificati il 9 ottobre 2013 e il 16 gennaio 2014, depositati in cancelleria l'11 ottobre 2013 e il 29 gennaio 2014 ed iscritti al n. 11 del registro conflitti tra enti 2013 ed al n. 2 del registro conflitti tra enti 2014.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'atto di intervento di Vittorio Bugli, Marco Ruggeri, Alberto Magnolfi, Pieraldo Ciucchi, Marta Gazzarri, Antonio Gambetta Vianna e Monica Sgherri, nella qualità di Presidenti dei Gruppi consiliari del Consiglio della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 28 aprile 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Carlo Merani per la Regione Piemonte, Paolo Carrozza e Fausto Falorni per Vittorio Bugli, Marco Ruggeri, Alberto Magnolfi, Pieraldo Ciucchi, Marta Gazzarri, Antonio Gambetta Vianna e Monica Sgherri, nella qualità di Presidenti dei Gruppi consiliari del Consiglio della Regione Toscana, e l'avvocato dello Stato Giovanni Paolo Polizzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Toscana, con ricorso notificato in data 9 ottobre 2013, depositato il successivo 11 ottobre ed iscritto al n. 11 del registro conflitti tra enti del 2013, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione ai decreti della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, 10 luglio 2013, n. 13, n. 14, n. 15, n. 16, n. 17, n. 18 e n. 19, con i quali è stato ordinato ai presidenti dei gruppi consiliari del Consiglio regionale il deposito dei conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici per le annualità 2010, 2011 e 2012.



1.1.- Lamenta la ricorrente che i decreti impugnati esprimerebbero l'affermazione del potere giurisdizionale della Corte dei conti nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari, con conseguente interferenza rispetto alle attribuzioni costituzionalmente garantite della Regione e del Consiglio regionale, nonché dei singoli consiglieri, in violazione degli artt. 5, 101, secondo comma, 103, secondo comma, 114, 117, 119, 121, 122, quarto comma, e 123 della Costituzione, anche in relazione all'art. 134, primo comma, Cost., e, quali norme interposte, degli artt. 9, 11, 16, 17, 22 e 28 dello statuto della Regione Toscana, approvato in prima deliberazione il 6 maggio 2004 e, in seconda deliberazione, il 19 luglio 2004, pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 12 dell'11 febbraio 2005.

1.2.- Più in particolare, la ricorrente lamenta, in primo luogo, una «carezza assoluta di giurisdizione per difetto dei presupposti oggettivi» di instaurazione dei giudizi per resa di conto e di conto, con conseguente menomazione dell'autonomia politica e organizzativa del Consiglio regionale.

Ai sensi dell'art. 44 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), la giurisdizione della Corte dei conti si estenderebbe ai conti dei tesoriere e degli agenti delle amministrazioni non statali solo ed esclusivamente nei limiti in cui sia espressamente contemplata da norme speciali che l'ordinamento non conosce per i presidenti dei gruppi consiliari regionali.

Tali conclusioni sarebbero avvalorate dall'introduzione degli innovativi controlli di cui al decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, che non potrebbero sommarsi al giudizio di conto.

1.3.- La Regione Toscana, poi, censura i decreti impugnati per «carezza assoluta di giurisdizione per difetto dei presupposti soggettivi di instaurazione del giudizio di resa di conto e del giudizio di conto».

Quest'ultimi, infatti, avrebbero quale presupposto indefettibile la qualifica di agente contabile in capo al soggetto che vi è sottoposto, qualifica che postulerebbe una previa ed espressa determinazione da parte di fonti legislative o normative interne all'amministrazione, inesistente nel caso dei presidenti dei gruppi consiliari. Siffatte conclusioni sarebbero conformi a quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 292 del 2001, ove sarebbe stato individuato l'istituto tesoriere quale unico agente contabile dell'ente regionale.

1.4.- Secondo la Regione Toscana, la giurisprudenza della Corte dei conti avrebbe chiarito che il giudizio contabile è preordinato alla verifica del corretto maneggio del denaro pubblico, implicando non un sindacato di mera legittimità ma un giudizio sulla gestione complessiva delle pubbliche risorse, con il limite del merito delle scelte degli agenti pubblici.

Le caratteristiche di tale giudizio sarebbero incompatibili con le prerogative che la Costituzione accorda ai consiglieri regionali e, in particolare, con l'immunità funzionale prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost., che andrebbe interpretata nel senso dell'insindacabilità non solo dell'esercizio delle funzioni legislative, di indirizzo politico e di controllo ma anche di quelle di autorganizzazione ad esse strumentali, comprese quelle relative alla gestione dei fondi necessari all'espletto del mandato rappresentativo.

Tali prerogative andrebbero estese dai consiglieri ai gruppi consiliari, organi necessari per l'esercizio della loro attività politica in seno al Consiglio.

1.5.- Sotto altro profilo, la garanzia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost. sarebbe violata, perché si pretenderebbe di sindacare «specifiche opinioni espresse» e «ben determinati voti dati».

Ai sensi dell'art. 16 del regolamento 27 gennaio 2010, n. 12 (Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale), cui la legge della Regione Toscana 11 luglio del 2000, n. 60 (Nuova disciplina sull'assegnazione ai Gruppi consiliari dei mezzi necessari per lo svolgimento delle loro funzioni) rimetteva la disciplina dei contributi finanziari ai gruppi consiliari, i presidenti sottoscrivono il rendiconto e tale sottoscrizione, prosegue la Regione Toscana, equivarrebbe a un voto dato nell'esercizio delle funzioni di consigliere.

Aggiunge la ricorrente che i rendiconti presentati dai capigruppo sono sottoposti ad approvazione da parte dell'ufficio di presidenza, composto da consiglieri regionali, dal che consegue, pure in questa sede, l'esercizio del diritto di voto e l'operatività dell'immunità.

Infine, evidenzia la Regione Toscana, i rendiconti in questione confluiscono in quello generale che, a sua volta, è oggetto di approvazione con legge da parte del Consiglio regionale: anche in quest'ultimo passaggio le spese sostenute dai gruppi sono sottoposte al voto dei consiglieri regionali.

1.6.- La richiesta di resa del conto ai presidenti dei gruppi, prosegue la ricorrente, equivarrebbe alla pretesa di esercitare un controllo di spese approvate con legge, in palese interferenza con la funzione legislativa affidata al Consiglio regionale dall'art. 121, secondo comma, Cost. e in violazione dell'obbligo del giudice di applicare le leggi (art. 101, secondo comma, Cost.) e dell'esclusiva prerogativa della Corte costituzionale di sindacarle (art. 134 Cost.).



1.7.- I decreti impugnati, infine, interferirebbero con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alla Regione, poiché l'art. 123, primo e secondo comma, Cost., affiderebbe alla fonte statutaria, nelle forme di una vera e propria riserva, la concreta configurazione della posizione di autonomia del Consiglio regionale.

Lo statuto della Regione Toscana, in attuazione del precetto costituzionale, avrebbe disciplinato la posizione del Consiglio, conferendo ad esso, con l'art. 28, comma 1, «autonomia di bilancio, contabile, funzionale e organizzativa».

La natura dei giudizi per resa di conto e di conto sarebbe incompatibile con tale autonomia, risolvendosi in una verifica penetrante del merito di scelte politiche e amministrative.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

2.1.- La difesa erariale eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del conflitto, non avendo la ricorrente contestato la sussistenza del potere giurisdizionale della Corte dei conti ma le modalità del suo esercizio. Sarebbe principio giurisprudenziale consolidato, infatti, che i conflitti avverso gli atti giurisdizionali sono ammissibili solo laddove la contestazione abbia riguardo all'esistenza del potere in sé e non a errores in iudicando.

Mancherebbe, poi, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, anche il presupposto soggettivo del conflitto, «in quanto l'obbligo di presentazione del conto è atto personale di chi maneggia il pubblico denaro, non della Regione, che perciò non può sentirsi direttamente menomata nelle sue prerogative dall'iniziativa giudiziale della Corte».

2.2.- Nel merito, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il ricorso sarebbe infondato.

Quanto al primo motivo con cui la Regione Toscana lamenta la mancanza della necessaria interpositio legislatoris, deduce la difesa erariale che l'art. 44, ultimo comma, del r.d. n. 1214 del 1934 è da interpretare alla luce dell'art. 103, secondo comma, Cost., che ne ha ampliato la portata, determinando l'assoggettamento dei conti delle gestioni di tutti i soggetti pubblici al sindacato della Corte dei conti, come affermato dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 110 del 1970.

In ordine alla seconda censura di assenza della qualifica di agente contabile in capo ai presidenti dei gruppi consiliari, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la giurisprudenza ha costantemente ritenuto che la relativa figura non sia tipizzata ma individuabile in tutti quei soggetti che abbiano, anche di fatto, il maneggio di pubblico denaro.

Ciò posto, a qualificare agenti contabili i capigruppo sarebbe già l'art. 16 del regolamento n. 12 del 2010 del Consiglio regionale della Toscana, mentre fuorviante sarebbe la citazione fatta dalla ricorrente della sentenza n. 292 del 2001 della Corte costituzionale che non escluderebbe affatto tale configurabilità in capo ai consiglieri regionali.

Parimenti priva di pregio, secondo la difesa dello Stato, sarebbe la censura di violazione dell'art. 122, quarto comma, Cost., posto che la garanzia a tutela delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio della funzione di consigliere nulla avrebbe a che vedere con l'obbligo di presentazione del conto e il giudizio sulla sua regolarità, come chiarito proprio nella citata sentenza della Corte costituzionale n. 292 del 2001.

Infondata sarebbe, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, anche la censura di violazione dell'autonomia legislativa della Regione, per essere il rendiconto dei gruppi consiliari parte del rendiconto generale approvato con legge regionale, poiché quest'ultima sarebbe una legge meramente formale che si limita a registrare i risultati della gestione.

3.- Con memoria depositata in data 18 novembre 2013 sono intervenuti ad adiuvandum Vittorio Bugli, Marco Ruggeri, Alberto Magnolfi, Pieraldo Ciucchi, Marta Gazzarri, Antonio Gambetta Vianna e Monica Sgherri, Presidenti dei Gruppi consiliari del Consiglio della Regione Toscana.

3.1.- Le parti private si soffermano, in via preliminare, sull'ammissibilità del loro intervento: pur essendo vero che la natura del conflitto intersoggettivo - e specificamente la sua funzionalizzazione alla tutela della sfera di attribuzioni dello Stato e delle Regioni - ha indotto la giurisprudenza costituzionale a ritenere inammissibili gli interventi di terzi diversi dagli enti processualmente legittimati, deroghe sarebbero state introdotte in favore di quei soggetti il cui diritto di difesa in seno a un processo comune possa essere, come nel caso di specie, compromesso o irrimediabilmente condizionato dall'esito del giudizio costituzionale.

3.2.- Nel merito gli intervenienti aderiscono, in primo luogo, al primo motivo di conflitto, con cui si lamenta la carenza assoluta di giurisdizione per difetto del presupposto oggettivo di instaurazione del giudizio di conto.

Il quadro costituzionale attuale esalterebbe l'autonomia delle Regioni ordinarie e lo statuto della Regione Toscana attribuirebbe al Consiglio regionale autonomia di bilancio, contabile, funzionale e organizzativa.

In ordine, in particolare, ai contributi ai gruppi consiliari, lo statuto regionale, proseguono le parti private, rinvia alla legge la determinazione delle modalità di assegnazione e rendicontazione.



Il legislatore statale, con la legge 6 dicembre 1973, n. 853 (Autonomia contabile e funzionale dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario), avrebbe fissato taluni principi generali, tra cui quello per cui la presidenza del Consiglio regionale sottopone all'assemblea consiliare, secondo le norme del regolamento interno, apposita rendicontazione delle spese, che confluisce nel rendiconto generale della Regione.

L'art. 7 della legge reg. Toscana n. 60 del 2000, applicabile *ratione temporis*, conterrebbe, quanto alle modalità di tale rendicontazione, un rinvio mobile alla fonte di regolamentazione interna del Consiglio regionale.

Il regolamento n. 12 del 27 gennaio 2010 avrebbe quindi delineato un procedimento per l'approvazione del rendiconto da parte dell'ufficio di presidenza e del Consiglio regionale che costituirebbe un autonomo modello contabile conforme a Costituzione.

Tale complesso normativo, dunque, integrerebbe una deroga all'assoggettabilità al giudizio contabile ai sensi dell'art. 103, secondo comma, Cost.

3.3.- Gli intervenienti, poi, «Nel rispetto del principio di sinteticità degli atti», affermano di aderire a quanto dedotto dalla Regione Toscana con la censura di carenza di giurisdizione per difetto del presupposto soggettivo della qualifica di agente contabile in capo ai presidenti dei gruppi consiliari.

3.4.- Sostengono le parti private che costoro dovrebbero, in ogni caso, essere ritenuti irresponsabili della gestione contabile, in forza dell'immunità apprestata dall'art. 122, quarto comma, Cost., che coprirebbe anche gli atti amministrativi e organizzativi.

La garanzia in parola sarebbe operante poiché la gestione contabile è oggetto di «voti dati» da parte dei presidenti dei gruppi consiliari al momento della sottoscrizione dei rendiconti, da parte dell'ufficio di presidenza al momento della loro approvazione e dal Consiglio regionale con l'approvazione del rendiconto generale della Regione.

4.- Con memoria depositata il 7 marzo 2014 la Regione Toscana ha eccepito la tardività della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, sia perché il termine per la costituzione del resistente, nel giudizio per conflitto di attribuzione, farebbe parte di una sequenza unitaria di termini agganciati tra loro che inizierebbe dalla data di spedizione della notifica del ricorso e non da quella della sua ricezione, sia perché tale termine andrebbe calcolato partendo dall'ultima notificazione rituale, con esclusione di quelle operate in via facoltativa e ad abundantiam.

5.- Con successive memorie depositate nel corso del giudizio la Regione Toscana, il Presidente del Consiglio dei ministri e le parti private hanno replicato alle difese avversarie, ribadendo e puntualizzando le argomentazioni già spese nei rispettivi atti introduttivi.

6.- La Regione Piemonte con ricorso notificato in data 10-15 gennaio 2014, depositato il successivo 29 gennaio ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti del 2014, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto pronunciato dalla Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, 8 novembre 2013, n. 14, che ha ordinato ai capigruppo del Consiglio regionale in carica nel quinquennio 2003-2008 di depositare presso la segreteria della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Piemonte i conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi finanziari ai rispettivi gruppi consiliari.

6.1.- Ritiene la ricorrente che il decreto in parola leda le sue attribuzioni costituzionalmente garantite, da un lato, perché, in violazione degli artt. 103, 121, 122 e 123 Cost., la Corte dei conti pretenderebbe di assoggettare a giudizio di conto i capigruppo consiliari in assenza di qualsivoglia copertura statutaria o legislativa, anche regionale; dall'altra, perché, in violazione degli artt. 5, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost., si sarebbe ravvisata in capo a costoro la qualifica di agente contabile, pur in assenza, anche qui, di qualsivoglia intermediazione statutaria o legislativa regionale.

6.2.- In particolare, con la prima censura, la ricorrente deduce che i gruppi sono importanti articolazioni interne del Consiglio regionale e partecipano alla sua attività politica, legislativa e amministrativa.

La legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Piemonte) disciplinerebbe in più punti tale attività, attribuendo ai gruppi un'apposita contribuzione, della quale sarebbero chiamati a rispondere di fronte al Consiglio regionale. Questa sarebbe l'unica forma di rendicontazione prevista dallo statuto, come sarebbe confermato dalla legge della Regione Piemonte 10 novembre 1972, n. 12 (Funzionamento dei Gruppi consiliari) e dallo stesso legislatore statale con la legge n. 853 del 1973.

Il ruolo e la funzione dei gruppi richiederebbero una speciale autonomia, che sarebbe garantita dall'immunità apprestata dall'art. 122, quarto comma, Cost., idonea a coprire anche la gestione dei contributi e operante anche nei confronti della giurisdizione contabile.

Prive di pregio sarebbero poi, secondo la Regione Piemonte, le argomentazioni sviluppate nel decreto impugnato.

L'affermazione dell'imprescindibile consequenzialità tra risvolto del maneggio di pubblico denaro e giurisdizione contabile non terrebbe in considerazione proprio l'operatività dell'immunità.



Argomenti contrari non potrebbero essere tratti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 292 del 2001, ove si sarebbe affermata, in via ipotetica, l'assoggettabilità alla giurisdizione di conto anche di consiglieri regionali che svolgano le funzioni di operatori finanziari e contabili.

Quella pronuncia, infatti, riguarderebbe una vicenda non comparabile a quella in esame, nella quale la Corte dei conti pretenderebbe di sottoporre a giudizio di conto, in via generalizzata, tutti i capigruppo consiliari, e cioè soggetti che hanno una funzione squisitamente politica e non amministrativa.

Non sarebbe un caso che prima del 2013 nessuna procura regionale della Corte dei conti e nessuna sezione regionale abbiano mai avviato un giudizio di conto nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari. I comportamenti di fatto nei rapporti tra poteri dello Stato avrebbero un preciso valore costituzionale, come ritenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 129 del 1981, laddove, nell'esonerare i tesoriери della Camera dei deputati dall'obbligo di resa del conto giudiziale, si sarebbe osservato come la loro sottrazione alla giurisdizione di conto rispondesse ormai ad una «antica prassi».

6.3.- Quanto alla seconda censura, l'affermazione contenuta nel decreto impugnato, secondo cui i capigruppo sono da considerarsi agenti contabili, costituirebbe una violazione delle attribuzioni regionali, perché sarebbe avvenuta in difetto di qualsivoglia espressa previsione legislativa o statutaria, necessaria per le amministrazioni regionali ai sensi dell'art. 44, primo comma, del r.d. n. 1214 del 1934: nella Regione Piemonte la legislazione regionale non ha mai attribuito ai presidenti dei gruppi consiliari la qualifica di agenti contabili.

7.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile.

Evidenzia la difesa erariale che la Corte dei conti nel provvedimento impugnato ha fornito un'articolata motivazione a sostegno della sussistenza della giurisdizione contabile: 1) l'obbligo di rendiconto è principio immanente al sistema della contabilità pubblica; 2) nella sistematica generale della rendicontazione pubblica vi sono due strumenti, solo apparentemente simili, di riscontro contabile, rappresentati dai rendiconti amministrativi e da quelli giudiziari; 3) quelli amministrativi, quali quelli presentati dai presidenti dei gruppi consiliari all'ufficio di presidenza ai sensi dell'art. 5 della legge n. 853 del 1973, sono uno strumento di controllo interno all'amministrazione; quelli giudiziari, da presentarsi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, gravano su coloro che abbiano accettato, a qualunque titolo, il «carico» del denaro di provenienza pubblica che determina, per ciò solo, l'insorgere della gestione contabile; 4) il rapporto intercorrente tra i due strumenti non sarebbe di alternatività ma di «coesistenza non conflittuale»; 5) la procura regionale ha posto in evidenza che il denaro pubblico viene erogato con l'emissione di un mandato mensile di pagamento intestato al presidente di ciascun gruppo, che ha la possibilità di incassarlo per contanti ovvero di chiederne l'accredito su apposito conto corrente (solo i componenti del gruppo misto ricevono il contributo individualmente); 6) da tale ultimo rilievo la procura ha condivisibilmente tratto la conclusione che i presidenti hanno il maneggio di denaro pubblico, con conseguente assunzione della qualifica di agente contabile; 7) tali considerazioni non sono inficiate dall'immunità di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., poiché essa non copre gli atti non riconducibili, secondo ragionevolezza, all'autonomia.

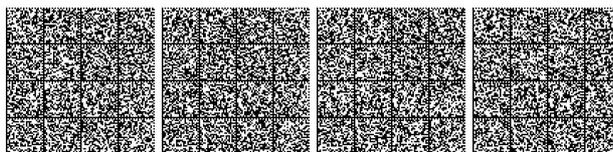
Ciò evidenziato, la difesa dello Stato ha quindi eccepito l'inammissibilità del ricorso per le medesime ragioni esposte nella memoria di costituzione nel conflitto fra enti n. 11 del 2013.

8.- Con memoria depositata il 2 aprile 2015 la Regione Piemonte ha replicato alle eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri e dedotto, nel merito, che la tesi dell'inesistenza della giurisdizione di conto nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari è stata accolta dalla stessa Corte dei conti a sezioni riunite con la sopravvenuta sentenza n. 30 del 2014.

Considerato in diritto

1.- Le Regioni Toscana e Piemonte hanno promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione, rispettivamente, ai decreti della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, del 10 luglio 2013, n. 13, n. 14, n. 15, n. 16, n. 17, n. 18 e n. 19, e al decreto della Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, 8 novembre 2013, n. 14, con cui si è ordinato ai presidenti dei gruppi consiliari di depositare i conti giudiziari relativi alla gestione dei contributi pubblici per gli anni 2010, 2011 e 2012, quanto alla Regione Toscana, e per il quinquennio 2003-2008, quanto alla Regione Piemonte.

Entrambe le ricorrenti, con argomentazioni in gran parte coincidenti, lamentano che la pretesa della Corte dei conti di esercitare la giurisdizione di conto sui presidenti dei gruppi consiliari, in carenza assoluta dei relativi presupposti oggettivo e soggettivo, comprime l'autonomia organizzativa e contabile dei rispettivi Consigli regionali, violi la



guarentigia dei consiglieri regionali di insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati e sottoponga al controllo giurisdizionale della Corte dei conti l'attività legislativa regionale.

2.- I giudizi, data l'identità dell'oggetto, vanno riuniti.

3.- Preliminarmente, come già deciso con ordinanza dibattimentale letta all'udienza pubblica del 28 aprile 2015, va dichiarata l'inammissibilità della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri nel giudizio iscritto al n. 11 del registro conflitti tra enti 2013.

La Regione Toscana ne ha eccepito la tardività, sia perché il termine per la costituzione del resistente farebbe parte di una sequenza unitaria di termini agganciati tra loro che inizierebbe dalla data di spedizione della notifica del ricorso e non da quella di ricezione, sia perché tale termine andrebbe calcolato partendo dall'ultima notificazione rituale, con esclusione di quelle operate in via facoltativa e ad abundantiam.

L'eccezione è fondata sotto l'ultimo e assorbente profilo, dal momento che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 25, terzo e quarto comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel conflitto tra enti la costituzione della parte resistente deve avvenire entro 20 giorni dal decorso del termine per il deposito del ricorso notificato, termine che, a sua volta, è fissato in venti giorni dall'ultima notificazione.

Ultima notificazione, a tali fini, non può che essere una notificazione prevista dalla legge, con esclusione di quelle operate dalla parte ricorrente senza esservi tenuta, perché, opinando diversamente, si porrebbe quest'ultima nella condizione di prolungare a proprio arbitrio il termine per il deposito del ricorso, cui è agganciato quello di costituzione della parte resistente.

Alla stregua di tali principi, ultima notificazione, nel caso di specie, deve essere considerata quella operata in data 9 ottobre 2013 presso la sede di Palazzo Chigi e non quella successiva presso l'Avvocatura generale dello Stato, posto che per giurisprudenza costante di questa Corte non si applicano ai giudizi innanzi ad essa le norme sulla rappresentanza dello Stato in giudizio (tra le tante, sentenze n. 208 del 2010 e n. 344 del 2005), con la conseguenza che la costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, avvenuta il 19 novembre 2013, è tardiva.

4.- Ancora in via preliminare, come del pari deciso con ordinanza dibattimentale letta all'udienza pubblica del 28 aprile 2015, deve essere dichiarato ammissibile l'intervento spiegato nel giudizio n. 11 del registro conflitti tra enti 2013 da Vittorio Bugli, Marco Ruggeri, Alberto Magnolfi, Pieraldo Ciucchi, Marta Gazzarri, Antonio Gambetta Vianna e Monica Sgherri, nella qualità di Presidenti dei Gruppi consiliari del Consiglio della Regione Toscana.

Nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o resistervi, subendo tale regola l'eccezione relativa all'ipotesi in cui l'interventore sia parte di un giudizio comune, il cui esito la pronuncia della Corte sia suscettibile di condizionare (sentenze n. 305 del 2011, n. 312 del 2006 e n. 386 del 2005).

Tale è il caso di specie, dal momento che gli intervenienti sono convenuti nei giudizi di conto originati dai provvedimenti impugnati in questa sede e il giudizio costituzionale, vertendo sulla spettanza o meno della competenza allo Stato dell'esercizio della giurisdizione contabile, è suscettibile di condizionare la stessa possibilità che i detti giudizi comuni abbiano luogo (sentenza n. 312 del 2006).

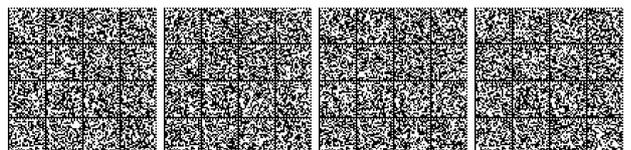
5.- L'Avvocatura generale dello Stato, regolarmente costituitasi nel giudizio iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2014, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso della Regione Piemonte perché non avrebbe contestato la sussistenza del potere giurisdizionale della Corte dei conti ma le mere modalità del suo esercizio: le censure della ricorrente si appunterebbero sulla sussistenza dei presupposti oggettivo e soggettivo per l'attivazione del giudizio di conto nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari, questione da porsi all'interno della giurisdizione della Corte dei conti.

Sarebbe principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte, infatti, che i conflitti di attribuzione innescati da atti giurisdizionali sono ammissibili là dove la contestazione abbia riguardo all'esistenza del potere in sé e non a errores in iudicando, altrimenti il giudizio innanzi alla Corte costituzionale si trasformerebbe in un nuovo grado di giurisdizione generale.

L'eccezione non è fondata in fatto, dal momento che dal tenore delle censure mosse dalla ricorrente emerge come essa contesti in radice la sussistenza del potere giurisdizionale nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari, ritenendoli sottratti, per diversi motivi, ai giudizi per resa di conto e di conto (ipotesi simile, da questa angolazione, a quelle scrutinate nel merito da questa Corte con le sentenze n. 292 del 2001 e n. 110 del 1970).

6.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, poi, il ricorso della Regione Piemonte sarebbe inammissibile perché mancherebbe anche il presupposto soggettivo del conflitto, «in quanto l'obbligo di presentazione del conto è atto personale di chi maneggia il pubblico denaro, non della Regione, che perciò non può sentirsi direttamente menomata nelle sue prerogative dall'iniziativa giudiziale della Corte».

Anche tale eccezione non è fondata.



Questa Corte, nella sentenza n. 130 del 2014, partendo dall'osservazione che i gruppi consiliari sono stati qualificati come organi del Consiglio regionale (sentenza n. 39 del 2014), ha affermato che «La lamentata lesione delle prerogative dei gruppi si risolve dunque in una compressione delle competenze proprie dei consigli regionali e quindi delle Regioni ricorrenti, pertanto legittimate alla proposizione del conflitto (sentenze n. 252 del 2013, n. 195 del 2007 e n. 163 del 1997)».

Identica considerazione non può che essere svolta con riferimento ai presidenti dei gruppi consiliari, dal che consegue la legittimazione della Regione Piemonte alla proposizione del conflitto.

7.- Nel merito i ricorsi sono fondati.

7.1.- Entrambe le ricorrenti lamentano, in primo luogo, che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana e sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, abbia leso la loro autonomia organizzativa e contabile, e in particolare quella dei rispettivi Consigli regionali, esercitando con i decreti impugnati la giurisdizione di conto nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari in assenza dei relativi presupposti oggettivo e soggettivo.

La censura è fondata con riferimento all'assenza del presupposto soggettivo, e cioè la qualifica di agente contabile.

Questa Corte ha affermato che «i gruppi consiliari sono organi del consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito del consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari alla elezione dei consiglieri. Essi pertanto contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea, assicurando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica» (sentenza n. 187 del 1990).

Più di recente si è ricordato che «I gruppi consiliari sono stati qualificati [...] come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988)» (sentenza n. 39 del 2014).

La figura dei presidenti dei gruppi consiliari, delineata dagli statuti regionali e dai regolamenti consiliari interni, si caratterizza, a sua volta, per il forte rilievo politico e per l'importanza delle funzioni di rappresentanza, direttive e organizzative ad essi attribuite.

Basti ricordare che l'art. 17 dello statuto della Regione Toscana, approvato in prima deliberazione il 6 maggio 2004 e, in seconda deliberazione, il 19 luglio 2004, prevede che «I presidenti rappresentano i gruppi consiliari, rispondono della loro gestione, esercitano le funzioni stabilite dallo Statuto e dal regolamento interno del Consiglio. La conferenza dei presidenti dei gruppi consiliari collabora con il Presidente del Consiglio e l'Ufficio di Presidenza per la organizzazione della attività e dei lavori consiliari».

Gli artt. 24 e 25, poi, attribuiscono ai presidenti il potere di concorrere alla programmazione dei lavori del Consiglio e delle commissioni e alla fissazione dell'ordine del giorno del primo.

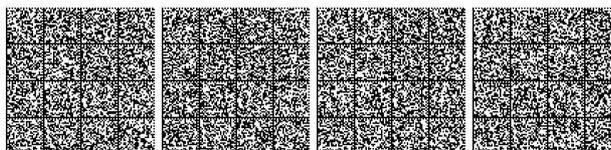
L'art. 24 della legge regionale statutaria piemontese 4 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Piemonte), dal canto suo, prevede che «Ogni Gruppo elegge un Presidente che ne dirige l'attività al fine dell'espletamento dell'attività istituzionale in seno all'assemblea».

L'attività di gestione amministrativa e contabile dei contributi pubblici assegnati ai gruppi consiliari è, dunque, meramente funzionale all'esercizio della sfera di autonomia istituzionale che ai gruppi consiliari medesimi e ai consiglieri regionali deve essere garantita (sentenza n. 187 del 1990), affinché siano messi in grado di «concorrere all'espletamento delle molteplici e complesse funzioni attribuite al Consiglio regionale e, in particolare, all'elaborazione dei progetti di legge, alla preparazione degli atti di indirizzo e di controllo, all'acquisizione di informazioni sull'attuazione delle leggi e sui problemi emergenti dalla società, alla stesura di studi, di statistiche e di documentazioni relative alle materie sulle quali si svolgono le attività istituzionali del Consiglio regionale» (sentenza n. 1130 del 1988).

L'eventuale attività materiale di maneggio del denaro costituisce, quindi, in relazione al complesso ruolo istituzionale del presidente di gruppo consiliare, un aspetto del tutto marginale e non necessario (perché i gruppi consiliari ben potrebbero avvalersi per tale incombenza dello stesso tesoriere regionale), e non ne muta la natura eminentemente politica e rappresentativa della figura, non riducibile a quella dell'agente contabile.

7.2.- Nel senso del difetto della giurisdizione di conto per assenza, in capo ai presidenti dei gruppi consiliari, della qualifica soggettiva di agente contabile si sono pronunciate anche le sezioni riunite giurisdizionali della Corte dei conti con la sentenza n. 30 del 2014, sopravvenuta alla proposizione degli odierni ricorsi per conflitto di attribuzione.

In tale pronuncia il massimo organo della giurisdizione contabile ha anche effettuato un significativo richiamo al nuovo sistema di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari introdotto dall'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché



ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, e operativo solo a decorrere dall'anno 2013 (sentenza n. 130 del 2014).

Esso, sebbene non vigente negli esercizi di bilancio interessati dagli odierni conflitti, è rilevante dal punto di vista sistematico, poiché è evidente che l'attribuzione del potere di verifica della regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti intende porre rimedio a un vuoto di attribuzioni in materia della magistratura contabile, vuoto evidenziato dal rilievo che, sin dall'istituzione delle Regioni e prima delle iniziative sfociate negli odierni conflitti, la prassi non ha mai conosciuto l'esercizio della giurisdizione di conto nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari.

8.- È opportuno ricordare, infine, che quest'ultimi, come chiarito dalle stesse sezioni riunite nella citata sentenza n. 30 del 2014, anche se non tenuti alla resa del conto giudiziale in ragione del particolare ruolo ricoperto e delle funzioni svolte, in caso di illecita utilizzazione dei fondi destinati ai gruppi restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti).

9.- Deve pertanto concludersi nel senso che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana e sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, emanare, rispettivamente, i decreti 10 luglio 2013, n. 13, n. 14, n. 15, n. 16, n. 17, n. 18 e n. 19, e il decreto 8 novembre 2013, n. 14, con cui, in violazione dell'autonomia organizzativa e contabile dei Consigli regionali della Toscana e del Piemonte, si è ordinato ai presidenti dei gruppi consiliari di depositare i conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici per gli anni 2010, 2011 e 2012, quanto alla Regione Toscana, e per il quinquennio 2003-2008, quanto alla Regione Piemonte.

I decreti in questione, per l'effetto, vanno annullati.

10.- Restano assorbite le ulteriori censure sollevate dalle ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, emanare i decreti 10 luglio 2013, n. 13, n. 14, n. 15, n. 16, n. 17, n. 18 e n. 19, con i quali è stato ordinato ai presidenti dei gruppi consiliari del Consiglio regionale il deposito dei conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici per le annualità 2010, 2011 e 2012;

2) dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, emanare il decreto 8 novembre 2013, n. 14, che ha ordinato ai presidenti dei gruppi consiliari del Consiglio regionale piemontese in carica nel quinquennio 2003-2008 di depositare presso la segreteria della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Piemonte i conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici nel quinquennio medesimo;

3) annulla, per l'effetto, i decreti impugnati.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 giugno 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



ALLEGATO:
Ordinanza emessa all'udienza del 28 aprile 2015

ORDINANZA

Considerato che nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o resistervi, «subendo tale regola l'eccezione relativa all'ipotesi in cui gli atti impugnati siano oggetto di un giudizio di fronte agli organi della giurisdizione comune - ordinaria, amministrativa, tributaria, militare o contabile - in cui l'interventore sia parte e la pronuncia della Corte sia suscettibile di condizionare l'esito di tale giudizio» (sentenza n. 305 del 2011);

che, nel caso di specie, ricorrono gli estremi dell'eccezione indicata, sicché è ammissibile l'intervento spiegato dai Presidenti dei Gruppi consiliari.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'atto di intervento di Vittorio Bugli, Marco Ruggeri, Alberto Magnolfi, Pieraldo Ciucchi, Marta Gazzarri, Antonio Gambetta Vianna, Monica Sgherri e Giuseppe Del Carlo nel giudizio per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Toscana nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri.

F.to: Alessandro Criscuolo, *Presidente*

ALLEGATO:
Ordinanza emessa all'udienza del 28 aprile 2015

ORDINANZA

Considerato che la ricorrente ha eccepito la tardività della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, sia perchè il termine per la sua costituzione farebbe parte di una sequenza unitaria di termini agganciati tra loro che principierebbe dalla data di spedizione della notifica del ricorso e non da quella di ricezione, sia perchè esso andrebbe calcolato partendo dall'ultima notificazione "rituale", con esclusione di quelle operate in via facoltativa e ad abundantiam;

che l'eccezione è fondata sotto l'ultimo menzionato profilo, dal momento che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 25, commi 3 e 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel conflitto tra enti la costituzione della parte resistente deve avvenire entro 20 giorni dal decorso del termine per il deposito del ricorso notificato, termine che, a sua volta, è fissato in venti giorni dall'ultima notificazione;

che ultima notificazione, a tali fini, non può che essere una notificazione prevista dalla legge, con esclusione di quelle operate dalla parte ricorrente senza esservi tenuta, perchè, opinando diversamente, si porrebbe quest'ultima nella condizione di prolungare a proprio arbitrio il termine per il deposito del ricorso (cui è agganciato quello di costituzione della parte resistente);



che, pertanto, ultima notificazione, nel caso di specie, deve essere considerata quella operata, in data 9 ottobre 2013, presso la sede di Palazzo Chigi e non quella presso l'Avvocatura generale dello Stato, posto che per giurisprudenza costante di questa Corte non si applicano ai giudizi innanzi ad essa le norme sulla rappresentanza dello Stato in giudizio, con la conseguenza che la costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, avvenuta il 19 novembre 2013, è tardiva.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri.

F.to: Alessandro Criscuolo, *Presidente*

T_150107

N. 108

Sentenza 13 maggio - 9 giugno 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Arbitrato in materia di contratti pubblici - Preventiva autorizzazione motivata della pubblica amministrazione a pena di nullità della clausola compromissoria - Clausole pattuite anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 190 del 2012.

- Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), art. 1, comma 25; decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), art. 241, comma 1, come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

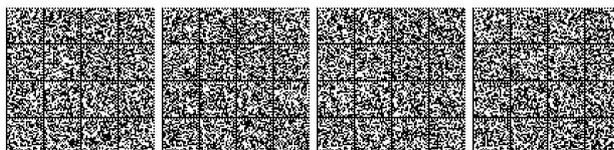
Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 25, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), e dell'art. 241, comma 1, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture)



ture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, promosso dal Collegio arbitrale di Roma nel procedimento vertente tra la Seriana 2000 società cooperativa sociale Onlus e l'AUSL Roma E, con ordinanza del 16 giugno 2014, iscritta al n. 186 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 13 maggio 2015 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 giugno 2014, il Collegio arbitrale costituito in Roma per la risoluzione della controversia tra la Seriana 2000 società cooperativa sociale Onlus (d'ora in avanti, «Seriana 2000») e l'AUSL Roma E, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 25, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 41, 108 e 111 della Costituzione, nonché dell'art. 241, comma 1, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 41, 97, 102 e 111 Cost.

La questione è sorta nel corso di un giudizio arbitrale relativo a due contratti d'appalto del 27 marzo 2007, con i quali l'AUSL Roma E ha affidato a Seriana 2000 l'espletamento dei servizi di assistenza ai disabili adulti, a integrazione del personale dipendente, necessari alla realizzazione di centri sperimentali di riabilitazione integrata a carattere semiresidenziale, a favore di utenti disabili e affetti da disabilità stabilizzata a patologia complessa per soggetti residenti nel territorio della AUSL Roma E.

Il giudizio arbitrale è stato promosso da Seriana 2000, che si è avvalsa della clausola compromissoria prevista dall'art. 37 del capitolato d'oneri per il lotto 1, a tenore del quale «La risoluzione di eventuali controversie che dovessero insorgere nell'applicazione della convenzione sarà demandata ad un collegio arbitrale composto da un rappresentante per ciascuna delle parti e da un rappresentante scelto di comune accordo».

Con la domanda d'arbitrato del 13 maggio 2013, Seriana 2000 ha chiesto la condanna dell'AUSL Roma E al pagamento dell'importo di 1.105.634,95 euro, oltre a interessi, a titolo di «adeguamenti ISTAT» e di «rinnovi» del contratto collettivo nazionale di lavoro per le cooperative sociali.

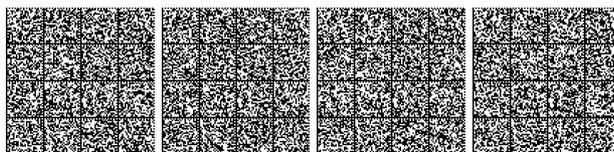
Il Collegio arbitrale, dopo la sua costituzione, ha richiesto alla AUSL Roma E, ritenendolo «necessario», una motivata conferma dell'autorizzazione all'arbitrato, e il 18 marzo 2014 la stessa comunicava con una nota «di non ritenere di aderire all'arbitrato nell'ottica del contenimento dei costi derivante da tale tipologia di contenzioso».

Con successiva memoria, presentata nel termine concesso dal Collegio, Seriana 2000 ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012.

1.1.- Il rimettente osserva che l'arbitrato in oggetto non rientra nella sfera di efficacia della norma transitoria di cui all'art. 1, comma 25, della legge n. 190 del 2012, ricadendo invece nella disciplina del novellato art. 241, comma 1, giacché è stato «conferito» dopo l'entrata in vigore della legge n. 190 del 2012, malgrado la clausola arbitrale sia stata pattuita anteriormente, atteso che gli arbitri sono stati nominati nel 2013 e che non è intervenuta alcuna autorizzazione da parte della AUSL Roma E, né un'autorizzazione poteva ragionevolmente intervenire in precedenza, trattandosi di un requisito introdotto dalla stessa legge n. 190 del 2012.

Ad avviso del rimettente, le norme appena richiamate determinano retroattivamente l'inefficacia della clausola d'arbitrato anteriore all'entrata in vigore della legge e riservano alla parte pubblica il potere di decidere in ordine all'azionabilità della clausola arbitrale. Ciò solleverebbe dubbi di legittimità costituzionale, dando origine a una questione la cui rilevanza deriva dalla sua pregiudizialità rispetto alla definizione nel merito della lite, riguardando l'ammissibilità dell'arbitrato, a causa del diniego frapposto dalla AUSL Roma E.

In particolare, il rimettente dubita della legittimità dell'art. 1, comma 25, della legge n. 190 del 2012, per contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 41, 108 e 111, Cost., in quanto, consentendo di porre nel nulla una clausola compromissoria con effetti retroattivi, la norma disattende il principio della certezza e della stabilità del diritto e dell'ordinamento giuridico, che impone di non introdurre disposizioni che operano retroattivamente su clausole contrattuali esistenti e su rapporti



giuridici ancora in essere, ledendo principi e diritti di rango costituzionale, quali la libertà di iniziativa economica e l'autonomia negoziale e di impresa, ai sensi dell'art. 41 Cost.

Nel caso di specie neppure sussisterebbero ragioni che, nel bilanciamento con altri interessi di rango costituzionale, giustificano la decisione del legislatore di privare retroattivamente di efficacia le clausole compromissorie. Le finalità di prevenzione della corruzione, alle quali è ispirata la legge in cui è inserita la norma, non sembrano difatti idonee a giustificare il meccanismo autorizzatorio introdotto dal legislatore in via retroattiva, a meno di non volere attribuire, scorrettamente, un disvalore sociale a un istituto, quale l'arbitrato, tutelato a livello comunitario e costituzionale, ai sensi degli artt. 24, 41, 108 e 111 Cost.

Ad avviso del rimettente, le richiamate finalità attengono esclusivamente alla parte pubblica, l'interesse della quale non può incidere, in via retroattiva e con il riconoscimento a suo favore del diritto potestativo di negare il ricorso all'arbitrato, sui principi di parità delle armi e di autonomia negoziale, ai sensi degli artt. 111 e 41 Cost.

Inoltre, la norma non sarebbe solo lesiva dell'affidamento nella stabilità dell'ordinamento giuridico di coloro che hanno stipulato le clausole compromissorie prima dell'entrata in vigore della legge n. 190 del 2012, senza poter prevedere che ne sarebbero scaturite conseguenze negative in ordine alle condizioni di accesso al giudizio arbitrale, ma distoglie le parti dal giudice naturale contrattualmente individuato, in violazione degli artt. 24, 25 e 111 Cost.

1.2.- L'art. 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, contrasterebbe a sua volta, in primo luogo, con gli artt. 3 e 111 Cost., perché attribuisce alla pubblica amministrazione il potere di autorizzare il ricorso all'arbitrato, che si risolve in un vero e proprio diritto potestativo all'instaurazione del giudizio arbitrale, tale da pregiudicare la parità delle parti nel processo e da determinare uno sbilanciamento in favore della parte pubblica, tenuto altresì conto della natura giurisdizionale dell'arbitrato, che è assistito dalle stesse garanzie di tutela del contraddittorio e di imparzialità del giudice proprie della giurisdizione ordinaria.

Il giudice *a quo* reputa che sussista, in secondo luogo, la violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost., per disparità di trattamento normativo fra gli arbitrati in materia di contratti pubblici e quelli disciplinati dal codice di rito civile, in mancanza di valide ragioni che giustificano la diversità di accesso alla giurisdizione, solo per i primi subordinato all'autorizzazione motivata della pubblica amministrazione, a pena di nullità del lodo, mentre nei secondi il rifiuto di una delle parti di aderire all'arbitrato, o il suo mero silenzio, consentono all'altra di ricorrere al tribunale per la nomina dell'arbitro non designato, non senza considerare che la nullità del lodo, negli arbitrati in esame, potrebbe derivare anche da un vizio del provvedimento di autorizzazione (ad esempio, per incompetenza dell'organo che lo ha emesso), con ulteriore violazione degli artt. 3 e 111 Cost.

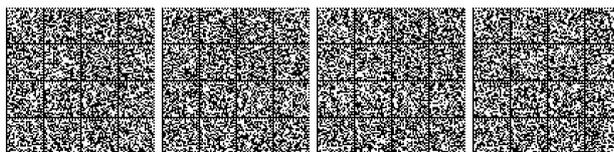
Infine, la norma si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., là dove attribuisce il potere di autorizzare ogni singolo arbitrato all'organo di governo dell'amministrazione anziché alla dirigenza, pur trattandosi di un atto di gestione connotato da discrezionalità tecnica e non di un atto di indirizzo politico-amministrativo, da riservare all'organo di governo, con conseguente vulnus al principio di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa, che impone una chiara e netta separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, che ha concluso per la declaratoria di infondatezza della questione.

A sostegno della richiesta, la difesa dello Stato richiama la giurisprudenza costituzionale che ha escluso la violazione degli stessi parametri evocati dal rimettente con riferimento all'art. 3, comma 2, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180 (Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 1998, n. 267, che vietano il ricorso all'arbitrato per le controversie in materia di opere pubbliche eseguite in attuazione dell'indicato decreto, fatti salvi i giudizi arbitrali pendenti alla data della sua entrata in vigore.

In particolare, la Corte avrebbe escluso, in quei casi, la violazione dell'art. 3 Cost. sia sotto il profilo della ragionevolezza "intrinseca", rientrando nella discrezionalità del legislatore la scelta di sottrarre le controversie in determinate materie alla definizione arbitrale, sia sotto il profilo del principio di uguaglianza, essendo giustificata la diversità di trattamento di situazioni diverse, come sono quelle che, derivando dalla notifica della domanda d'arbitrato prima o dopo l'entrata in vigore della legge, vengono selezionate sulla base del fluire del tempo. Ha, inoltre, rilevato che il divieto di ricorrere all'arbitrato nelle controversie che non sono incardinate al momento di entrata in vigore della legge non configura una norma retroattiva, bensì una norma rispettosa della regola di cui all'art. 5 cod. proc. civ., ai sensi del quale la giurisdizione e la competenza si determinano con riferimento alla legge vigente al momento della proposizione della domanda (sentenza n. 376 del 2001).

L'intervenuto richiama altresì l'orientamento della Corte di cassazione, che, sempre a proposito del divieto di ricorso all'arbitrato ai sensi del decreto-legge n. 180 del 1998, ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale anche in riferimento ai parametri di cui agli artt. 24, 25, 41, 102 e 111 Cost., e contesta che



siano pertinenti i riferimenti all'art. 97 Cost., giacché le disposizioni impugnate non riguardano l'organizzazione dei pubblici uffici ma l'ambito della giurisdizione, e all'art. 108 Cost., sulla violazione del quale il rimettente non spenderebbe alcuna motivazione.

Considerato in diritto

1.- Il Collegio arbitrale costituito in Roma per la risoluzione della controversia tra la Seriana 2000 società cooperativa sociale Onlus e l'AUSL Roma E dubita della legittimità dell'art. 1, comma 25, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), per contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 41, 108 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non esclude dall'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 19, della stessa legge, che ha sostituito l'art. 241, comma 1, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), anche gli arbitrati che, come quello di cui si tratta, sono stati «conferiti» dopo l'entrata in vigore della legge n. 190 del 2012, sulla base di clausole compromissorie pattuite anteriormente.

In particolare, la norma consentirebbe irragionevolmente l'applicazione retroattiva delle disposizioni del richiamato comma 19, a tenore del quale «Le controversie su diritti soggettivi, derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, comprese quelle conseguenti al mancato raggiungimento dell'accordo bonario previsto dall'articolo 240, possono essere deferite ad arbitri, previa autorizzazione motivata da parte dell'organo di governo dell'amministrazione. L'inclusione della clausola compromissoria, senza preventiva autorizzazione, nel bando o nell'avviso con cui è indetta la gara ovvero, per le procedure senza bando, nell'invito, o il ricorso all'arbitrato, senza preventiva autorizzazione, sono nulli».

L'inefficacia sopravvenuta, che ne conseguirebbe, delle clausole compromissorie pattuite prima dell'entrata in vigore della legge n. 190 del 2012, e non autorizzate dalla pubblica amministrazione, si porrebbe in contrasto con il principio di certezza e di stabilità dell'ordinamento giuridico e con la libertà di iniziativa economica.

Ad avviso del rimettente, la norma viola, sotto altro profilo, gli artt. 41 e 111 Cost., in quanto, riconoscendo retroattivamente a favore della parte pubblica il diritto potestativo di negare il ricorso all'arbitrato, contrasterebbe con i principi di parità delle armi e di autonomia negoziale, nonché con gli artt. 24, 25 e 111 Cost., in quanto distoglierebbe le parti dal giudice naturale da esse contrattualmente individuato.

1.1.- Il rimettente dubita inoltre della legittimità dello stesso art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, che ha sostituito l'art. 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, per contrasto, in primo luogo, con gli artt. 3 e 111 Cost., perché attribuirebbe alla pubblica amministrazione un potere di autorizzare il ricorso all'arbitrato, che si risolve in un vero e proprio diritto potestativo all'instaurazione del giudizio arbitrale, tale da pregiudicare la parità delle parti nel processo e da determinare uno sbilanciamento in favore della parte pubblica.

La norma contrasterebbe ulteriormente con gli artt. 3, 24, 25, 102 e 111 Cost., per disparità di trattamento fra gli arbitrati in materia di contratti pubblici, il ricorso ai quali è subordinato alla preventiva autorizzazione motivata della pubblica amministrazione, a pena di nullità del lodo, e gli arbitrati disciplinati dal codice di rito civile, in mancanza di valide ragioni che giustifichino la diversità di accesso alla giurisdizione. La discriminazione riguarderebbe anche il fatto che solo per i primi la nullità del lodo potrebbe derivare anche da un vizio del provvedimento di autorizzazione (ad esempio, per incompetenza dell'organo che lo ha emesso).

Infine, sarebbe violato anche l'art. 97 Cost., in quanto la norma attribuisce il potere di autorizzare ogni singolo arbitrato all'organo di governo dell'amministrazione anziché alla dirigenza, pur trattandosi di un atto di gestione connotato da discrezionalità tecnica e non di un atto di indirizzo politico-amministrativo, da riservare all'organo di governo, con la conseguenza di un vulnus al principio di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa, che impone una chiara e netta separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie.

2.- Quanto alla censura dell'art. 1, comma 25, della legge n. 190 del 2012, che ha natura di norma transitoria, si osserva che il rimettente muove dal presupposto implicito, ma evidente, che con l'espressione «Le disposizioni di cui ai commi da 19 a 24 non si applicano agli arbitrati conferiti o autorizzati prima della data di entrata in vigore della presente legge», il legislatore abbia inteso stabilire, riferendosi al comma 19, che esso non si applica a quelle clausole compromissorie per le quali l'incarico arbitrale è stato conferito o autorizzato prima della data di entrata in vigore della legge. Da ciò trae la conseguenza che le clausole compromissorie pattuite, senza autorizzazione, prima dell'entrata in vigore della legge sarebbero retroattivamente colpite da inefficacia, in mancanza di anteriore conferimento dell'incarico



agli arbitri o di anteriore autorizzazione dell'arbitrato, rimanendo al di fuori della sfera di applicazione della norma transitoria di cui al comma 25, che si espone così ai sollevati dubbi di legittimità.

La questione non è fondata.

L'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, là dove prevede la preventiva autorizzazione motivata da parte dell'organo di governo dell'amministrazione, a pena di nullità della clausola compromissoria, è una norma imperativa che condiziona l'autonomia contrattuale delle parti. Essa si applica, ai sensi del comma 25 dello stesso art. 1, anche alle clausole compromissorie inserite nei contratti pubblici anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 190 del 2012, fatti salvi gli arbitrati nei quali gli incarichi arbitrali siano stati conferiti o per i quali sia intervenuta l'autorizzazione prima di tale data.

Un simile effetto si sottrae alle censure sollevate dal rimettente.

Lo *ius superveniens* consistente nel divieto di deferire le controversie ad arbitri senza una preventiva e motivata autorizzazione non ha l'effetto di rendere nulle in via retroattiva le clausole compromissorie originariamente inserite nei contratti, bensì quello di sancirne l'inefficacia per il futuro, in applicazione del principio, espresso dalla costante giurisprudenza di legittimità, secondo il quale la nullità di un contratto o di una sua singola clausola, prevista da una norma limitativa dell'autonomia contrattuale che sopravvenga nel corso di esecuzione di un rapporto, incide sul rapporto medesimo, non consentendo la produzione di ulteriori effetti, sicché il contratto o la sua singola clausola si devono ritenere non più operanti. Non si pone conseguentemente alcun problema di retroattività della norma censurata o di ragionevolezza della supposta deroga all'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale.

Quanto esposto priva di fondamento le ragioni addotte dal rimettente a sostegno della questione relativa al comma 25 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2012, giacché contraddice il presupposto, comune a tutte le censure, secondo il quale la norma attribuirebbe efficacia retroattiva al divieto di arbitrato senza preventiva autorizzazione.

3.- L'infondatezza della questione con riferimento alla norma transitoria impone l'esame delle censure mosse all'art. 241, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006, come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012.

Nemmeno tale questione è fondata.

Secondo il rimettente, la norma contrasterebbe in primo luogo con gli artt. 3 e 111 Cost., perché attribuisce alla pubblica amministrazione il potere di autorizzare il ricorso all'arbitrato. Tale potere si risolverebbe in un vero e proprio diritto potestativo all'instaurazione del giudizio arbitrale, tale da pregiudicare la parità delle parti nel processo e da determinare uno sbilanciamento in favore della parte pubblica, non tollerabile tenuto altresì conto della natura giurisdizionale dell'arbitrato, che è assistito dalle stesse garanzie di tutela del contraddittorio e di imparzialità del giudice proprie della giurisdizione comune.

Nello scrutinare la legittimità costituzionale del divieto di arbitrato nelle controversie relative all'esecuzione di opere pubbliche rientranti nei programmi di ricostruzione dei territori colpiti da calamità naturali, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180 (Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 1998, n. 267, questa Corte ha avuto modo di precisare che «la discrezionalità di cui il legislatore sicuramente gode nell'individuazione delle materie sottratte alla possibilità di compromesso incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza. Siffatto limite non può certo dirsi superato nella specie, considerato il rilevante interesse pubblico di cui risulta permeata la materia relativa alle opere di ricostruzione dei territori colpiti da calamità naturali, anche in ragione dell'elevato valore delle relative controversie e della conseguente entità dei costi che il ricorso ad arbitrato comporterebbe per le pubbliche amministrazioni interessate» (sentenza n. 376 del 2001).

A maggior ragione, la scelta discrezionale del legislatore di subordinare a una preventiva e motivata autorizzazione amministrativa il deferimento ad arbitri delle controversie derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture, concorsi di progettazione e di idee, non è manifestamente irragionevole, configurandosi come un mero limite all'autonomia contrattuale, la cui garanzia costituzionale non è incompatibile con la prefissione di limiti a tutela di interessi generali (ordinanza n. 11 del 2003).

Le medesime esigenze di contenimento dei costi delle controversie e di tutela degli interessi pubblici coinvolti valgono anche in questa materia, nella quale a tali esigenze si accompagna la generale finalità di prevenire l'illegalità della pubblica amministrazione. Ad essa è dichiaratamente ispirata la censurata previsione della legge n. 190 del 2012, che non esprime un irragionevole sfavore per il ricorso all'arbitrato, come sostiene il rimettente, ma si limita a subordinare il deferimento delle controversie ad arbitri a una preventiva autorizzazione amministrativa che assicuri la ponderata valutazione degli interessi coinvolti e delle circostanze del caso concreto.

Neppure sussiste la denunciata violazione del principio della parità delle parti nel processo, con riferimento agli artt. 3 e 111 Cost., in quanto la prevista autorizzazione non crea alcun privilegio processuale della pubblica ammini-



strazione, idoneo a ledere il principio evocato. Il requisito introdotto dal legislatore, a pena di nullità della clausola compromissoria, si inserisce in una fase che precede l'instaurazione del giudizio - e la stessa scelta del contraente - e non determina pertanto alcuno squilibrio di facoltà processuali a favore della parte pubblica. Al contrario, lo stesso art. 241 prevede, nel successivo comma 1-bis, un adeguato meccanismo di tutela della libertà contrattuale della parte privata qualora l'autorizzazione sia concessa, stabilendo che l'aggiudicatario «può ricusare la clausola compromissoria, che in tale caso non è inserita nel contratto, comunicandolo alla stazione appaltante entro venti giorni dalla conoscenza dell'aggiudicazione».

La norma contrasterebbe, altresì, con gli artt. 3, 24 e 111 Cost. per disparità di trattamento normativo fra arbitrati in materia di contratti pubblici e arbitrati disciplinati dal codice di rito civile, in mancanza di valide ragioni che giustifichino la diversità di accesso alla giurisdizione arbitrale, solo per i primi subordinato all'autorizzazione motivata della pubblica amministrazione, a pena di nullità del lodo, mentre nei secondi il rifiuto di una delle parti di aderire all'arbitrato, o il suo mero silenzio, consentono all'altra di ricorrere al tribunale per la nomina dell'arbitro non designato. Negli arbitrati pubblici, inoltre, la nullità del lodo potrebbe derivare anche da un vizio del provvedimento di autorizzazione (ad esempio, per incompetenza dell'organo che lo ha emesso), con ulteriore violazione degli artt. 3 e 111 Cost.

Le stesse considerazioni svolte sopra a proposito della discrezionalità di cui il legislatore sicuramente gode nell'individuare i limiti del ricorso all'arbitrato nella materia dei contratti pubblici consentono di escludere che il diverso trattamento normativo, censurato dal rimettente avendo riguardo agli arbitrati di diritto comune, presenti caratteri di manifesta irragionevolezza.

Va rilevato, inoltre, come il rimettente ponga sullo stesso piano, per sottolineare l'ingiustificata disparità di trattamento, il diniego di autorizzazione preventiva della clausola compromissoria e il rifiuto di una delle parti a nominare l'arbitro di sua competenza (o la sua inerzia nel nominarlo), mentre è evidente che si tratta di situazioni del tutto diverse, inerendo l'una a una fase anteriore all'insorgenza stessa della controversia e l'altra alla fase, immediatamente successiva all'instaurazione del giudizio, di costituzione del collegio arbitrale, nella quale il rifiuto della pubblica amministrazione a nominare l'arbitro o la sua inerzia sono soggetti alla stessa disciplina del codice di rito applicabile alla parte privata.

Nessuna violazione dei parametri di cui agli artt. 3 e 111 Cost. deriva poi dalla possibilità che il lodo sia affetto da nullità per un vizio del provvedimento di autorizzazione, in quanto tale eventuale conseguenza non sarebbe attribuibile al contenuto precettivo della norma censurata, bensì alla sua non corretta applicazione.

Le censure riferite agli artt. 24, 25 e 102 Cost. sono prive di specifica motivazione.

La norma, infine, si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto attribuisce il potere di autorizzare ogni singolo arbitrato all'organo di governo dell'amministrazione anziché alla dirigenza, pur trattandosi di un atto di gestione, connotato da discrezionalità tecnica, e non di un atto di indirizzo politico-amministrativo, da riservare all'organo di governo, con conseguente vulnus al principio di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa, che implica la necessità della chiara e netta separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie.

Nemmeno questa censura è fondata.

La separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa costituisce, secondo il costante orientamento di questa Corte, «un principio di carattere generale, che trova il suo fondamento nell'art. 97 Cost. L'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa, però, spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell'identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione» (*ex plurimis*, sentenza n. 81 del 2013).

La scelta operata dal legislatore, di affidare all'organo di governo il compito di autorizzare motivatamente il ricorso all'arbitrato nei contratti pubblici, non è irragionevole. L'ampia discrezionalità di cui gode l'amministrazione nel concedere o negare l'autorizzazione, non solo non è riducibile alla categoria dei semplici apprezzamenti tecnici, involgendo essa valutazioni di carattere politico-amministrativo sulla natura e sul diverso rilievo degli interessi caso per caso potenzialmente coinvolti nelle controversie derivanti dall'esecuzione di tali contratti, ma, per il suo stesso oggetto, si esprime in giudizi particolarmente delicati, in quanto connessi all'esigenza perseguita dalla disposizione censurata di prevenire e reprimere corruzione e illegalità nella pubblica amministrazione, e dunque non inopportuno affidati all'organo di governo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 25, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 41, 108 e 111 della Costituzione, e dell'art. 241, comma 1, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), come sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2012, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 41, 97, 102 e 111 Cost., sollevata dal Collegio arbitrale di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 maggio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 giugno 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150108

N. 109

Sentenza 15 aprile - 15 giugno 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Procedimento di opposizione contro l'ordinanza in materia di applicazione della confisca - Svolgimento, su istanza degli interessati, nelle forme dell'udienza pubblica.

– Codice di procedura penale, artt. 666, comma 3, 667, comma 4, e 676.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 666, 667, comma 4, e 676 del codice di procedura penale, promosso dalla Corte di cassazione nel procedimento relativo al ricorso proposto da C.W.S. nella qualità di legale rappresentante del “J.P. Getty Trust”, con ordinanza del 10 giugno 2014, iscritta al n. 172 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell’anno 2014.

Visti l’atto di costituzione di C.W.S. nella qualità di legale rappresentante del “J.P. Getty Trust”, nonché l’atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell’udienza pubblica del 10 febbraio 2015 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi gli avvocati Massimo Luciani e Alfredo Gaito per C.W.S. nella qualità di legale rappresentante del “J.P. Getty Trust” e l’avvocato dello Stato Lorenzo D’Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 10 giugno 2014, la Corte di cassazione, terza sezione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 111, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 666, 667, comma 4, e 676 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non consentono che la parte possa richiedere al giudice dell’esecuzione lo svolgimento dell’udienza in forma pubblica».

La Corte rimettente premette che il procedimento *a quo* trae origine dal rinvenimento sui fondali marini, avvenuto nell’estate del 1964 ad opera di alcuni pescatori del porto di Fano, di una statua in bronzo, denominata «L’atleta vittorioso», attribuibile allo scultore greco Lisippo: statua che, senza essere denunciata alle autorità competenti, era stata trasferita all’estero in epoca anteriore al 1972 e che risulta attualmente collocata presso un museo degli Stati Uniti d’America.

Di seguito ad una complessa vicenda, il Pretore di Gubbio aveva disposto, con provvedimento del 25 novembre 1978, il non luogo a procedere in ordine al reato di illecita esportazione di beni culturali (art. 66 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, recante «Tutela delle cose d’interesse artistico e storico») per essere rimasti ignoti gli autori del reato.

Nel 2007, sulla base di nuove informazioni, la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Pesaro aveva peraltro avviato, nei confronti di cinque persone, un nuovo procedimento penale per il predetto reato (attualmente previsto dall’art. 174 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137») e per altri reati connessi.

Con decreto del 19 novembre 2007, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Pesaro aveva disposto l’archiviazione del procedimento, per essere tutti i reati estinti per prescrizione, rigettando, altresì, la richiesta del pubblico ministero di confisca della statua, in quanto i responsabili del museo statunitense, suoi attuali possessori, dovevano considerarsi estranei al reato.

Contro quest’ultima decisione il pubblico ministero aveva proposto incidente di esecuzione ai sensi degli artt. 666, 667, comma 4, e 676 cod. proc. pen., a seguito del quale il Giudice per le indagini preliminari - integrato il contraddittorio tra le parti interessate - aveva ordinato, con provvedimento del 10 febbraio 2010, la confisca della statua «ovunque essa si trovi».

Il provvedimento era stato impugnato dal legale rappresentante del Trust statunitense acquirente della statua e suo attuale possessore con ricorso innanzi alla Corte di cassazione, la quale aveva qualificato l’impugnazione come opposizione ai sensi dell’art. 667, comma 4, cod. proc. pen., disponendone la trasmissione al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Pesaro.

Quest’ultimo, con ordinanza del 3 maggio 2012, aveva respinto la richiesta di revoca della confisca, rilevando, in particolare: che la confisca dei beni culturali abusivamente esportati era prevista dall’art. 66 della legge n. 1089 del 1939, con rinvio alla disciplina in tema di contrabbando; che, con la sentenza n. 2 del 1987, la Corte costituzionale aveva dichiarato l’illegittimità della norma nella parte in cui consentiva la confisca di cose appartenenti ad un terzo che non sia l’autore del reato e che non ne abbia tratto in alcun modo profitto; che la legge 30 marzo 1998, n. 88 (Norme sulla circolazione dei beni culturali) aveva quindi stabilito che la confisca delle cose avesse luogo «salvo che queste appartengano a persona estranea al reato», regola successivamente riprodotta nell’art. 123, comma 3, del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell’articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352) e, infine, nell’art. 174, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004;



che, alla luce della richiamata normativa sul contrabbando, la confisca doveva essere disposta, oltre che nel caso di condanna, anche nelle ipotesi di proscioglimento che non escludano la materialità dei fatti e, segnatamente, nel caso di estinzione del reato per prescrizione; che quando il provvedimento del giudice della cognizione non abbia accertato - come nella specie - l'insussistenza del fatto o l'estraneità del terzo al reato, il giudice dell'esecuzione conservava poteri di accertamento in ordine agli elementi di fatto rilevanti ai fini della decisione sulla confisca; che la giurisprudenza di legittimità, con riferimento all'ipotesi prevista dall'art. 127 del d.lgs. n. 490 del 1999 (e ora dall'art. 178 del d.lgs. n. 42 del 2004), aveva interpretato in senso restrittivo il concetto di appartenenza della cosa ad un «terzo estraneo al reato», affermando che i privati non possono divenire proprietari di beni «intrinsecamente non commerciabili» - quale il bene archeologico oggetto del procedimento *a quo*, appartenente per legge al patrimonio indisponibile dello Stato ai sensi dell'art. 826 del codice civile - neppure nel caso di acquisto in «buona fede»; che, in ogni caso, doveva escludersi che i titolari del museo statunitense fossero in buona fede al momento dell'acquisto della statua, tenuto conto delle circostanze e delle modalità con cui l'acquisto stesso era avvenuto.

Contro la decisione aveva proposto ricorso per cassazione il legale rappresentante del Trust sulla base di un articolato complesso di motivi, lamentando, in via preliminare, l'illegittimità della procedura seguita davanti al giudice dell'esecuzione, svoltasi con rito camerale ai sensi degli artt. 666 e 127 cod. proc. pen. Il ricorrente aveva dedotto, in specie, la contrarietà della disciplina interna all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, censurando il mancato accoglimento della propria richiesta di trattazione del procedimento in udienza pubblica.

Ad avviso della Corte rimettente, la doglianza sarebbe condivisibile.

Il giudice *a quo* ricorda come il problema della compatibilità dei procedimenti in camera di consiglio con il principio di pubblicità delle udienze, sancito dalla citata norma convenzionale, sia stato affrontato più volte tanto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che dalla Corte costituzionale. Particolare rilievo assumerebbe, nel frangente, la sentenza 10 aprile 2012, Lorenzetti contro Italia, con la quale la Corte di Strasburgo ha ritenuto «essenziale», ai fini del rispetto del citato art. 6, paragrafo 1, della CEDU, che i singoli coinvolti in una procedura per la riparazione dell'ingiusta detenzione - procedura che, in base alla legge processuale italiana, si svolge in forma camerale - si vedano offrire quanto meno la possibilità di richiedere una udienza pubblica innanzi alla corte d'appello (competente nel merito in unico grado), non essendo ravvisabile alcuna circostanza eccezionale che giustifichi, con riguardo a detta procedura, una deroga generale e assoluta al principio di pubblicità dei giudizi.

La fattispecie oggetto del giudizio *a quo* presenterebbe evidenti analogie con quella presa in esame dalla sentenza ora citata. Il ricorso investe, infatti, un'ordinanza emessa al termine di una procedura camerale successiva ad un accertamento penale compiuto dal giudice della cognizione (ancorché in un provvedimento di archiviazione) e concerne l'applicazione di una misura ulteriore rispetto a detto accertamento, che incide su diritti convenzionalmente garantiti del destinatario. La procedura camerale costituisce, d'altra parte, la sede nella quale vengono accertati i fatti che fondano la decisione: circostanza che assumerebbe, nel caso di specie, una particolare e maggiore rilevanza, in quanto il ricorrente è rimasto estraneo all'accertamento operato in sede cognitiva e posto in condizione di difendersi solo nell'ambito del procedimento di esecuzione, che si svolge con rito camerale non pubblico. La materia trattata - confisca di cosa oggetto di reato o pertinente ad un reato - non presenterebbe, inoltre, profili di complessità tecnica atti a giustificare una deroga al principio della pubblicità delle udienze.

Significative sarebbero, da ultimo, anche le ulteriori circostanze che al procedimento di esecuzione abbia partecipato un organo del Governo (il Ministero per i beni e le attività culturali), in veste di parte necessaria, e che il bene oggetto di confisca si identifichi in una statua di grande valore artistico e archeologico.

Alla luce di tali considerazioni - impregiudicata la compatibilità con la norma convenzionale dello svolgimento di un rito camerale non pubblico davanti alla Corte di cassazione, alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 80 del 2011 e n. 93 del 2010 - le disposizioni degli artt. 666, 667, comma 4, e 676 cod. proc. pen., dovrebbero ritenersi in contrasto con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU «nella parte in cui disciplinano la procedura di incidente di esecuzione per l'applicazione della confisca» e, segnatamente, «nella parte in cui non consentono che la parte possa richiedere al giudice dell'esecuzione lo svolgimento dell'udienza in forma pubblica».

Le predette disposizioni non consentirebbero, in effetti, alcuna «interpretazione adeguatrice», essendo inequivoche nel disciplinare la procedura davanti al giudice dell'esecuzione come «rito camerale caratterizzato da oralità ma non aperto al pubblico». Alla luce delle indicazioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale, occorrerebbe, pertanto, sollevare questione di legittimità costituzionale delle norme interne per contrasto con gli artt. 111, primo comma, e 117, primo comma, Cost.



La questione sarebbe, altresì, rilevante nel giudizio *a quo*. Il ricorrente ha, infatti, chiesto che la procedura fosse trattata in udienza pubblica, eccependo, altresì, l'illegittimità costituzionale delle norme procedurali seguite dal giudice dell'esecuzione. A fronte del rigetto di tale richiesta, il punto ha formato, quindi, oggetto di uno specifico motivo di doglianza nell'impugnazione proposta avverso la prima ordinanza di detto giudice del 10 febbraio 2010.

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Ad avviso della difesa dello Stato, il procedimento *a quo* presenterebbe peculiarità tali da giustificare la sua trattazione in forma camerale, in deroga al principio generale di pubblicità delle udienze. La confisca disposta ai sensi dell'art. 174 del d.lgs. n. 42 del 2004 risponderebbe, infatti, unicamente alla finalità di recuperare un bene appartenente al patrimonio indisponibile dello Stato. Il giudice penale, davanti al quale penda un processo per reati connessi all'esportazione illecita di reperti archeologici, avrebbe, quindi, solo il compito di accertare - qualunque sia l'esito del giudizio penale - se il bene è di proprietà dello Stato italiano, alla luce delle norme in materia. Si tratterebbe di un giudizio incidentale di cognizione di natura strettamente civilistica e a carattere tecnico, in quanto basato su elementi documentali e scientifici. Nel suo ambito, la confisca non assumerebbe, d'altra parte, un carattere sanzionatorio, né una valenza infamante per l'onore e la reputazione del destinatario, così da richiedere una verifica diretta da parte del pubblico in ordine alla trasparenza dell'operato dei giudici.

3.- Si è costituito, altresì, il ricorrente nel giudizio *a quo*, il quale ha chiesto che la questione sia accolta.

In via preliminare, la parte privata evidenzia come lo svolgimento dell'udienza in forma pubblica sia stato da essa sollecitato più volte nel corso del procedimento, e come il diniego abbia formato oggetto di uno specifico motivo di ricorso per cassazione.

Nel merito, dopo aver analizzato le più significative decisioni in materia della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte costituzionale, la parte privata osserva come proprio le peculiarità della procedura di confisca oggetto del giudizio *a quo* rendano centrale la richiesta difensiva di accesso ad un'udienza pubblica: e ciò non soltanto a fronte della «posta in gioco», rappresentata da un bene di inestimabile valore storico ed archeologico, ma anche della circostanza che il terzo interessato, destinatario del provvedimento ablatorio, non era mai stato posto in grado di interloquire nella fase cognitiva riguardo alla fondatezza dell'accusa mossa ai propri danti causa, trovandosi esposto ad un provvedimento di confisca emesso a seguito dell'«opposizione» del pubblico ministero soccombente, in chiave di riforma in *peius* dell'iniziale decisione di archiviazione.

La misura di cui si discute incide, d'altra parte, su diritti del destinatario presidiati da garanzia convenzionale ai sensi dell'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, mentre il giudizio che presiede alla sua applicazione richiederebbe prioritariamente accertamenti di natura fattuale, privi di connotazioni marcatamente tecniche.

4.- La parte privata ha depositato una memoria, con la quale ha ribadito e sviluppato le proprie tesi.

In replica alle deduzioni della difesa dello Stato, ha in particolare rilevato come, alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte costituzionale, la confisca di cui si discute nel procedimento *a quo* abbia natura di autentica «pena», agli effetti delle garanzie convenzionali (artt. 6 e 7 della CEDU) e costituzionali (artt. 111 e 117 Cost.). Si tratta, infatti, di misura qualificata come «confisca» (al pari della misura di sicurezza patrimoniale delineata dall'art. 240 cod. pen.), collegata alla commissione di un reato e applicata dal giudice penale. Il carattere generalpreventivo e repressivo della misura risulterebbe, d'altra parte, evidente, in quanto essa mirerebbe prioritariamente ad impedire che la condotta illecita produca pregiudizi, nonché ad evitare il conseguente arricchimento dell'autore del reato o del terzo che ha acquisito il godimento del bene.

Diversamente da quanto affermato dall'Avvocatura generale dello Stato, non si potrebbero ritenere, quindi, estranei alla misura ablativa effetti sanzionatori o comunque lesivi dell'onore e della reputazione del destinatario: e ciò specie alla luce dell'orientamento giurisprudenziale che imporrebbe di verificare, rispetto al terzo estraneo al reato, l'insussistenza della condizione soggettiva di «buona fede».

Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, terza sezione penale - investita di un ricorso inerente alla confisca in sede esecutiva di un bene di interesse artistico e archeologico illecitamente esportato - dubita della legittimità costituzionale degli artt. 666, 667, comma 4, e 676 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non consentono che la parte possa richiedere al giudice dell'esecuzione lo svolgimento dell'udienza in forma pubblica».



Ad avviso della Corte rimettente, le norme censurate violerebbero gli artt. 111, primo comma, e 117 della Costituzione, ponendosi in contrasto - non superabile in via di interpretazione - con il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancito dall'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

2.- In via preliminare, va rilevato che, malgrado il generico riferimento del dispositivo dell'ordinanza di rimessione ai procedimenti che si svolgono davanti al «giudice dell'esecuzione», nella motivazione di detta ordinanza la Corte rimettente afferma espressamente che i dubbi di legittimità costituzionale prospettati attengono alla «procedura di incidente di esecuzione per l'applicazione della confisca»: e ciò in assonanza sia con l'oggetto del procedimento *a quo* che con le deduzioni poste a sostegno delle censure, calibrate anch'esse sull'ipotesi dell'applicazione della confisca in *executivis*.

Si deve, pertanto, ritenere che la questione sottoposta all'esame di questa Corte attenga in modo specifico ed esclusivo al procedimento di esecuzione volto all'applicazione di detta misura patrimoniale.

3.- Ciò puntualizzato, la questione è fondata, nei termini di seguito specificati.

Questa Corte, con le sentenze n. 93 del 2010, n. 135 del 2014 e n. 97 del 2015, ha già dichiarato costituzionalmente illegittime - per contrasto, nel primo caso, con l'art. 117, primo comma, Cost. e, negli altri due, con entrambi i parametri costituzionali oggi evocati - le disposizioni regolative, rispettivamente, del procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione (art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, recante «Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità», e art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575, recante «Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere»), del procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza (artt. 666, comma 3, 678, comma 1, e 679, comma 1, cod. proc. pen.) e del procedimento davanti al tribunale di sorveglianza (artt. 666, comma 3, e 678, comma 1, cod. proc. pen.), nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, le procedure stesse si svolgano nelle forme dell'udienza pubblica, quanto ai gradi di merito (la medesima esigenza costituzionale non è stata ritenuta, invece, ravvisabile relativamente al ricorso per cassazione, in quanto giudizio di impugnazione destinato alla trattazione di questioni di diritto: sentenza n. 80 del 2011).

Considerazioni analoghe a quelle svolte in tali occasioni valgono anche in riferimento alla questione oggi in esame. Essa investe, per quanto detto, le modalità di svolgimento del procedimento per l'applicazione della confisca, che l'art. 676, comma 1, cod. proc. pen. demanda alla competenza del giudice dell'esecuzione.

Al di là delle peculiari vicende del giudizio *a quo*, il problema di legittimità costituzionale si pone, più propriamente, in rapporto al procedimento di opposizione avverso l'ordinanza in materia di confisca. Ai sensi dell'art. 667, comma 4, cod. proc. pen., cui il citato art. 676, comma 1, rinvia, sulla confisca non disposta nel giudizio di cognizione il giudice dell'esecuzione decide, infatti, in prima battuta *de plano* (ossia «senza formalità con ordinanza comunicata al pubblico ministero e notificata all'interessato»), salva la facoltà degli interessati di instaurare una fase in contraddittorio davanti allo stesso giudice proponendo opposizione: fase che, sul piano procedimentale, è regolata dall'art. 666 cod. proc. pen. (richiamato, a sua volta, dall'art. 667, comma 4, cod. proc. pen.).

Tanto precisato, il dato normativo è univoco nell'escludere la partecipazione del pubblico al procedimento in questione. Il comma 3 del citato art. 666 prevede, infatti, la fissazione di una «udienza in camera di consiglio»: formula che, in assenza di previsioni derogatorie, rende operante la disciplina generale del procedimento camerale dettata dall'art. 127 cod. proc. pen. e, segnatamente, dal suo comma 6, in forza del quale «L'udienza si svolge senza la presenza del pubblico».

4.- Siffatto regime si rivela, peraltro, incompatibile con la garanzia della pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancita dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e, di conseguenza, con l'art. 117, primo comma, Cost., rispetto al quale la citata disposizione convenzionale assume una valenza integrativa, quale «norma interposta».

L'art. 6, paragrafo 1, della CEDU stabilisce - per la parte conferente - che «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...], pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale [...]», soggiungendo, altresì, che «La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia».



La Corte europea dei diritti dell'uomo ha già avuto modo di ritenere in contrasto con l'indicata garanzia convenzionale taluni procedimenti giurisdizionali dei quali la legge italiana prevedeva la trattazione in forma camerale. Ciò è avvenuto, in specie, con riguardo al procedimento applicativo delle misure di prevenzione (sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia, sulla cui scia sentenza 26 luglio 2011, Paleari contro Italia; sentenza 17 maggio 2011, Capitani e Campanella contro Italia; sentenza 2 febbraio 2010, Leone contro Italia; sentenza 5 gennaio 2010, Bongiorno e altri contro Italia; sentenza 8 luglio 2008, Perre e altri contro Italia) e al procedimento per la riparazione dell'ingiusta detenzione (sentenza 10 aprile 2012, Lorenzetti contro Italia).

La Corte europea è pervenuta a tale conclusione richiamando la propria costante giurisprudenza, secondo la quale la pubblicità delle procedure giudiziarie tutela le persone soggette alla giurisdizione contro una giustizia segreta, che sfugge al controllo del pubblico, e costituisce anche uno strumento per preservare la fiducia nei giudici, contribuendo così a realizzare lo scopo dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU: ossia l'equo processo.

Come attestano le eccezioni previste dalla seconda parte della norma, questa non impedisce, in assoluto, alle autorità giudiziarie di derogare al principio di pubblicità dell'udienza. La stessa Corte europea ha, d'altra parte, ritenuto che alcune situazioni eccezionali, attinenti alla natura delle questioni da trattare - quale, ad esempio, il carattere «altamente tecnico» del contenzioso - possano giustificare che si faccia a meno di un'udienza pubblica. In ogni caso, tuttavia, l'udienza a porte chiuse, per tutta o parte della durata, deve essere «strettamente imposta dalle circostanze della causa».

Con particolare riguardo al procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione, la Corte di Strasburgo non ha negato che detta procedura possa presentare «un elevato grado di tecnicità» e far emergere, altresì, esigenze di protezione della vita privata di terze persone. Ma ha rilevato che l'entità della «posta in gioco» - rappresentata (nel caso delle misure patrimoniali) dalla confisca di «beni e capitali» - e gli effetti che la procedura stessa può produrre sulle persone non consentono di affermare «che il controllo del pubblico» - almeno su sollecitazione del soggetto coinvolto - «non sia una condizione necessaria alla garanzia del rispetto dei diritti dell'interessato». Di conseguenza, ha ritenuto «essenziale», ai fini della realizzazione della garanzia prefigurata dalla norma convenzionale, «che le persone [...] coinvolte in un procedimento di applicazione delle misure di prevenzione si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello» (sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia).

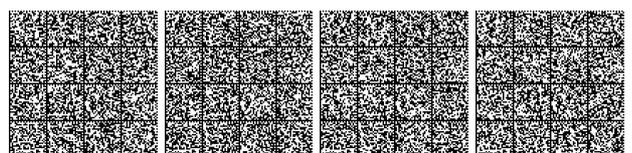
In termini simili la Corte europea si è espressa con riferimento al procedimento per la riparazione dell'ingiusta detenzione, non ravvisando, anche in tal caso, alcuna circostanza eccezionale atta a giustificare la deroga generale e assoluta al principio di pubblicità dei giudizi, insita nella previsione della sua trattazione in forma camerale (art. 315, comma 3, in relazione all'art. 646, comma 1, cod. proc. pen.). Nell'ambito di tale procedura, infatti, i giudici interni sono chiamati essenzialmente a valutare se l'interessato abbia contribuito a provocare la sua detenzione intenzionalmente o per colpa grave: sicché non si discute di «questioni di natura tecnica che possono essere regolate in maniera soddisfacente unicamente in base al fascicolo» (sentenza 10 aprile 2012, Lorenzetti contro Italia).

5.- Come già rilevato da questa Corte con le citate sentenze n. 93 del 2010, n. 135 del 2014 e n. 97 del 2015, la norma convenzionale, come interpretata dalla Corte europea, non contrasta con le conferenti tutele offerte dalla nostra Costituzione (ipotesi nella quale la norma stessa rimarrebbe inidonea a integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.), ma si pone, anzi, in sostanziale assonanza con esse.

L'assenza di un esplicito richiamo, non scalfisce, infatti, il valore costituzionale del principio di pubblicità delle udienze giudiziarie, peraltro consacrato anche in altre carte internazionali dei diritti fondamentali. La pubblicità del giudizio - specie di quello penale - rappresenta, in effetti, un principio connaturato ad un ordinamento democratico (*ex plurimis*, sentenze n. 373 del 1992, n. 69 del 1991 e n. 50 del 1989). Il principio non ha valore assoluto, potendo cedere in presenza di particolari ragioni giustificative, purché, tuttavia, obiettive e razionali (sentenza n. 212 del 1986), e, nel caso del dibattimento penale, collegate ad esigenze di tutela di beni a rilevanza costituzionale (sentenza n. 12 del 1971).

6.- Ciò posto, deve escludersi che, con riguardo al procedimento oggi in esame, siano ravvisabili ragioni atte a giustificare una deroga generalizzata e assoluta al principio di pubblicità delle udienze.

Il procedimento in questione è finalizzato, infatti, all'applicazione di una misura distinta ed ulteriore rispetto a quelle adottate in sede cognitiva: misura che incide su un diritto munito di garanzia convenzionale ai sensi dell'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848. La «posta in gioco» in tale procedimento può risultare, d'altra parte, assai elevata, come attesta eloquentemente il caso oggetto del giudizio *a quo*, attinente alla confisca di un bene (una statua in bronzo attribuibile allo scultore greco Lisippo, rinvenuta in mare) di altissimo valore artistico ed archeologico (e, dunque, anche economico).



Non si tratta, altresì, in linea generale, di un contenzioso a carattere tipicamente e spiccatamente «tecnico», rispetto al quale il controllo del pubblico sull'esercizio dell'attività giurisdizionale possa ritenersi non necessario alla luce della peculiare natura delle questioni trattate: e ciò - contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato - neppure nel caso della confisca disposta, come nella specie, ai sensi dell'art. 66 della legge 1° giugno 1939, n. 1089 (Tutela delle cose d'interesse artistico e storico), attualmente trasfuso, *in parte qua*, nell'art. 174, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

La decisione postula, in effetti, accertamenti di natura anche e prima di tutto fattuale, attinenti, da un lato, al collegamento tra il bene oggetto della misura ed un fatto di reato, e, dall'altro, nel caso di confisca di un bene di proprietà o in possesso di terzi, alle condizioni che consentono di adottare la misura nei suoi confronti.

In tale ipotesi, inoltre - come nuovamente attesta il caso oggetto del procedimento *a quo* - il provvedimento ablativo può colpire un soggetto rimasto estraneo al giudizio di cognizione e che non ha avuto, quindi, neppure la possibilità di fruire della garanzia della pubblicità delle udienze nell'ambito di detto giudizio.

È significativo, d'altra parte, che la prima pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha sancito l'incompatibilità con la CEDU di una procedura camerale prevista dalla legge processuale italiana (la citata sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia) abbia riguardato proprio un procedimento finalizzato all'applicazione della confisca, quale misura di prevenzione patrimoniale.

Deve, di conseguenza, concludersi che, anche nel caso in esame, ai fini del rispetto della garanzia prevista dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, occorre che le persone coinvolte nel procedimento abbiano la possibilità di chiedere il suo svolgimento in forma pubblica: con la precisazione che, per quanto attiene all'art. 666 cod. proc. pen. - censurato nella sua interezza dalla Corte rimettente, unitamente agli artt. 667, comma 4, e 676 cod. proc. pen. - la conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale va riferita, più specificamente, come nei casi decisi dalle sentenze n. 135 del 2014 e n. 97 del 2015, alla disposizione del comma 3, che prevede la trattazione del procedimento in forma camerale.

7.- Gli artt. 666, comma 3, 667, comma 4, e 676 cod. proc. pen. vanno dichiarati, pertanto, costituzionalmente illegittimi, nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento di opposizione contro l'ordinanza in materia di applicazione della confisca si svolga, davanti al giudice dell'esecuzione, nelle forme dell'udienza pubblica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 666, comma 3, 667, comma 4, e 676 cod. proc. pen., nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento di opposizione contro l'ordinanza in materia di applicazione della confisca si svolga, davanti al giudice dell'esecuzione, nelle forme dell'udienza pubblica.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 giugno 2015.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 110

Sentenza 14 maggio - 15 giugno 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Elezione dei membri del Parlamento Europeo spettanti all'Italia - Soglia di sbarramento per le liste che non abbiano conseguito a livello nazionale almeno il 4% dei voti validi espressi.

– Legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), art. 21, primo comma, numeri 1-*bis*) e 2).

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-*bis*) e 2), della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), promosso dal Tribunale ordinario di Venezia, nel procedimento vertente tra B.F. ed altri e la Presidenza del Consiglio dei ministri ed altri, con ordinanza del 9 maggio 2014, iscritta al n. 136 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti l'atto di costituzione di B.F. ed altri nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 14 aprile 2015 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Felice Carlo Besostri e Anna Falcone per B.F. ed altri e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 maggio 2014 il Tribunale ordinario di Venezia ha sollevato, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3 e 48 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-*bis*) e 2), della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), nella parte in cui prevede, per la elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, una soglia di sbarramento per le liste che non abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il quattro per cento dei voti validi espressi.

1.1.- Quanto al giudizio *a quo*, il giudice rimettente premette, in punto di fatto, che: *a)* nell'ambito di un giudizio promosso con ricorso ai sensi dell'art. 702-*bis* cod. proc. civ., alcuni cittadini iscritti nelle liste elettorali di Comuni appartenenti alla circoscrizione dell'Italia nord-orientale per le elezioni del Parlamento europeo, hanno chiesto di accer-



tare, nei confronti dello Stato, del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'interno, il loro diritto di esprimere il voto libero, eguale, personale e diretto nelle consultazioni elettorali, così come garantito dalla Costituzione, dal Trattato sull'Unione europea («TUE») e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea («TFUE»); *b*) secondo gli attori, tale diritto sarebbe violato dalle disposizioni indicate, perché l'attribuzione dei voti alle sole liste che hanno conseguito sul piano nazionale almeno il quattro per cento dei voti validi esprimerebbe irragionevolmente una consistente porzione dell'elettorato italiano di una effettiva rappresentanza in seno al Parlamento europeo; *c*) è stata rigettata l'istanza degli attori di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea per violazioni del TUE (artt. 2, 6, 9, 10 e 14), del TFUE (artt. 20, 22, 223 e 224) e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (preambolo, secondo capoverso; artt. 10, 12, 20, 21, 39, 51, 52 e 53), promossa sul rilievo che le norme impugnate violerebbero altresì l'art. 3 dell'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione del Consiglio del 20 settembre 1976, n. 76/787/CECA/CEE/Euratom, come modificato dalla decisione del Consiglio 25 giugno 2002, n. 2002/772/CE/Euratom, il quale, nella versione consolidata (già art. 2-*bis*), stabilisce che gli Stati membri possono prevedere la fissazione di una soglia minima per l'attribuzione dei seggi a livello nazionale non superiore al cinque per cento dei suffragi espressi; *d*) secondo il Tribunale di Venezia, l'Atto da ultimo richiamato non prevede direttamente la soglia di sbarramento, ma ne consente l'introduzione ai singoli Stati membri, sicché da esso non potrebbe derivare alcuna lesione del diritto di voto.

1.2.- Il medesimo giudice rimettente premette poi, in punto di diritto, che l'eccezione di illegittimità costituzionale, sollevata dagli attori, può essere circoscritta, quanto alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza, alle violazioni degli artt. 1, secondo comma, 3 e 48 Cost.

Poste tali premesse, il Tribunale ordinario di Venezia osserva che, in punto di rilevanza, la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-*bis*) e 2), della legge n. 18 del 1979, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge n. 10 del 2009, assumerebbe rilevanza pregiudiziale ai fini della decisione, atteso che l'applicazione delle norme denunciate sarebbe necessaria per accertare la pienezza del diritto di voto esercitato dagli attori in occasione dell'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale di Venezia deduce che l'introduzione *ex lege* di una soglia di sbarramento in un sistema di tipo proporzionale, come quello in esame, limiterebbe irragionevolmente la rappresentanza politica, non ricorrendo l'esigenza di evitare una eccessiva frammentazione dei partiti, posto che al Parlamento europeo non sono attribuite funzioni elettive o di investitura fiduciaria di un governo dell'Unione; né esso avrebbe un ruolo determinante nella produzione legislativa, limitandosi invece a collaborare con il Consiglio nella discussione e nell'approvazione degli atti normativi, nonché a esercitare il controllo sulle altre istituzioni dell'Unione e ad approvarne il bilancio.

Ad avviso del rimettente, la sentenza della Corte costituzionale n. 271 del 2010, pronunciata in tema di legittimità dello stesso art. 21 della legge n. 18 del 1979, non costituirebbe un precedente decisivo, perché in quel caso la questione - dichiarata inammissibile - non aveva ad oggetto la soglia di sbarramento in sé considerata, ma l'esclusione delle liste che non l'avevano superata dal riparto dei seggi in base ai resti.

Il Tribunale di Venezia richiama infine le sentenze del 9 novembre 2011 e del 26 febbraio 2014 del Tribunale costituzionale federale della Repubblica federale di Germania (Bundesverfassungsgericht), con le quali è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme nazionali che avevano fissato, per le elezioni del Parlamento europeo, una clausola di sbarramento dapprima del cinque e poi del tre per cento, sul rilievo che qualsiasi clausola di sbarramento sia lesiva dei principi di uguaglianza e di pari opportunità per i partiti, perché nelle elezioni per il Parlamento europeo l'esigenza di massima rappresentatività dell'assemblea prevale su ogni altra considerazione di semplificazione del quadro delle forze politiche e di funzionalità del Parlamento.

2.- Gli attori nel processo principale si sono costituiti con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 16 settembre 2014, aderendo alle ragioni esposte dal rimettente e osservando, a sostegno delle tesi già fatte valere nel giudizio principale, che nelle elezioni europee del 2009 e del 2014 la soglia di sbarramento aveva privato di rappresentanza politica rispettivamente ben 4.037.313 elettori, pari al 13,22 per cento dei voti espressi, e 1.454.557 elettori, pari al 5,29 per cento del totale dei voti espressi.

Gli intervenienti contestano che le norme denunciate siano giustificate dal fine di attribuire stabilità al governo dell'Unione europea, che non deve ricevere la fiducia dal Parlamento (diversa essendo la fiducia personale, conferita ai singoli membri della Commissione sull'idoneità ad assolvere i compiti inerenti alla funzione), o dal fine di attribuire maggior rilievo ai parlamentari eletti in Italia, scongiurandone, cioè, un'irragionevole frammentazione, perché i parlamentari europei, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non rappresentano i singoli Stati bensì i cittadini dell'Unione (artt. 10, paragrafo 2, e 14, paragrafo 2, del TUE), suddividendosi, tra l'altro, per gruppi politici e non per gruppi nazionali.



Ribadito che l'Atto di Bruxelles, avente natura di decisione, contrasta con il TUE e il TFUE, nella parte in cui prevede la facoltà di introdurre nei singoli Stati membri soglie di sbarramento sino al cinque per cento, così discriminando i cittadini dell'Unione, gli intervenuti ad adiuvandum, nel rassegnare le conclusioni, chiedono alla Corte costituzionale di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in via pregiudiziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le questioni di interpretazione delle norme censurate, atteso che, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice *a quo*, la questione interpretativa del diritto dell'Unione europea assumerebbe carattere pregiudiziale rispetto alla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

3.- Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 23 settembre 2014, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione per irrilevanza e manifesta infondatezza.

Sotto il primo profilo, la difesa dello Stato lamenta l'omessa descrizione della fattispecie per carente descrizione della domanda dedotta in giudizio, l'erronea o incompleta indicazione della norma censurata, nonché la mancata indicazione dei parametri costituzionali violati, limitandosi, l'ordinanza di rimessione, a censurare genericamente asserite limitazioni alla «pienezza del diritto di voto».

Sotto il secondo profilo, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce che il giudice rimettente non avrebbe adeguatamente motivato sull'ammissibilità dell'azione proposta nel processo principale, non potendo gli attori conseguire dalla pronuncia del Tribunale un bene della vita diverso dall'illegittimità che la Corte dovesse dichiarare, cosicché l'azione si tradurrebbe in una diretta censura delle norme denunciate, che trasformerebbe la sollevata questione in un'impugnazione, in via diretta, di illegittimità costituzionale.

L'inammissibilità della questione, secondo la difesa dello Stato, discenderebbe altresì dalla mancanza di un univoco sistema di temperamento della soglia di sbarramento, tale da eliminare i vizi di costituzionalità sollevati. Ciò, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, non consentirebbe un intervento additivo, come la Corte costituzionale avrebbe già affermato nella sentenza n. 271 del 2010.

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato osserva che l'introduzione della soglia di sbarramento è rimessa alla discrezionalità del legislatore e tende razionalmente a evitare un'eccessiva frammentazione della rappresentanza italiana al Parlamento europeo. Inoltre, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, i parametri evocati tutelerebbero l'astratta possibilità di esercizio del diritto di voto in condizioni di parità e uguaglianza; diritto che le norme impugnate non pregiudicherebbero in alcun modo, posto che il mancato conseguimento del seggio da parte del candidato o della lista scelti dall'elettore, quando si sia svolta la competizione elettorale, rientrerebbe nel meccanismo di trasformazione dei voti in seggi e potrebbe verificarsi con qualsiasi sistema elettorale, di tipo proporzionale o maggioritario, con o senza soglie di sbarramento. Non sussisterebbe pertanto alcuna violazione dell'art. 48 Cost., giacché il voto, nel momento in cui è espresso dall'elettore ("in entrata"), è «eguale» (vale a dire unico), senza che rilevi il risultato elettorale, e «libero», perché non vincolato o limitato, senza che il timore che questa o quella lista non superi la soglia possa indurre l'elettore a orientare diversamente il suo voto.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato non sarebbe parimenti rinvenibile una limitazione della sovranità popolare e del principio di uguaglianza, essendo tutti i voti eguali nel momento in cui sono espressi.

4.- Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, gli attori nel processo principale hanno ribadito le conclusioni precedentemente rassegnate e replicato alle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa dello Stato, osservando che le norme censurate sono chiaramente individuabili nell'ordinanza di rimessione, non assumendo rilievo eventuali inesattezze in essa contenute, e che le questioni processuali relative al requisito dell'incidentalità devono ritenersi superate alla luce delle ragioni esposte nell'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione n. 12060 del 2014, nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 (pronunciata sulla questione sollevata con l'ordinanza da ultimo richiamata) e nella successiva sentenza della Corte di cassazione n. 8848 del 2014 (pronunciata a definizione dello stesso giudizio), alla cui stregua l'accoglimento della questione consentirebbe al Tribunale di Venezia di accertare, con efficacia soddisfacente, la violazione del diritto di voto degli attori.

Infine, gli intervenienti hanno precisato che l'istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea «ha la finalità di estendere a tutti i cittadini della UE la decisione della Corte di Giustizia, mentre una decisione favorevole del Tribunale di Venezia previo accoglimento della questione incidentale di costituzionalità avrebbe effetti limitati al nostro paese».



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Venezia dubita, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3 e 48 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-*bis*) e 2), della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge 20 febbraio 2009, n. 10 (Modifiche alla legge 24 gennaio 1979, n. 18, concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), nella parte in cui prevede, per l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, una soglia di sbarramento per le liste che non abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il quattro per cento dei voti validi espressi.

Le norme impugnate violerebbero i parametri costituzionali evocati, non consentendo l'espressione di un voto libero, eguale, personale e diretto nelle consultazioni elettorali, poiché l'attribuzione dei seggi alle sole liste che hanno conseguito sul piano nazionale almeno il quattro per cento dei voti validi espressi priverebbe irragionevolmente una consistente porzione dell'elettorato di una effettiva rappresentanza in seno al Parlamento europeo.

2.- In via preliminare occorre occuparsi della questione interpretativa del diritto dell'Unione europea, della quale gli intervenienti affermano la pregiudizialità rispetto alla stessa questione di legittimità costituzionale. Al riguardo è assorbente la considerazione che l'art. 3 dell'Atto relativo all'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, allegato alla decisione del Consiglio del 20 settembre 1976, n. 76/787/CECA/CEE/Euratom, come modificato dalla decisione del Consiglio 25 giugno 2002, n. 2002/772/CE/Euratom, non impone affatto l'introduzione della soglia di sbarramento, ma semplicemente ne consente l'adozione ai singoli Stati membri nella misura massima del cinque per cento. Nel caso in esame, dunque, la lamentata lesione del diritto di voto deriva esclusivamente dalle norme statali impugnate, con le quali il legislatore italiano, esercitando la propria discrezionalità nell'ambito di quanto consentito dall'ordinamento europeo, ha previsto il requisito del raggiungimento della soglia minima del quattro per cento dei voti complessivi conseguiti a livello nazionale quale condizione per l'ammissione delle liste al riparto dei seggi da assegnare secondo il sistema proporzionale. Non vi è pertanto alcuna questione pregiudiziale che questa Corte sia tenuta a rivolgere alla Corte di giustizia, non sussistendo dubbi di sorta sull'esatto significato dell'evocata previsione del diritto dell'Unione europea, né integrando la previsione stessa in alcun modo il parametro di costituzionalità, secondo quanto invece richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte ai fini della sussistenza del dedotto nesso di pregiudizialità (ordinanze n. 207 del 2013 e n. 103 del 2008).

3.- In ordine all'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, occorre ricordare in via generale la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale il controllo della sua rilevanza «va limitato all'adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio *a quo* possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un *petitum*, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere» (*ex plurimis*, sentenza n. 263 del 1994). Il riscontro dell'interesse ad agire e la verifica della legittimazione delle parti, agli stessi fini, sono rimessi a loro volta alla valutazione del giudice *a quo* e non sono suscettibili di riesame da parte di questa Corte, qualora risultino sorretti da una motivazione non implausibile (*ex plurimis*, sentenze n. 1 del 2014, n. 91 del 2013, n. 280, n. 279, n. 61 del 2012, n. 270 del 2010).

Nella specifica materia elettorale, inoltre, questa Corte si è di recente pronunciata con la sentenza n. 1 del 2014, fornendo indicazioni sull'esame della rilevanza di questioni sollevate in relazione a talune previsioni della legge elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Con tale pronuncia è stata decisa la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Corte di cassazione, di alcune disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) e nel decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), nel testo risultante dalle modifiche apportate dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), relative all'attribuzione del premio di maggioranza su scala nazionale alla Camera e su scala regionale al Senato, nonché di quelle disposizioni che, disciplinando le modalità di espressione del voto come voto di lista, non consentivano all'elettore di esprimere alcuna preferenza.

Le questioni allora sollevate davanti a questa Corte, insorte nel corso di un giudizio finalizzato ad accertare la portata, ritenuta incerta, del diritto di voto nelle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, sono state dichiarate ammissibili sulla base dei seguenti argomenti: la circostanza che l'ordinanza di rimessione avesse offerto una «motivazione ampia, articolata ed approfondita» su pregiudizialità e rilevanza; il positivo superamento, da parte della stessa ordinanza, dei due test di pregiudizialità della questione di legittimità costituzionale rispetto alla definizione del giudizio principale, attinenti alla diversità di oggetto del giudizio *a quo* rispetto al giudizio di costituzionalità e alla sopravvivenza di un margine di autonoma decisione del giudice *a quo* dopo l'eventuale sentenza di



accoglimento; la peculiarità dell'oggetto, costituito da una legge, quella elettorale, che incide sull'esercizio di un diritto fondamentale, il diritto di voto, avente «come connotato essenziale il suo collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme», la cui protezione imponeva di ammettere la questione «allo scopo di porre fine ad una situazione di incertezza sulla effettiva portata del predetto diritto determinata proprio da “una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica”, in ipotesi frutto delle norme censurate» (sentenza n. 1 del 2014); l'esigenza, ormai ripetutamente affermata da questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 384 del 1991 e n. 226 del 1976), «che non siano sottratte al sindacato di costituzionalità le leggi, quali quelle concernenti le elezioni della Camera e del Senato, che definiscono le regole della composizione di organi costituzionali essenziali per il funzionamento di un sistema democratico-rappresentativo e che quindi non possono essere immuni da quel sindacato», giacché «[d]iversamente, si finirebbe con il creare una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale proprio in un ambito strettamente connesso con l'assetto democratico; [...] perciò stesso si determinerebbe un vulnus intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato» (sentenza n. 1 del 2014).

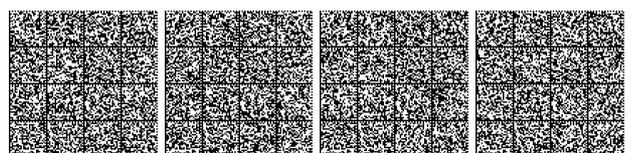
È alla stregua dei richiamati principi, affermati dalla giurisprudenza di questa Corte, che occorre ora procedere all'esame della sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-*bis*) e 2), della legge n. 18 del 1979, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge n. 10 del 2009, nella parte in cui prevede una soglia di sbarramento per le liste che non abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il quattro per cento dei voti validi espressi.

3.1.- La questione sollevata dal Tribunale ordinario di Venezia con riferimento alla normativa per l'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo si differenzia per un profilo determinante - attinente al diverso regime del controllo giurisdizionale sulla relativa vicenda elettorale - dalla questione decisa con la citata sentenza n. 1 del 2014 e, per questa ragione, sulla sua ammissibilità si deve pervenire a conclusioni diverse, in applicazione degli stessi criteri elaborati da quella decisione in conformità alla giurisprudenza di questa Corte in tema di pregiudizialità e rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

Il giudice rimettente afferma che «la domanda di accertamento è [...] formulata con riferimento alle future consultazioni per l'elezione del Parlamento Europeo e in tal senso va affermata la giurisdizione dell'A.G.O. a conoscere della controversia e riconosciuta l'ammissibilità della domanda in considerazione dell'interesse ad agire, qualificato agli effetti dell'art. 100 cod. proc. civ. connesso all'accertamento della pienezza del diritto di voto quale diritto politico di rilevanza fondamentale nell'assetto democratico costituzionale». E prosegue osservando che «[l]a questione di legittimità costituzionale sollevata è rilevante posto che ai fini del richiesto accertamento sulla pienezza del diritto di voto dell'elettore in occasione delle consultazioni per l'elezione del Parlamento Europeo deve farsi applicazione necessaria della disposizione e il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle questione».

3.2.- In applicazione della ricordata giurisprudenza costituzionale sulla rilevanza della questione, va sottolineato innanzitutto come il giudice rimettente, limitandosi a ricordare l'esistenza dell'interesse ad agire e a citare il *petitum* della domanda, senza argomentare sull'incertezza necessaria ai fini del valido esercizio dell'azione di accertamento, non offra una adeguata motivazione delle ragioni per le quali ha ritenuto ammissibile tale azione, sulla quale è chiamato a pronunciarsi nel giudizio principale. Il mero riferimento all'interesse «all'accertamento della pienezza del diritto di voto» con riguardo «alle future consultazioni per l'elezione del Parlamento Europeo», senza alcun'altra indicazione, nemmeno sintetica o per *relationem*, non può essere considerato motivazione sufficiente e non implausibile dell'esistenza dell'interesse ad agire, idonea, in quanto tale, a escludere un riesame ad opera di questa Corte dell'apprezzamento compiuto dal giudice *a quo* ai fini dell'ammissibilità dell'azione (sentenze n. 200 del 2014, n. 50 del 2007, n. 173 del 1994, n. 124 del 1968, n. 17 del 1960).

3.3.- Richiamando ancora gli argomenti che questa Corte ha posto alla base delle sue conclusioni sull'ammissibilità della questione decisa con la sentenza n. 1 del 2014, si deve rilevare inoltre come, nella valutazione dei due profili, dell'interesse all'accertamento della «pienezza» del diritto di voto e della necessaria applicazione della normativa che lo disciplina ai fini della definizione del giudizio *a quo* - costituenti requisiti di ammissibilità della questione, quanto alla sua pregiudizialità rispetto alla definizione del processo principale -, vada tenuta in particolare considerazione la circostanza che la normativa stessa, della cui legittimità costituzionale si dubita, possa o meno pervenire incidentalmente al vaglio di questa Corte. In questa prospettiva, ai fini dell'ammissibilità della questione occorre, così, non soltanto che l'oggetto del giudizio principale e quello del giudizio di legittimità costituzionale non coincidano (*ex plurimis*, ordinanze n. 56 del 2011, n. 17 del 1999), ma altresì che l'incertezza sulla effettiva portata del diritto di voto, derivante da una normativa elettorale in ipotesi costituzionalmente illegittima, sia destinata, altrimenti, a restare insuperabile, a causa dell'impossibilità che la relativa questione di costituzionalità venga sollevata secondo l'ordinaria via incidentale in un giudizio avente ad oggetto la vicenda elettorale.



Tale situazione si verifica, come nel caso deciso da questa Corte con la sentenza n. 1 del 2014, nell'ipotesi delle elezioni per il Parlamento nazionale, in quanto in quel caso il controllo dei risultati elettorali è sottratto al giudice comune ed è rimesso dall'art. 66 Cost. alle Camere di appartenenza degli eletti, «quale unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni» (sentenze n. 259 del 2009 e n. 113 del 1993). Di conseguenza il vulnus che si lamenta arrecato a un diritto fondamentale, quale è il diritto di voto, da una normativa elettorale che si sospetti costituzionalmente illegittima non potrebbe essere eliminato attraverso lo strumento del giudizio incidentale.

3.4.- L'esigenza di evitare che sussistano zone sottratte al controllo di costituzionalità o di garantire la controllabilità anche di leggi che non potrebbero venire sottoposte per le vie ordinarie al sindacato di questa Corte assume un particolare rilievo in sede di valutazione di ammissibilità della questione, ammissibilità che «si desume precisamente dalla peculiarità e dal rilievo costituzionale, da un lato, del diritto oggetto di accertamento; dall'altro, della legge che, per il sospetto di illegittimità costituzionale, ne rende incerta la portata» (sentenza n. 1 del 2014).

L'attribuzione di un simile rilievo al profilo della controllabilità costituzionale di una determinata normativa, in funzione dell'apprezzamento del requisito dell'ammissibilità della questione che venga sollevata in relazione ad essa, si pone, del resto, in linea di continuità con la giurisprudenza di questa Corte, la quale, sin dalle sue prime pronunce, ha ritenuto di dover prudentemente calibrare, anche avendo riguardo a tale esigenza, le proprie valutazioni sui presupposti di ammissibilità delle questioni di costituzionalità ad essa sottoposte, quali, fra gli altri, la legittimazione a sollevarla (sentenze n. 384 del 1991 e n. 226 del 1976) o, appunto, la sua pregiudizialità (sentenza n. 59 del 1957, in tema di leggi-provvedimento). La verifica della pregiudizialità, la quale implica l'esistenza di un *petitum* separato e distinto dalla questione di costituzionalità su cui il giudice *a quo* sia chiamato a pronunciarsi, va compiuta, pertanto, tenendo nel dovuto conto l'imprescindibile esigenza di evitare il rischio di immunità della legge di cui si tratti dal sindacato di costituzionalità. Su questo presupposto la Corte, nella citata sentenza n. 1 del 2014, ha ritenuto che la residua verifica da parte del giudice *a quo* «delle altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto» fosse idonea ad integrare il requisito della pregiudizialità. Solo in questo modo infatti, in quel caso, l'incertezza sulla portata del diritto poteva essere risolta anche con riferimento al profilo della legittimità costituzionale della normativa disciplinante l'esercizio del diritto medesimo.

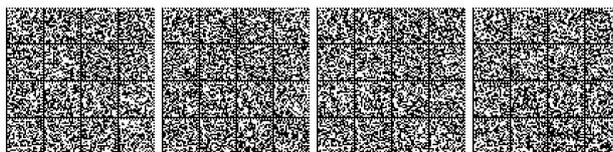
3.5.- L'incertezza sulla portata del diritto di voto nelle elezioni europee come prospettata dal giudice rimettente nel caso in questione, invece, non può essere considerata costituzionalmente insuperabile nel senso detto, cioè nel senso di non poter essere risolta, sul piano costituzionale, se non ammettendo un'azione del tipo di quella proposta nel giudizio *a quo*.

Della legge che disciplina l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, infatti, non si può dire - come invece si doveva dire della legge elettorale per la Camera e il Senato, e come in effetti la sentenza n. 1 del 2014 ha riconosciuto - che ricada in quella «zona franca», sottratta al sindacato costituzionale, che questa Corte ha ritenuto di non poter tollerare, in nome dello stesso principio di costituzionalità. Le vicende elettorali relative all'elezione dei membri italiani del Parlamento europeo, a differenza di quelle relative all'elezione del Parlamento nazionale, possono essere sottoposte agli ordinari rimedi giurisdizionali, nel cui ambito può svolgersi ogni accertamento relativo alla tutela del diritto di voto e può essere sollevata incidentalmente la questione di costituzionalità delle norme che lo disciplinano.

Come si è visto, invero, questioni relative a eventuali profili di illegittimità costituzionale della normativa che disciplina l'elezione del Parlamento europeo, e in particolare dell'art. 21, primo comma, numeri 1-*bis*) e 2), della legge n. 18 del 1979, impugnati nel presente giudizio, ben possono pervenire al vaglio di questa Corte attraverso l'ordinaria applicazione del meccanismo incidentale, nell'ambito di un giudizio principale promosso a tutela del diritto di voto, passivo o attivo, avente ad oggetto la vicenda elettorale e, in particolare, i suoi risultati, così come si è già verificato per lo stesso art. 21, primo comma, numero 2) (sentenza n. 271 del 2010, pronunciata nell'ambito di giudizi principali di impugnazione dell'atto di proclamazione degli eletti al Parlamento europeo in esito alle elezioni svoltesi il 6 e il 7 giugno 2009), nonché per altre leggi elettorali, diverse da quelle per il Parlamento nazionale (come in particolare la normativa sulla quale è stata pronunciata più di recente la sentenza n. 275 del 2014, in tema di elezioni comunali).

Al di fuori di una determinata vicenda elettorale nella quale sia dedotta la violazione di uno specifico diritto di voto, non può essere ritenuta ammissibile un'azione con la quale venga richiesto l'accertamento in astratto del contenuto di tale diritto, come regolato dall'art. 21, primo comma, numeri 1-*bis*) e 2), della legge n. 18 del 1979, sull'asserito presupposto dell'illegittimità costituzionale di queste disposizioni.

Sicché la questione va dichiarata inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, primo comma, numeri 1-bis) e 2), della legge 24 gennaio 1979, n. 18 (Elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia), sollevata, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3 e 48 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Venezia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 maggio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 giugno 2015.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_150110

N. 111

Ordinanza 13 maggio - 15 giugno 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Destinazione del Fondo per la copertura dei rischi derivanti da finanziamenti alle imprese - Istituzione del Fondo unico regionale per gli aiuti all'agricoltura.

- Delibera legislativa della Regione siciliana, approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 18 dicembre 2013 (disegno di legge n. 566-Stralcio I), recante «Norme in materia di IRFIS-FinSicilia s.p.a. Modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1973, n. 50», artt. 4 e 5.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della delibera legislativa della Regione siciliana, approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 18 dicembre 2013 (disegno di legge n. 566-Stralcio I), recante «Norme in materia di IRFIS-FinSicilia s.p.a. Modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1973, n. 50» promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con ricorso notificato il 23 dicembre 2013, depositato in cancelleria il 3 gennaio 2014 ed iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2014.

Udito nella camera di consiglio del 13 maggio 2015 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 23 dicembre 2013 e depositato il 3 gennaio 2014, il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 566-Stralcio I, recante «Norme in materia di IRFIS-FinSicilia s.p.a. Modifiche alla legge regionale 21 dicembre 1973, n. 50», approvato dall'Assemblea regionale il 18 dicembre 2013;

che, secondo il ricorrente, il citato art. 4, modificando ed integrando l'art. 43 della legge regionale 21 dicembre 1973, n. 50 (Norme riguardanti enti pubblici istituiti con leggi regionali e provvidenze a favore delle piccole e medie imprese industriali), avrebbe ampliato i soggetti beneficiari del fondo regionale di garanzia per il credito industriale istituito con detta legge, nonché le finalità imprenditoriali prima connesse agli investimenti e alla realizzazione di centri di ricerca scientifica e tecnologica e adesso indeterminate, introducendo altresì una garanzia diretta ed immediata senza alcun limite, concessa sulle disponibilità del fondo unico istituito dall'art. 61 della legge regionale 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005);

che, in tal modo, la predetta disposizione violerebbe l'art. 97 della Costituzione in quanto non porrebbe alcun limite all'intervento pubblico nelle ipotesi di inadempienza del privato ai propri oneri contrattuali nei confronti degli istituti creditizi che lo hanno finanziato, nonché l'art. 81 Cost. in quanto non determinerebbe l'ammontare degli oneri, peraltro non quantificabili, né individuerrebbe le risorse con cui farvi fronte;

che la medesima norma lederebbe, altresì, l'art. 117, primo comma, Cost. in quanto introdurrebbe un aiuto di Stato in favore di talune imprese, il quale, potendo alterare il regime di libera concorrenza del mercato, deve essere sottoposto al preventivo vaglio della Commissione europea, come previsto dall'art. 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

che - ad avviso del ricorrente - anche l'art. 5, che istituisce presso l'IRFIS-FinSicilia un fondo unico a gestione separata destinato alla concessione di anticipazioni o prestazioni di garanzia "a prima richiesta" per il finanziamento dei crediti di conduzione in favore di imprese agricole operanti nel territorio regionale, presenterebbe analoghi vizi di illegittimità costituzionale;

che esso configurerebbe un aiuto di Stato, da notificare preventivamente alla Commissione europea; la norma, inoltre, non conterrebbe una quantificazione degli oneri derivanti, né un limite alla garanzia, né la specificazione dei criteri per la concessione delle provvidenze, rimettendo la copertura ad indistinte disponibilità di un fondo esistente presso l'Ente di sviluppo agricolo;

che la Regione siciliana non si è costituita in giudizio;

che - in sede di promulgazione del suddetto disegno di legge, con legge regionale 15 gennaio 2014, n. 3 - sono state omesse le disposizioni oggetto della presente impugnazione;

che, successivamente, questa Corte, con la sentenza n. 255 del 2014, pronunciata a seguito di autorimessione, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale» (come sostituito dall'art. 9, comma I, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»), limitatamente alle parole «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana», per contrasto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Considerato che, con la citata sentenza n. 255 del 2014, sopravvenuta alla proposizione del ricorso, questa Corte, riconoscendo che «il peculiare controllo di costituzionalità delle leggi [...] della Regione siciliana - strutturalmente preventivo - è caratterizzato da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost.», ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale» (come sostituito dall'art. 9, comma I, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge



costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3») nella parte in cui, mantenendo in vigore la predetta peculiare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana, si poneva in contrasto con la «clausola di maggior favore» prevista dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) a garanzia delle autonomie speciali;

che, in conseguenza di tale pronuncia, «deve pertanto estendersi anche alla Regione siciliana il sistema di impugnativa [successiva] delle leggi regionali, previsto dal riformato art. 127 Cost.» e devono ritenersi «non più operanti le norme statutarie relative alle competenze del Commissario dello Stato nel controllo delle leggi siciliane, alla stessa stregua di quanto affermato da questa Corte con riguardo a quelle dell'Alta Corte per la Regione siciliana (sentenza n. 38 del 1957), nonché con riferimento al potere del Commissario dello Stato circa l'impugnazione delle leggi e dei regolamenti statali (sentenza n. 545 del 1989)» (sentenza n. 255 del 2014);

che, pertanto, gli artt. 27 (sulla competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative dell'Assemblea regionale siciliana), 28, 29 e 30 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, non trovano più applicazione, per effetto dell'estensione alla Regione siciliana del controllo successivo previsto dagli artt. 127 Cost. e 31 della legge n. 87 del 1953 per le Regioni a statuto ordinario, secondo quanto già affermato dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte per le altre Regioni ad autonomia differenziata e per le Province autonome;

che la predetta estensione alla Regione siciliana del controllo successivo di legittimità costituzionale impedisce che il presente giudizio possa avere seguito (anche agli effetti, quindi, di una pronuncia di cessazione della materia del contendere per mancata promulgazione delle disposizioni impugnate, circostanza quest'ultima che preclude anche la concessione di una eventuale rimessione in termini in favore della Presidenza del Consiglio dei ministri), non essendo più previsto che questa Corte eserciti il suo sindacato sulla delibera legislativa regionale prima che quest'ultima sia stata promulgata e pubblicata e, quindi, sia divenuta legge in senso proprio;

che, pertanto, deve dichiararsi in limine l'improcedibilità del ricorso (sentenza n. 17 del 2002 e ordinanze n. 228, 182 e n. 65 del 2002).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara improcedibile il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 maggio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 giugno 2015.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 112

Ordinanza 27 maggio - 15 giugno 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assistenza - Prestazioni assistenziali in favore degli invalidi civili, dei ciechi e dei sordomuti - Estensione agli stranieri legalmente soggiornanti sul territorio dello Stato titolari della carta di soggiorno ed ai loro figli minori.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 15 giugno 1998, n. 7 (Disciplina degli interventi assistenziali in favore degli invalidi civili, dei ciechi civili e dei sordomuti), art. 4, comma 3, come sostituito dall'art. 49, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), e modificato dall'art. 87, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 2002, n. 1 (Misure collegate con la manovra di finanza pubblica per l'anno 2002), vigente fino al 29 dicembre 2010 (prima della modifica apportata dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2011»).
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 15 giugno 1998, n. 7 (Disciplina degli interventi assistenziali in favore degli invalidi civili, dei ciechi civili e dei sordomuti), come sostituito dall'art. 49, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), e modificato dall'art. 87, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 2002, n. 1 (Misure collegate con la manovra di finanza pubblica per l'anno 2002), vigente fino al 29 dicembre 2010 (prima della modifica apportata dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria provinciale 2011»), promosso dal Tribunale ordinario di Trento, nel procedimento vertente tra S.O. e la Provincia autonoma di Trento, con ordinanza del 5 febbraio 2014, iscritta al n. 93 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 27 maggio 2015 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

udito l'avvocato Maria Cristina Lista per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto che, con l'ordinanza menzionata in epigrafe, il Tribunale ordinario di Trento, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 11, 32, 34, 35 e 38 della Costituzione ed all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della



legge della Provincia autonoma di Trento 15 giugno 1998, n. 7 (Disciplina degli interventi assistenziali in favore degli invalidi civili, dei ciechi civili e dei sordomuti), come sostituito dall'art. 49, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'asestamento del bilancio per l'anno 1999), e modificato dall'art. 87, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 2002, n. 1 (Misure collegate con la manovra di finanza pubblica per l'anno 2002), vigente fino al 29 dicembre 2010 (prima della modifica apportata dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria provinciale 2011»);

che tale disposizione prevedeva l'estensione delle prestazioni assistenziali, contemplate dal precedente art. 3, ai soggetti residenti in Provincia di Trento e in possesso dei requisiti previsti dai successivi artt. 5, 6 e 7, ai rifugiati stranieri, agli apolidi e ai cittadini della Repubblica di S. Marino in base alle vigenti convenzioni internazionali, nonché agli stranieri considerati dal decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dal decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 113 (Disposizioni correttive al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 47, comma 2, della legge 6 marzo 1998, n. 40), e ai loro figli minori, purché titolari della carta di soggiorno;

che la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata nel corso di un giudizio instaurato da un cittadino albanese, nato il 24 luglio 1995 e regolarmente soggiornante in Italia dal 28 gennaio 2003 in forza di permessi di soggiorno sempre rinnovati, affetto da paraparesi spastica ereditaria accertata dall'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Trento;

che il ricorrente aveva chiesto alla Provincia autonoma di Trento, con decorrenza dal dicembre 2003, l'erogazione dell'assegno mensile per gli invalidi civili minorenni, previsto e disciplinato dalla norma impugnata;

che, con provvedimenti del 13 marzo 2013 e del 5 aprile 2013, la Provincia autonoma di Trento ha riconosciuto la spettanza di tale assegno solo a partire dal mese di gennaio del 2011, dal momento che, per il periodo dal dicembre 2003 al dicembre 2010, la norma allora in vigore non consentiva l'erogazione della provvidenza assistenziale, in quanto, pur possedendo il ricorrente tutti gli altri requisiti previsti dalla norma, non risultava titolare della carta di soggiorno, richiesta invece dalla norma impugnata, prima della modifica apportata dall'art. 45, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 27 del 2010, il quale, con effetto decorrente dal 1° gennaio 2011, aveva escluso la necessaria titolarità della carta di soggiorno ai fini del godimento dell'assegno, richiedendo solo un titolo di soggiorno di durata non inferiore ad un anno (questo pacificamente posseduto dal ricorrente);

che il ricorso al giudice del lavoro era volto proprio ad ottenere la condanna al pagamento dell'assegno anche per il periodo dal dicembre 2003 al dicembre 2010, previa declaratoria di incostituzionalità della norma di cui all'art. 4, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 7 del 1998, nella formulazione applicabile *ratione temporis*, nella parte in cui prevedeva, come requisito per l'accesso alla provvidenza assistenziale, la titolarità della carta di soggiorno;

che il Tribunale ordinario di Trento, in accoglimento della sollevata eccezione di illegittimità costituzionale, ha osservato, in punto di rilevanza della questione, che l'art. 45, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 27 del 2010 dispone che la nuova disciplina si applica solo ai giudizi già pendenti al momento della sua entrata in vigore (29 dicembre 2010), laddove il ricorso introduttivo del giudizio risulta depositato solo in data 2 dicembre 2013;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il giudice rimettente ha richiamato, riportandone ampi stralci, diverse sentenze della Corte costituzionale, pronunciate in materia identica, sebbene aventi ad oggetto provvidenze assistenziali disciplinate dalla legge nazionale;

che il rimettente ha, in particolare, richiamato: la sentenza n. 329 del 2011, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione ai minori extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di frequenza di cui all'art. 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289 (Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi); la sentenza n. 187 del 2010, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili); la sentenza n. 306 del 2008, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80,



comma 19, della legge n. 388 del 2000 e dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 - come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) - nella parte in cui escludevano che l'indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili), potesse essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultavano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno e poi previsti, per effetto del d.lgs. n. 3 del 2007, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;

che il rimettente ha trascritto alcuni passaggi motivazionali delle sentenze richiamate, concludendo nel senso che «non sembra dubbio che i medesimi principi costituzionali debbano essere applicati anche al cit. art. 4, terzo comma, della legge della Provincia autonoma di Trento, 15.06.1998, n. 7 [...] vigente fino al 29.12.2010 (prima della modifica effettuata dall'art. 45, primo comma, della legge provinciale 27.12.2010, n. 27, entrata in vigore il successivo giorno 29)»;

che il giudice *a quo* ha, infine, ricordato che la competenza legislativa esclusiva spettante alla Provincia autonoma di Trento, in materia di assistenza e beneficenza pubblica, incontra i limiti previsti dall'art. 4 del d.P.R. n. 670 del 1972 che, ad avviso del giudice rimettente, «per i motivi sopra evidenziati, la legge della Provincia autonoma non sembra aver rispettato»;

che nel giudizio si è costituita la Provincia autonoma di Trento, concludendo per la inammissibilità e infondatezza della questione, con riserva di esporre con successiva memoria le ragioni a supporto delle conclusioni;

che, con memoria depositata in vista dell'udienza, la Provincia autonoma di Trento ha illustrato le preannunciate ragioni, precisando che il tutore del minore albanese, pur avendo ottenuto, già in data 2 marzo 2004, l'accertamento sanitario delle difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della sua età, decideva di avvalersi di tale certificato solo in data 19 settembre 2012, presentando domanda per ottenere la provvidenza prevista dalla legge provinciale a far data dal primo giorno del mese successivo alla domanda di accertamento sanitario;

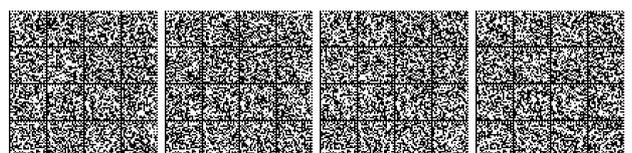
che la difesa provinciale ha eccepito l'inammissibilità della questione per erronea identificazione del *thema decidendum*, in quanto l'ostacolo normativo che si frappone al riconoscimento della provvidenza a far data dall'accertamento sanitario di invalidità civile è costituito non dalla norma sostanziale impugnata, bensì dalla norma transitoria che ha accompagnato la modifica introdotta dal legislatore provinciale del 2010, costituita dall'art. 45, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 27 del 2010, che ha previsto l'applicazione della norma nella nuova (e più favorevole) formulazione anche (e solo) ai giudizi già pendenti alla data di entrata in vigore della modifica, laddove sia la domanda amministrativa sia quella giudiziale sono state proposte in data successiva, con conseguente inapplicabilità della disposizione come modificata;

che, non essendo stata impugnata anche la norma transitoria, ne conseguirebbe l'irrelevanza della questione di legittimità costituzionale per il giudizio *a quo*, dal momento che discriminatoria non sarebbe la norma impugnata nella versione anteriore alla modifica operata nel 2010, bensì la disciplina transitoria prevista dal legislatore provinciale, che avrebbe escluso la retroattività della modifica;

che la difesa provinciale sostiene, in ogni caso, l'infondatezza della questione, in quanto la norma impugnata, nel momento in cui è stata sollevata l'eccezione di illegittimità costituzionale, si era già adeguata ai principi costituzionali invocati a supporto della sollevata questione.

Considerato che il Tribunale ordinario di Trento dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 11, 32, 34, 35 e 38 della Costituzione ed all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dell'art. 4, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 15 giugno 1998, n. 7 (Disciplina degli interventi assistenziali in favore degli invalidi civili, dei ciechi civili e dei sordomuti), come sostituito dall'art. 49, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), e modificato dall'art. 87, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 2002, n. 1 (Misure collegate con la manovra di finanza pubblica per l'anno 2002), vigente fino al 29 dicembre 2010 (prima della modifica apportata dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria provinciale 2011»);

che, ad avviso del rimettente, tale disposizione contrasterebbe con i parametri evocati in base ai principi espressi da varie sentenze della Corte costituzionale, pronunciate in materia identica, sebbene aventi ad oggetto provvidenze assistenziali disciplinate dalla legge nazionale, dichiarata incostituzionale nella parte in cui subordinava al requisito



della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato di diversi benefici assistenziali;

che, sempre secondo il rimettente, la norma impugnata non sembrerebbe rispettare neppure i limiti imposti, dall'art. 4 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'esercizio della competenza legislativa esclusiva spettante alla Provincia autonoma di Trento in materia di assistenza e beneficenza pubblica;

che, tuttavia, la motivazione dell'ordinanza di rimessione non contiene indicazioni sufficienti per una completa ricostruzione della fattispecie, necessaria al fine di valutare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale;

che, in particolare, l'ordinanza non chiarisce le esatte scansioni temporali del procedimento amministrativo avviato per il riconoscimento della provvidenza assistenziale disciplinata dalla norma impugnata, non essendo stato precisato se la domanda amministrativa di concessione dell'assegno, distinta da quella volta all'accertamento del requisito sanitario presupposto, sia stata presentata in data antecedente o successiva all'entrata in vigore della modifica apportata con la legge della Provincia autonoma di Trento n. 27 del 2010;

che - alla luce del principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione (sentenza n. 338 del 2011) - tale carenza costituisce motivo di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, da ultimo, ordinanza n. 36 del 2015), in quanto preclusiva della valutazione sulla rilevanza (sentenza n. 25 del 2015; ordinanze n. 183 e n. 176 del 2014, n. 93 del 2012), non essendo stati forniti sufficienti elementi che consentano di valutare l'applicabilità della normativa transitoria di cui all'art. 45, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 27 del 2010;

che ulteriore motivo di inammissibilità della sollevata questione si rinviene nelle modalità illustrative sia dei parametri di costituzionalità che si assumono violati, sia delle ragioni della non manifesta infondatezza;

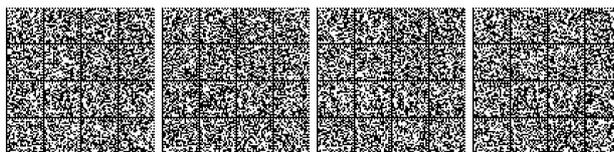
che il giudice rimettente, infatti, ha richiamato, riportandone ampi stralci, diverse sentenze di questa Corte, pronunciate in materia identica, sebbene aventi ad oggetto provvidenze assistenziali disciplinate dalla legge nazionale, limitandosi a considerare, del tutto apoditticamente, applicabili «i medesimi principi costituzionali» anche alla norma impugnata, nella formulazione vigente fino al 29 dicembre 2010;

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini del necessario scrutinio sulla rilevanza della questione, nonché dei profili della sua non manifesta infondatezza, il giudice rimettente non può esimersi dal fornire, nell'atto di promovimento, un'esauriente ed autonoma motivazione, dovendosi escludere che il mero recepimento o la semplice prospettazione di argomenti sviluppati dalle parti o rinvenuti nella giurisprudenza (sentenza n. 234 del 2011; ordinanze n. 59 del 2004 e n. 432 del 2000), anche costituzionale, equivalgano a chiarire, per sé stessi, le ragioni per le quali “quel” giudice reputi che la norma applicabile in “quel” processo risulti in contrasto con il dettato costituzionale (nello stesso senso, sentenza n. 22 del 2015);

che l'enunciata carenza non appare, nella specie, emendabile neppure attraverso una sorta di “interpretazione contenutistica” dell'ordinanza di rimessione medesima: quanto alle ragioni della prospettata incostituzionalità, infatti, se si esclude uno sbrigativo accenno cumulativo alla violazione degli artt. 2, 3, 10, 11 (parametro, quest'ultimo, mai richiamato negli stralci di motivazione riprodotti nell'ordinanza di rimessione), 32, 35 (parametro, del pari, mai richiamato negli stralci di motivazione riprodotti nell'ordinanza di rimessione), 38 e 117 Cost. (quest'ultimo non indicato, poi, nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione), non risultano indicati, con autonomo apprezzamento, specifici vizi della normativa censurata (giammai oggetto delle sentenze richiamate, che si riferiscono in realtà alla normativa statale in materia assistenziale e per istituti diversi), né risulta operata alcuna autonoma selezione di profili di illegittimità, in riferimento a specifici parametri, rispetto a quelli complessivamente rintracciati nelle sentenze riprodotte per stralcio parziale della parte motiva, e tale da poter essere considerata idonea a circostanziare e a rendere “autosufficiente” la questione proposta;

che assolutamente laconica (oltre che espressa in forma dubitativa), infine, appare la prospettata violazione dell'art. 4 del d.P.R. n. 670 del 1972, in quanto, dopo aver ricordato che la competenza legislativa esclusiva spettante alla Provincia autonoma di Trento, in materia di assistenza e beneficenza pubblica, incontra i limiti previsti dal citato art. 4, il giudice rimettente si è limitato ad affermare che tali limiti «per i motivi sopra evidenziati, la legge della Provincia autonoma non sembra aver rispettato», senza alcuna esplicitazione delle ragioni poste alla base di una tale affermazione.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 15 giugno 1998, n. 7 (Disciplina degli interventi assistenziali in favore degli invalidi civili, dei ciechi civili e dei sordomuti), come sostituito dall'art. 49, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), e modificato dall'art. 87, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 2002, n. 1 (Misure collegate con la manovra di finanza pubblica per l'anno 2002), vigente fino al 29 dicembre 2010 (prima della modifica apportata dall'art. 45 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria provinciale 2011»), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, 11, 32, 34, 35 e 38 della Costituzione ed all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dal Tribunale ordinario di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 maggio 2015.

F.to:

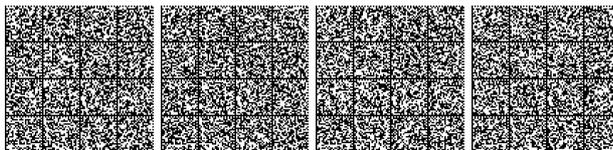
Marta CARTABIA, *Presidente*Nicolò ZANON, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 giugno 2015.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_150112





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 54

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 maggio 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Attribuzione allo strumento urbanistico generale della fissazione dei limiti di densità, altezza e distanza in deroga a quelli stabiliti dall'ordinamento statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

- Legge della Regione Veneto 16 marzo 2015, n. 4, art. 8, comma 1, lett. a).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei Ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio attualmente in carica, rappresentata e difesa per mandato ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587), presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi 12 (fax 0696514000 - PEC ags.rm@mail-cert.avvocaturastato.it), ricorrente;

Contro Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta Regionale attualmente in carica, resistente;

Per l'impugnazione e la dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge regionale 16 marzo 2015 n. 4, avente ad oggetto «Modifiche di leggi regionali e disposizioni in materia di governo del territorio e di aree naturali protette regionali», pubblicata sul BUR n. 27 del 20 marzo 2015.

La Regione Veneto ha approvato ed emanato la legge n. 4/2015 con cui in dieci articoli ha introdotto modifiche a svariate norme regionali vigenti in materia di governo, assetto ed uso del territorio, di paesaggio, di edilizia ed urbanistica, nonché in materia di aree protette.

In particolare, per quanto qui interessa, con l'art. 8 in dichiarata attuazione della norma statale di cui all'art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001 («Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia») ha demandato allo strumento urbanistico generale la fissazione dei limiti di densità, altezza e distanza in deroga a quelli stabiliti dall'ordinamento statale in una serie di ipotesi espressamente elencate.

Così testualmente la nuova norma regionale:

«In attuazione di quanto previsto dall'art. 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, lo strumento urbanistico generale, con le procedure di cui al comma 4, può fissare limiti di densità, di altezza e di distanza in deroga a quelli stabiliti dagli articoli 7, 8, e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968 n. 1444 «Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra 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 nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765»:

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 ed 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;

b) in specifiche aree o ambiti, individuati all'interno delle zone di completamento, comunque denominate nello strumento urbanistico comunale, qualora i diversi limiti fissati siano funzionali a confermare un assetto morfologicamente ordinato ed unitario di tessuti urbani consolidati prevalentemente composti da fabbricati realizzati prima dell'entrata in vigore del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444».

Ad avviso della Presidenza del Consiglio questa norma viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato, e deve pertanto essere impugnata per il seguente



MOTIVO

1) *Violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera l), della Costituzione che demanda alla competenza legislativa esclusiva dello Stato le norme appartenenti all'ordinamento civile.*

Come noto, il decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69, convertito con legge n. 98/2013, ha introdotto una serie di misure di semplificazione del quadro amministrativo e normativo al fine di rilanciare l'economia nazionale e di favorire la crescita economica.

L'articolo 30 del testo legislativo si è occupato specificamente della semplificazione nel settore edilizio, introducendo nel D.P.R. n. 380/2001 (T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) l'art. 2-*bis*, che consente alle regioni ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano di dettare proprie norme anche in deroga alle disposizioni del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444.

Quel regolamento ministeriale, di competenza del Ministro dei lavori pubblici, si occupa essenzialmente di due questioni:

a) la fissazione di limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza e di distanza fra i fabbricati (articoli 7, 8 e 9);

b) la fissazione dei cc.dd. «standard», ossia i rapporti massimi da osservare nella formazione o nella revisione degli strumenti urbanistici, tra spazi con destinazione residenziale e produttiva e spazi da destinare ad attività collettive, a verde pubblico, a parcheggi.

Il potere derogatorio attribuito alle regioni dall'art. 2-*bis* del D.P.R. n. 380/2001 come introdotto nel 2013, però, lascia espressamente ferma la competenza statale in materia di ordinamento civile, con riferimento al diritto di proprietà ed alle connesse norme del codice civile e alle sue disposizioni integrative.

Ora, come ha già ripetutamente chiarito la giurisprudenza costituzionale, la disciplina delle distanze minime tra le costruzioni rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in quanto attinente all'ordinamento civile (Corte cost. 21 maggio 2014 n. 134; Corte cost. 16 gennaio 2013 n. 6; Corte cost. 7 maggio 2012 n. 114; Corte cost. 15 maggio 2005 n. 232).

E, del resto, il principio appare evidentemente giusto ove si osservi che la disciplina delle distanze tra edifici, è oggetto di specifica norma del codice civile nel libro della proprietà in generale, e nel titolo della proprietà edilizia in particolare (art. 773 cod. civ.); così come non possono non attenere alla proprietà, in funzione limitativa della stessa, le disposizioni dettate, in attuazione della legge n. 765/1965, dal D.M. n. 1444/1968 con riferimento alla densità ed all'altezza degli edifici.

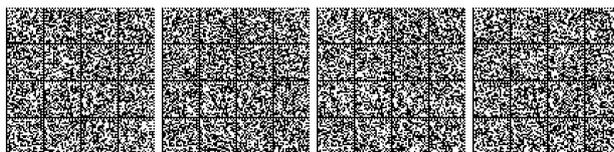
La stessa Corte ha tuttavia precisato, sulla scorta della considerazione che le distanze tra gli edifici possono anche incidere sull'assetto del territorio, e quindi fuoriuscire dai limiti dei rapporti tra privati, che la loro disciplina possa essere oggetto pure di legislazione concorrente regionale quando essa possa essere funzionale agli interessi pubblici legati al governo del territorio. Ed in questa ottica il potere legislativo regionale può anche operare in deroga alle norme statali, purché tale discostamento persegua finalità di carattere urbanistico destinate ad assicurare «un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio».

D'altra parte, la stessa inderogabilità dei (soli) limiti di distanza era stata dallo stesso Stato attenuata 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. 1444/1968). Quindi, la legittimazione a derogare per ragioni urbanistiche era principio già presente nella normativa statale.

Nel caso di specie, però, la Regione Veneto non ha utilizzato in modo corretto la facoltà derogatoria concessagli dall'interpretazione costituzionale ora ricordata, ed ha pertanto invaso per l'eccessiva ampiezza della previsione la competenza dello Stato.

Intanto, essa ha assegnato agli strumenti urbanistici un potere più esteso di quello che potrebbe essere esercitato, dal momento che — in presenza di una norma statale (l'art. 2-*bis* del D.P.R. n. 380/2001) che ammette deroghe al D.M. 1444/1968 solo per le distanze (art. 9), ed in presenza di un'apertura della giurisprudenza costituzionale che pure consente la discriminante urbanistica per le deroghe in materia di distanze — la norma regionale qui censurata introduce una derogabilità alla disciplina statale anche relativamente alle altezze ed alla densità (articoli 7 e 8), i cui limiti invece dovrebbero rimanere inderogabili.

E poi, la norma regionale censurata consente le deroghe in parola nei casi di cui all'art. 17, comma 3, lettere a) e b) delle legge regionale n. 11/2004 con esplicito riferimento ai PUA e agli ambiti degli interventi disciplinati puntualmente.



Ora, la legge regionale n. 11/2004 all'art. 17 prevede che il piano degli interventi si attui mediante Piani Urbanistici Attuativi (PUA), e che minori distanze tra edifici rispetto ai limiti di cui al D.M. 1444/1968 possano essere fissati nel caso di gruppi di edifici in ambito PUA o in caso di interventi disciplinati puntualmente.

Come si vede, si tratta di previsioni urbanistiche (e di contenuto di strumenti urbanistici) del tutto generali e generiche, che non contengono alcun riferimento a quelle particolari e specifiche esigenze legate al territorio — a quel particolare territorio, con quelle particolari caratteristiche dettate da ragioni naturali e storiche (così Corte cost. n. 134/2014 in parte motiva) — che consentirebbe una disciplina delle distanze diversa da quella inderogabilmente fissata dal legislatore statale.

Né quelle specificità sono in qualche modo desumibili dalle altre disposizioni della norma qui in esame.

Non è sufficiente, infatti, una generica motivazione urbanistica per legittimamente derogare ai limiti di matrice statale in tema di distanza tra edifici (se si ragionasse così, è evidente che ogni strumento urbanistico, in quanto tale, potrebbe farlo), ma occorre una specifica motivazione di omogeneità, complessività ed unitarietà che giustifichi per determinate zone una eccezionale — nel senso che fa eccezione — previsione di assetto fisico.

D'altra parte, gli stessi requisiti di omogeneità, complessività ed unitarietà richiesti dalla giurisprudenza costituzionale perché prevalga la discriminante urbanistica, appaiono incompatibili con la norma regionale che consente la deroga alle distanze nel caso di interventi puntuali, che — proprio perché puntuali — sono per loro natura svincolati dal contesto.

Quindi, il contrasto con i principi affermati dalla Corte si manifesta qui con il consentire una deroga alla norma statale sia in caso di Piano Urbanistico Attuativo (strumento in sé assolutamente generale per ambito territoriale di efficacia, generico in termini di contestualizzazione di intervento, indefinito e per previsioni di contenuto) senza alcuna indicazione di specificità, sia in caso di intervento puntuale (che prescinde da ogni elemento di omogeneità di contesto e di unitarietà di assetto del territorio).

P.Q.M.

Per tutte le esposte ragioni, la Presidenza del Consiglio dei Ministri come sopra rappresentata e difesa conclude affinché la Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a) della legge regionale del Veneto 16 marzo 2015, n. 4 per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione.

Roma, 19 maggio 2015

Avvocato dello Stato: MARCO CORSINI

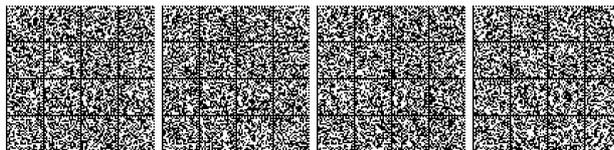
15C00201

N. 108

*Ordinanza del 18 febbraio 2015 del Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Viterbo
sul ricorso proposto da Ricci Emanuela contro Muscogiuri Elisa*

Esecuzione forzata - Somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento - Prevista possibilità di pignoramento nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle Province ed ai Comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito - Mancata previsione di un minimo impignorabile necessario a garantire al lavoratore mezzi adeguati alle sue esigenze di vita e ad una retribuzione "in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa" - Lesione del principio del lavoro quale fondamento della Repubblica italiana - Violazione dei diritti inviolabili dell'uomo - Lesione del diritto e dovere al lavoro - Violazione del principio della retribuzione necessaria e sufficiente ad assicurare al lavoratore ed alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa - Violazione del principio di uguaglianza per ingiustificato deterioro trattamento del lavoratore rispetto al pensionato.

- Codice di procedura civile, art. 545.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3 e 36.



In subordine:

Esecuzione forzata - Somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o di altra indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento - Prevista possibilità di pignoramento nella misura di un quinto per i tributi dovuti alla Stato, alle Province ed ai Comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito - Mancata previsione che le soglie di pignorabilità siano le stesse di quelle indicate dalla legge in materia di tributi (d.l. n. 16/2012, convertito in legge n. 44/2012) e che quindi debbano essere graduate a seconda della retribuzione, come indicato dall'art. 72-ter del d.P.R. n. 602/1973, in misura pari ad 1/10 per importi fino a 2.500,00 euro; in misura pari ad 1/7 per importi da 2.500,00 a 5.000,00 euro e che resta ferma la misura di cui all'art. 545, quarto comma, c.p.c. se le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, superano i cinquemila euro - Lesione del principio del lavoro quale fondamento della Repubblica italiana - Violazione dei diritti inviolabili dell'uomo - Lesione del diritto e dovere al lavoro - Violazione del principio della retribuzione necessaria e sufficiente ad assicurare al lavoratore ed alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa - Violazione del principio di uguaglianza per ingiustificato deterioro trattamento del lavoratore rispetto al pensionato.

- Codice di procedura civile, art. 545.
- Costituzione, artt. 1, 2, 3 e 36.

TRIBUNALE DI VITERBO

IL GIUDICE DELL'ESECUZIONE

Ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale

Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nel procedimento R.E. n. 1340/2014 promosso da Ricci Emanuela - creditrice procedente, contro Muscogiuri Elisa - debitrice;

Letti gli atti della procedura esecutiva di cui alla epigrafe — sciogliendo la riserva presa alla udienza del 4 febbraio 2015;

- rilevato che il credito di Ricci Emanuela nei confronti di Muscogiuri Elisa, ammonta in base al precetto ad € 2.044,72, sulla base della sentenza del Giudice di Pace di Civita Castellana n. 68/12, n. 912/07 rg nr oltre le spese della procedura esecutiva;

- rilevato che il terzo pignorato: Postapubblicitaria di Spina Filippo Grazio e Nicolamme Laura in data 10 ottobre 2014, ha reso dichiarazione positiva del suo obbligo di corrispondere alla debitrice uno stipendio mensile che “non supera € 450,00”;

- alla udienza del 4 febbraio 2015 il creditore chiedeva l'assegnazione nel limite di legge di 1/5 dello stipendio;

- rilevato che deve applicarsi il regime di pignorabilità degli stipendi ed altri emolumenti riguardanti il rapporto di lavoro;

- rilevato che in base all'art. 545 c.p.c. “Tali somme possono essere pignorate nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province ed ai comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito”;

- ritenuto che si debba tenere conto dell'ulteriore limite imposto dall'art. 2 co. 2 e dall'art. 68 D.P.R. 5 gennaio 1950 n. 180 per cui, in caso di concorso tra cessioni volontarie e successivi pignoramenti, la pignorabilità della quota residua è soggetta al solo limite della metà ivi stabilito, che non sempre è idoneo a garantire un minimo vitale;

- ritenuto che da tali disposizioni si ricava che lo stipendio è pignorabile fino ad 1/5, e che un quinto dello stipendio ammonta ad € 90,00 come dichiarato dal terzo (datore di lavoro), per cui resterebbero alla debitrice € 360,00 (€ 450-90 per pignoramento = 360,00) per la sua sopravvivenza (non risultando agli atti che abbia altre fonti di sostentamento);

- rilevato che nel decreto-legge n. 16/2012 (cd. “decreto Semplificazioni”) convertito in legge n. 44/2012 l'art. 3, comma 5, che ha aggiunto, nel D.P.R. n. 602/1973, in materia di pignoramento presso terzi disposto dall'agente della riscossione per i tributi dovuti allo Stato (in tema di pignoramenti Equitalia) l'art. 72-ter, recante il titolo “Limiti di pignorabilità”, secondo il quale: “Le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, possono essere pignorate dall'agente della riscossione: a) in misura pari ad 1/10 per importi fino a 2.500,00 euro; b) in misura pari ad 1/7 per importi da



2.500,00 a 5.000,00 euro”. “Resta ferma la misura di cui all’articolo 545, comma 4, c.p.c., se le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, superano i cinquemila euro”;

- rilevato che, la somma di € 360,00 che resterebbe alla debitrice dedotto un quinto del suo stipendio, appare al di sotto del minimo indispensabile ad un essere umano che lavora per sostentarsi, tenuto conto anche del fatto che quello stesso essere umano, per produrre quel reddito deve comunque sostenere delle spese (per mangiare, vestirsi, recarsi sul luogo di lavoro etc.), per cui è impensabile che senza un reddito minimo il lavoratore possa comunque prestare la sua opera; - rilevato che, nella ipotesi di pignoramento della pensione, la Corte Costituzionale con la nota sentenza 4 dicembre 2002, n. 506 in merito alla questione di legittimità costituzionale sollevata relativamente all’art. 128 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, art. 69 della legge 30 aprile 1969, n. 153, afferma la pignorabilità per ogni credito, nei modi e nei limiti stabiliti dall’art. 545 c.p.c., solo di quella parte della pensione che non sia necessaria a garantire al pensionato i “mezzi adeguati alle sue esigenze di vita”;

- rilevato che in relazione alle pensioni la soglia minima impignorabile non è stata definita dal legislatore ma è stata individuata dalla giurisprudenza che ha ritenuto trattarsi di questione di merito rimessa alla valutazione del Giudice della esecuzione (*cf.* Cass. n. 6548/11 confermata da Cass. III civ. 18755/2013 “le soluzioni che si rifanno alle normative la cui utilizzabilità diretta era già stata esclusa dalla sentenza della Corte Costituzionale, ed in particolare quella che si rifà alla pensione sociale, nonché la soluzione che applica direttamente il trattamento minimo di cui alla L. n. 488 del 2001, art. 38, commi 1 e 5 e della L. n. 289 del 2002, art. 39, comma 8, presentano margini di opinabilità, poiché i relativi presupposti paiono tutti orientati esclusivamente alle specifiche finalità previdenziali o assistenziali dei singoli istituti e non sono suscettibili, se non altro in via immediata, di adeguata generalizzazione: sicché non solo il trattamento minimo ... ma neppure l’importo della pensione sociale corrispondono necessariamente al minimo indispensabile per la sussistenza in vita in condizioni dignitose. Il principio di diritto che si intende confermare allora non può che essere quello di cui alla sentenza appena citata, per il quale l’indagine circa la sussistenza o l’entità della parte di pensione necessaria per assicurare al pensionato mezzi adeguati alle sue esigenze di vita, e come tale legittimamente assoggettabile al regime di assoluta impignorabilità - con le sole eccezioni, tassativamente indicate, di crediti qualificati è rimessa, in difetto di interventi del legislatore al riguardo, alla valutazione in fatto del giudice dell’esecuzione ed è incensurabile in cassazione se logicamente e congruamente motivata.”

Rilevato che tale limite, costituente garanzia di un minimo assolutamente impignorabile è stato determinato dalla giurisprudenza con riferimento prevalente ai parametri della pensione sociale o del trattamento minimo di cui alla L. n. 488 del 2001, art. 38, commi 1 e 5 e della L. n. 289 del 2002 art. 39, comma 8.

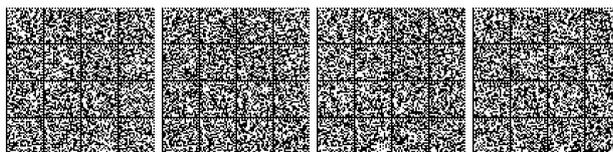
Rilevato che gli importi di tali trattamenti pensionistici (utilizzati come parametri costanti dalla giurisprudenza di merito per individuare la soglia del trattamento pensionistico minimo non pignorabile) sono entrambi ben superiori allo stipendio percepito dalla debitrice, per una prestazione lavorativa che, comunque, la impegna quotidianamente e che tale stipendio appare ai limiti della mera sussistenza;

- rilevato che il pensionato, essendo ritirato dal lavoro non deve farsi carico delle spese necessarie a produrre il proprio reddito, mentre il lavoratore si presuppone che debba recarsi con mezzi propri sul luogo di lavoro, vestirsi in modo adeguato alla funzione svolta, utilizzare energie anche fisiche che richiedono una alimentazione più ricca di chi è a riposo, e quindi sostenere delle spese indispensabili alla produzione di un reddito, oltre a quelle necessarie per la mera sopravvivenza (nutrirsi, coprirsi, riscaldarsi, assicurarsi un alloggio etc.);

- ritenuto che anche per il lavoratore debba essere individuato un minimo vitale indispensabile e non pignorabile, che non possa essere distolto dalla funzione primaria del salario, che è quella appunto di consentire la sopravvivenza e l’utilizzo delle proprie capacità lavorative a chi abbia come sola risorsa il proprio lavoro;

- ritenuto che, se la retribuzione venisse ridotta al di sotto di quel minimo vitale indispensabile alla sopravvivenza, oltre a determinarsi effetti negativi per tutto il tessuto sociale (ad es. il lavoratore sarebbe spinto ad orientarsi verso il mercato del lavoro irregolare, non potrebbe far fronte ai propri obblighi nei confronti della famiglia, sarebbe spinto a comportamenti illegali etc.), ne risulterebbe violato il precetto costituzionale di cui all’art. 36 Cost. che prevede che la retribuzione debba essere “in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa”, oltre ai precetti di cui agli articoli 1, 2, 3, 4 Cost.

Rilevato che in detta sentenza 4 dicembre 2002, n. 506 la Corte ha ritenuto di confermare il precedente orientamento espresso, secondo cui aveva sempre respinto la questione di legittimità costituzionale, in relazione all’art. 36 Cost., dell’art. 545, quarto comma, cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede l’impignorabilità della quota di retribuzione necessaria al mantenimento del debitore e della famiglia (sentenza n. 20 del 1968; sentenza n. 38 del 1970; sentenza n. 102 del 1974; sentenza n. 209 del 1975; ordinanza n. 12 del 1977; ordinanza n. 260 del 1987; ordinanza n. 491 del 1987; sentenza n. 434 del 1997);



che in tale sentenza si è ritenuto che l'art. 36 Cost. indica parametri ai quali deve conformarsi l'entità della retribuzione, ma nei rapporti lavoratore-datore di lavoro, senza che ne scaturisca, quindi, vincolo alcuno per terzi estranei a tale rapporto, oltre quello — frutto di razionale «contemperamento dell'interesse del creditore con quello del debitore che percepisca uno stipendio» (sentenze n. 20 del 1968 e 38 del 1970) — del limite del quinto della retribuzione quale possibile oggetto di pignoramento;

che tale pronuncia nel riportarsi alle precedenti, si pone in un contesto economico e sociale nonché normativo ben diverso da quello attuale, sia per quanto riguarda le modifiche normative introdotte sul regime delle pensioni e dei contratti di lavoro, sia per i mutamenti della giurisprudenza che sempre più è andata nel senso di riconoscere identità di funzioni allo stipendio ed alla pensione, sia per i dati fattuali relativi alle potenzialità di lavorare e di produrre reddito a cui una persona può aspirare, dato che la nostra società sta attraversando una crisi economica senza precedenti, ritenuta da molti esperti anche peggiore della grande crisi del 1929, situazione che determina un generalizzato impoverimento dei lavoratori dovuto alla esiguità degli stipendi, ai mancati adeguamenti alla inflazione, alla perdita di potere di acquisto dei salari e degli stipendi in generale, etc.;

che tali mutati fattori economici fanno sì che, anche nel caso di specie, in mancanza di prova contraria, si debba ritenere che l'unico reddito su cui il debitore possa far conto per la sua sopravvivenza sia quello modestissimo sottoposto a pignoramento;

che, nel tempo, la sostanziale identità di funzione della pensione e della retribuzione o salario è stata riconosciuta sempre più spesso dalla giurisprudenza, anche in applicazione di norme internazionali ed europee, per cui appare necessario un ripensamento del complesso contesto normativo nell'ambito del quale si è affermata la suddetta giurisprudenza, anche alla luce della nuova normativa in tema di pignoramenti per crediti tributari dello Stato (decreto-legge n. 16/2012 cd. "decreto Semplificazioni" convertito in legge n. 44/2012 l'art. 3, comma 5, che ha aggiunto, nel D.P.R. n. 602/1973 l'art. 72-ter, recante il titolo "Limiti di pignorabilità");

che nel contesto economico-sociale attuale, con i livelli di disoccupazione ormai raggiunti in Italia, con la crisi economica che si è determinata negli ultimi anni, le retribuzioni ed i salari minimi (per lavori spesso precari) come quello percepito dalla debitrice sono già ai limiti della sussistenza e non appare più frutto di un razionale «contemperamento dell'interesse del creditore con quello del debitore che percepisca uno stipendio» consentire il pignoramento della retribuzione, seppure nel limite di un quinto, destinata in modo essenziale ed imprescindibile a garantire la sopravvivenza fisica del lavoratore e la sua possibilità di svolgere le sue prestazioni lavorative sopportando i costi necessari a produrre la sua forza lavoro;

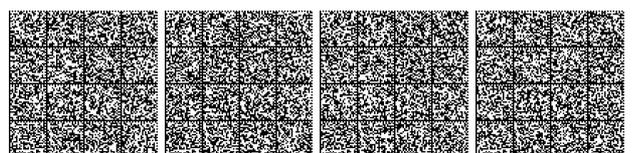
che, in caso di applicazione alla fattispecie oggetto del presente giudizio del limite indicato dall'art. 72-ter D.P.R. 602/1973, introdotto con decreto legge n. 16/2012 (cd. "decreto Semplificazioni") convertito in legge n. 44/2012 l'art. 3, comma 5, essendo la somma dovuta a titolo di stipendio inferiore ad € 2.500,00 mensili, la stessa sarebbe pignorabile nel limite di un decimo e non di un quinto;

che lo stesso legislatore che è intervenuto nella materia dei pignoramenti per crediti tributari ha avuto presente ed ha tenuto in considerazione l'attuale congiuntura economica ed il diverso contesto normativo.

OSSERVA

Che sussistono seri dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 545 IV comma c.p.c., nella parte in cui con riferimento alle "somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento" indicate nel II comma, prevede che: "Tali somme possono essere pignorate nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province ed ai comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito" e non prevede invece un minimo impignorabile necessario a garantire al lavoratore "mezzi adeguati alle sue esigenze di vita", ed una retribuzione "in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa" con particolare riferimento alle esigenze di un reddito minimo che gli consenta di sostenere le sue spese minime necessarie al suo stesso sostentamento in vita ed in condizioni di vita adeguate a consentirgli la stessa produzione del reddito.

E, in subordine, che sussistono seri dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 545 IV comma c.p.c., nella parte in cui con riferimento alle "somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego comprese quelle dovute a causa di licenziamento" indicate nel II comma, prevede che: "Tali somme possono essere pignorate nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province ed ai comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito", e non prevede invece, conformemente a quanto previsto dal decreto-legge n. 16/2012 cd. "decreto Semplificazioni" convertito in legge n. 44/2012 l'art. 3, comma 5, che ha aggiunto, nel D.P.R. n. 602/1973 l'art. 72-ter, recante il titolo "Limiti di pignorabilità", che le soglie di pignorabilità siano le medesime di quelle indicate dalla legge in materia di tributi e che quindi debbano essere graduate a seconda dell'ammontare della retribuzione come indicato dall'art. 72-ter D.P.R. 602/73 come recentemente modificato: a) in misura pari ad 1/10 per importi fino a 2.500,00 euro; b) in misura pari ad 1/7 per importi da 2.500,00 a 5.000,00 euro". "Resta ferma la misura



di cui all'articolo 545, comma 4, c.p.c., se le somme dovute a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, superano i cinquemila euro”.

Detta disposizione si pone in contrasto con gli artt. 1, 2, 3 e 36, della Costituzione.

In relazione all'articolo 1 della Carta Costituzionale che afferma che la Repubblica è “fondata sul lavoro”, all'art. 2 che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, all'art. 3 che sancisce il principio di eguaglianza formale e sostanziale ed il principio di ragionevolezza, all'art. 4 che riconosce e garantisce il diritto al lavoro e il dovere di ogni cittadino di svolgere una attività o funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società, all'art. 36 che prevede che la retribuzione deve essere non solo commisurata alla quantità e qualità del lavoro prestato, ma anche che deve essere “in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa”.

Al cittadino lavoratore deve essere garantito che il frutto del suo lavoro, cioè il suo stipendio o salario, sia destinato almeno nei limiti del minimo indispensabile, al soddisfacimento delle esigenze primarie di sopravvivenza sue e della famiglia, diversamente ne risulterebbe violata sia la dignità del lavoro come fondamento stesso della Repubblica, sia il diritto al lavoro (in quanto lavorare può diventare economicamente non conveniente), sia il diritto a che la retribuzione percepita sia “in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia una esistenza libera e dignitosa”.

Il principio di uguaglianza e di ragionevolezza (art. 3) risulta violato in relazione al diverso trattamento che riguarda il pensionato, il quale, non prestando più attività lavorativa riceve una tutela della propria pensione (che può essere vista anche come una retribuzione differita) diversa e maggiore di quella che riceve un lavoratore attivo, il quale ha ancora più necessità di vedere tutelato un limite vitale di sopravvivenza oltre il quale il suo stipendio non può essere assoggettato a pignoramento. Tale differenza, avuto riguardo ai cambiamenti intervenuti nel contesto normativo, nella giurisprudenza, nel tessuto sociale, nella economia, non appare più giustificata da alcun principio di ragionevolezza.

Il principio di uguaglianza risulta anche violato in relazione al diverso trattamento che riceve il debitore a seconda del credito per cui si procede. Se il credito è erariale, paradossalmente il debitore risulta maggiormente tutelato, quando invece le ragioni di interesse pubblico e di quadro normativo di riferimento dovrebbero giustificare, al contrario, un miglior trattamento dei crediti erariali rispetto a quelli comuni.

Questo remittente non ignora le precedenti pronunce della Corte Costituzionale ma ritiene che i profili sollevati in motivazione in relazione alla prima questione: riguardante la impignorabilità assoluta di un minimo vitale dello stipendio, rivestano carattere di novità; è nuova la questione relativa al diverso e deteriore trattamento dei crediti erariali (regolati dall'art. 72-ter D.P.R. 602/1973) rispetto ai crediti comuni, inoltre il quadro normativo e quello socio economico di riferimento, sono talmente cambiati da rivestire caratteri di novità e differenza rispetto alle questioni già sottoposte al vaglio della Corte.

La questione è rilevante nel giudizio in corso ai fini della decisione — adottabile anche *ex officio* — sulla impignorabilità assoluta delle somme pignorate o sulla quantificazione dell'importo che può essere assegnato alla creditrice (1/5 o 1/10).

Questo G.E. ha già rimesso a Codesta Corte analoga questione relativa al procedimento n. 572/14.

P.Q.M.

Visto l'art. 134 della Costituzione, nonché l'art. 23 della L. 11 marzo 1953, n. 87;

ORDINA

La sospensione del procedimento, per pregiudizialità costituzionale, con immediata trasmissione — a cura della Cancelleria — del fascicolo d'ufficio e dei fascicoli delle parti alla Corte Costituzionale;

ORDINA

La notificazione del presente provvedimento — sempre a cura della Cancelleria — alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alle parti in causa, nonché ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Viterbo, 14 febbraio 2015

Il G.O.T.: AVV. LUISA SISTO



N. 109

*Ordinanza dell'11 febbraio 2015 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria
sul ricorso proposto da Gentile Domenico contro INPS*

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale-pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Previsione che, per il triennio 2014-2016, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta nella misura rispettivamente del 100%, del 75%, del 50% e del 40% per i trattamenti pensionistici, a seconda del rapporto proporzionale degli stessi con il trattamento minimo INPS stabilito dalla legge - Violazione del principio di uguaglianza per il deteriore trattamento dei percettori di trattamenti pensionistici rispetto alle generalità dei percettori di altra tipologia di reddito - Lesione del principio di capacità contributiva - Violazione dei principi della proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione (anche differita) - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 483.
- Costituzione, artt. 3, 36, 38, 53 e 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatoria complessivamente superiore a quattordici volte il trattamento minimo INPS - Assoggettamento ad un contributo di solidarietà a decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni - Violazione del principio di uguaglianza per il deteriore trattamento dei percettori di trattamenti pensionistici rispetto alle generalità dei percettori di altra tipologia di reddito - Lesione del principio di capacità contributiva - Violazione dei principi della proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione (anche differita) - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

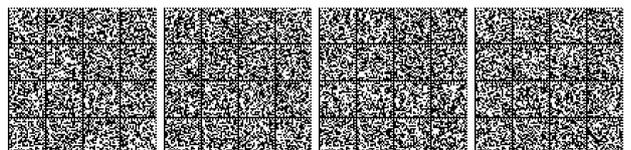
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 486.
- Costituzione, artt. 3, 36, 38, 53 e 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486, dagli organi costituzionali, dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, anche in riferimento ai vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive - Previsto obbligo di versamento dei risparmi stessi all'entrata del bilancio dello Stato per essere destinati al Fondo di cui al comma 48 - Violazione del principio di uguaglianza per il deteriore trattamento dei percettori di trattamenti pensionistici rispetto alle generalità dei percettori di altra tipologia di reddito - Lesione del principio di capacità contributiva - Violazione dei principi della proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione (anche differita) - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 487.
- Costituzione, artt. 3, 36, 38, 53 e 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale-pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Previsione che, ai fini del raggiungimento del limite di 300.000 euro (oltre il quale il contributo di solidarietà è pari al 3%, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 2, del D.L. n. 138/2011, prorogato all'intero triennio 2014-2016 dal richiamato comma 590), si debba tenere conto anche dei trattamenti pensionistici percepiti, sui quali non si applica il contributo nella misura del 3%, ma quello del 18% stabilito dal precedente comma 486 della medesima disposizione - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio della capacità contributiva.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 590.
- Costituzione, artt. 3 e 53.



LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

Il Giudice Unico delle Pensioni, Cons. Quirino Lorelli ha pronunciato la seguente ordinanza N. 27/2015 sul ricorso in materia di pensioni civili, iscritto al n. 20392 del registro di segreteria, proposto da GENTILE Domenico, nato a Panettieri (CS), il 30 agosto 1924, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giovanni C. Sciacca, Piero D'Amelio e Erika Chiodo, nei confronti dell'I.N.P.S., in persona del legale rapp.te pro-tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti G. Greco e F. Muscari Tomaioli;

Visto l'atto introduttivo del giudizio depositato presso la segreteria della Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria il 12 agosto 2014, recante la richiesta di corresponsione del trattamento pensionistico senza assoggettamento al contributo di solidarietà e la restituzione di quanto trattenuto a tal titolo a far data dalla applicazione del contributo;

Visto il provvedimento presidenziale di assegnazione del giudizio;

Visti gli artt. 71 e segg. del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038;

Visti gli artt. 13 e 62 e segg. del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Visto il D.L. 15 novembre 1993, n. 453;

Vista la legge 21 luglio 2000 n. 205;

Esaminati gli atti e documenti del fascicolo processuale;

Uditi nell'udienza del 15 dicembre 2014 l'avvocato E. Chiodo per delega per il ricorrente e l'avv.to G. Greco per l'Inps;

F A T T O

Con ricorso giurisdizionale depositato il 12/8/2014, il dr. Domenico Gentile, premesso di essere magistrato amministrativo a riposo, chiedeva a questa Corte dei conti, giudice delle pensioni, la corresponsione del proprio trattamento pensionistico senza assoggettamento al contributo di solidarietà introdotto dall'art. 1, comma 486 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e la restituzione di quanto trattenuto a tal titolo a far data dalla applicazione del contributo (gennaio 2014), previa remissione alla Corte costituzionale del giudizio per manifesta illegittimità costituzionale della predetta norma, contrastante con gli artt. 2, 3 e 53 Cost. e del precedente comma 483 della medesima, concernente la rivalutazione automatica delle pensioni, per contrasto con gli artt. 3, 53, 36 e 38 Cost., nonché art. 117, primo comma, per violazione degli artt. 6, 21, 25, 33 e 34 della C.E.D.U.

Precisa il ricorrente che la legge di stabilità per il 2014 (L. n. 147/2013) avrebbe riproposto in senso peggiorativo il contributo c.d. di solidarietà di cui all'articolo 18, comma 22-bis, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, così come ulteriormente modificato dall'articolo 24, comma 31-bis del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, norma dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza della Corte costituzionale n. 116/2013. Ritiene il ricorrente - riportando ampi passi della pronuncia predetta - che vi sia una sostanziale identità delle due fattispecie normative e che il legislatore avrebbe cercato di superare attraverso un mero espediente lessicale posto che il contributo di solidarietà di cui alla nuova norma costituirebbe una "vera e propria imposta". Rileva ancora il ricorrente che la decurtazione del trattamento pensionistico sarebbe stata imposta in via unilaterale ed autoritativa, che la doverosità della prestazione sarebbe stabilita con legge in assenza di un rapporto sinallagmatico e che esisterebbe un collegamento del contributo di solidarietà con la spesa pubblica, posto che il relativo introito incrementerebbe le risorse apprestate dallo Stato a favore degli esodati senza diritto a pensione di cui alla c.d. legge Fornero. In tal ultimo senso rileva ancora il ricorrente che la indeterminatezza della formulazione letterale del comma 486 dell'art. 1 della Legge n. 147/2013 costituirebbe un ulteriore indizio della sua irrazionalità, posto che non sarebbe chiaro a cosa risulterebbero destinate le somme derivanti dai contributi di solidarietà. In ogni caso ove la norma fosse finalizzata ad un riequilibrio tra pensioni liquidate col sistema contributivo e quelle liquidate col sistema retributivo, essa sarebbe comunque non applicabile a quelle categorie di personale che, come il ricorrente, sono state collocate a riposo all'età di 75 anni, quindi ben dopo l'età media di collocamento a riposo delle restanti categorie di lavoratori: infatti i soggetti collocati a riposo a 75 anni, cioè ben dopo i restanti lavoratori,



avrebbero già versato un monte contributivo ben superiore degli altri e, dunque, già ampiamente concorso a quei fini di solidarietà sottesi alla norma.

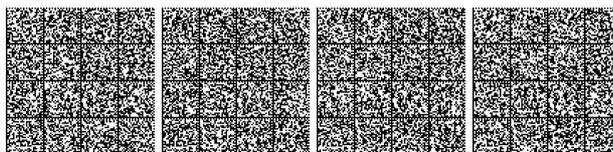
Rappresenta ancora il ricorrente che la norma di cui al citato comma 486 finisce con il colpire non qualunque reddito, bensì solo i trattamenti pensionistici complessivi lordi, ma non i trattamenti economici di attività di altri lavoratori, finendo con il tradire il fine di solidarietà che, al contrario, vi sarebbe sotteso ed immanente: infatti dalla applicazione del contributo deriverebbe una arbitraria diminuzione delle retribuzioni differite dei lavoratori in quiescenza, con irragionevole deroga ai principi fondamentali di eguaglianza a parità di reddito, di universalità dell'imposizione e di concorso agli oneri pubblici in proporzione alle rispettive capacità retributiva.

Rileva poi il ricorrente come anche le successive disposizioni di cui ai commi 487 e 590 dell'art. 1 della Legge n. 147/2013, renderebbero palese la incostituzionalità della previsione, posto che, per un verso, quanto ai dipendenti delle Regioni e delle Province autonome la norma si applicherebbe solo quale disposizione di principio e, quindi, solo previa trasposizione della stessa nei rispettivi ordinamenti regionali e provinciali, finendo con il tradursi in una (ulteriore) causa di disparità di trattamento tra categorie di lavoratori pubblici (quelli dipendenti dallo Stato o, comunque, disciplinati dalla legislazione statale e quelli regolati dalla legislazione regionale), con violazione degli artt. 3 e 53 Cost.; sotto altro profilo anche il successivo comma 590 risulterebbe lesivo dell'art. 53, comma 1, Cost., laddove prevederebbe che, ai fini del raggiungimento del limite di 300.000,00 euro - oltre i quali il contributo di solidarietà è pari al 3%, secondo quanto previsto già dall'art. 2, comma 2 del D.L. n. 138/2011, prorogato all'intero triennio 2014-2016 dal richiamato comma 590 - si debba tener conto anche dei trattamenti pensionistici percepiti, sui quali però non si applica il contributo nella misura del 3% ma quello molto maggiore del 18% stabilito dal precedente comma 486 della medesima disposizione.

Inoltre la norma violerebbe anche il secondo comma della medesima disposizione costituzionale: mentre infatti il comma 486 colpisce i pensionati con un c.d. contributo di solidarietà fortemente progressivo articolato in tre aliquote, che raggiungono il 18% del trattamento complessivo lordo per la parte eccedente approssimativamente i 190 mila euro, il comma 590 incide su tutti gli altri percettori di redditi, esclusi i pensionati, con un contributo di solidarietà, al pari del primo destinato a far fronte a spese pubbliche, che contempla la sola aliquota, fissa e quindi non progressiva, del 3% per giunta deducibile, sul reddito superiore a 300 mila euro. Al raggiungimento di questo ultimo importo concorrono anche i trattamenti pensionistici, ma i pensionati non sono tenuti a corrispondere il contributo di solidarietà, previsto dal comma 590, con la logica implicazione che nel caso in cui i loro redditi complessivi, compresi quelli pensionistici, dovessero superare i 300 mila euro, essi sarebbero tenuti a versare non il 3%, ma dovrebbero continuare a pagare il 18% di cui si è sopra detto: con palese violazione, oltre che del primo, anche del secondo comma dell'art. 53 Cost., che vuole il sistema tributario ispirato al principio di progressività e non di regressività. Si è costituito in giudizio l'INPS, depositando memoria in data 19/11/2014, eccependo, preliminarmente, il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, posto che il ricorso introduttivo qualificherebbe espressamente come tributario il prelievo operato sui ratei pensionistici, in applicazione della succitata previsione legislativa della quale viene lamentata, in via primaria e principale, la incostituzionalità. In questo senso, infatti, la giurisdizione spetterebbe al giudice tributario ai sensi dell'art. 2 del D. Lgs. n. 546/1992. Anche ove volesse farsi riferimento al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non alla impostazione e qualificazione giuridica adottata nel ricorso introduttivo, difetterebbe, sempre a parere dell'ente previdenziale, la giurisdizione della Corte dei conti in favore di quella dell'A.G.O. e, precisamente, del giudice del lavoro.

In punto di diritto secondo l'INPS l'assimilabilità ad un tributo del contributo di solidarietà sarebbe però possibile nei limiti in cui si ritenga di qualificare come tributo i contributi previdenziali, qualificazione pacifica in altri ordinamenti, ma contestata in Italia.

Precisa al riguardo parte resistente che i contributi previdenziali non costituiscono una tassa od una imposta, sia perché il versamento non è posto a carico dei soli utenti del servizio, sia perché non sono destinati genericamente alle casse dello Stato, ma finalizzati al mantenimento del sistema previdenziale-assistenziale (c.d. welfare). I contributi previdenziali avrebbero una finalità specifica diretta al cofinanziamento del sistema previdenziale obbligatorio al cui sostentamento contribuirebbero insieme alla fiscalità generale, a cui si associano, pur senza sostituirla: essi dunque risulterebbero legittimi e ad essi non potrebbero trovare applicazione i presupposti sanciti per i prelievi di tipo tributario. Sostiene quindi l'INPS che le somme trattenute ai pensionati, come nel caso di specie, vengono riversate direttamente al sistema previdenziale al fine specifico di garantirne la sostenibilità, l'aliquota contributiva verrebbe parametrata agli importi percepiti e l'importo trattenuto andrebbe ad abbattere l'imponibile IRPEF che quindi opera solo sugli importi nettizzati da tale trattenuta. La conseguenza di tale ragionamento è che non si sarebbe di fronte ad una imposizione fiscale analoga a quella del contributo di perequazione, bensì ad una prestazione di tipo patrimoniale, il che renderebbe inconcludente il ragionamento fatto dal ricorrente in ordine alla sostanziale identità dei prelievi ad opera della norma dichiarata incostituzionale e di quella di cui si invoca la rimessione al giudice delle leggi per supposta incostituzionalità.



In data 28 novembre 2014 il ricorrente ha depositato memorie illustrative, nelle quali ribadisce la sussistenza della giurisdizione di questa Corte dei conti, sulla scorta di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 116/2013 e dalla stessa Sezione territoriale nella sentenza n. 372/2013. Puntualizza anche il ricorrente che la norma della quale si invoca il vaglio del giudice delle leggi avrebbe previsto un sistema di trattenute sui ratei di pensione che reitera, aggravandole, quelle già ritenute costituzionalmente illegittime con la surrichiamata sentenza n. 116/2013 e ribadisce tutte le proprie difese in punto di diritto, già spiegate nel ricorso introduttivo ed, in particolare, la violazione degli artt. 3 e 53 Cost., sia sotto il profilo per il quale le trattenute de quibus si connoterebbero come un prelievo fiscale, sia sotto il diverso profilo della violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza fra i cittadini nonché di generalità e progressività dell'imposizione, come giudicato dalla sentenza n. 116/2013. Le medesime disposizioni costituzionali risulterebbero anche lese sotto l'ulteriore profilo della ingiustificata limitazione del novero dei soggetti passivi che renderebbe il tributo irragionevole.

Rappresenta ancora il ricorrente nella memoria che sarebbero lesi gli artt. 1, 2 e 3 della Costituzione poiché essendo le pensioni retribuzioni differite, sarebbero munite di una protezione preferenziale derivante dall'essere il lavoro il valore fondante della Repubblica ai sensi della norma di apertura della Carta Costituzionale. Sarebbe inoltre lesa l'art. 2 della Costituzione essendo ignorato il dovere solidaristico cui debbono conformarsi tutte le prestazioni patrimoniali imposte; inoltre nella norma il principio di solidarietà sarebbe invocato (nel nomen del prelievo) in maniera del tutto erronea in quanto verrebbero arbitrariamente diminuite le retribuzioni differite dei soli lavoratori in quiescenza, confondendosi le pensioni retributive con gli interventi di solidarietà sociale.

All'udienza del 15/12/2014 la causa è stata trattenuta, con riserva di deposito entro i sessanta giorni del relativo provvedimento

DIRITTO

1. Rileva in via preliminare questo Giudicante che presupposto della controversia - avente ad oggetto la richiesta di corresponsione integrale del trattamento pensionistico da parte di un magistrato in pensione, senza l'assoggettamento al contributo c.d. di solidarietà, nonché la richiesta di rivalutazione del proprio trattamento pensionistico, modificata in pejus - è rappresentato, per un verso, dalla (re)introduzione di detto contributo con l'art. 1, comma 486 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014, pubblicata sul supplemento n. 87 della *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 27 dicembre 2013), per altro verso, dalla modificazione in pejus del meccanismo rivalutativo di cui all'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, ad opera dell'art. 1, comma 483, lett. e) della medesima Legge n. 147/2013.

È evidente che, senza la introduzione in sede legislativa di tale contributo e senza la riduzione del sistema rivalutativo, la richiesta del ricorrente non avrebbe alcuna ragion d'essere.

È quindi pacifico che:

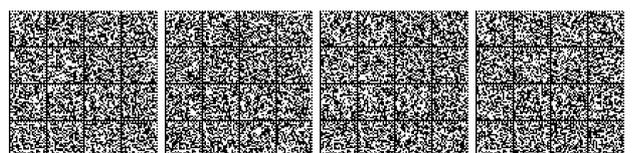
- a seguito della applicazione, a far data dal mese di maggio 2014, del contributo di solidarietà di cui anzidetto, il trattamento pensionistico del ricorrente viene a subire una rilevante diminuzione,

- a seguito della previsione di cui al comma 483 la rivalutazione automatica del trattamento pensionistico del ricorrente è stata ridotta ed, in particolare, è stata rideterminata, per il triennio 2014/2016, nella misura del 40 per cento, per l'anno 2014, e nella misura del 45 per cento, per ciascuno degli anni 2015 e 2016, per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi e, per il solo anno 2014, non è stata riconosciuta con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo INPS.

Tali considerazioni consentono di poter affermare pienamente la giurisdizione della Corte dei conti, a termini dell'art. 71 del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, degli artt. 13 e 62 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, dell'art. 6 del D.L. 15 novembre 1993, n. 453, conv. in Legge 14 gennaio 1994, n. 20 e dell'art. 5 della Legge 21 luglio 2000, n. 205.

Le medesime considerazioni consentono poi di ritenere infondato il dubbio sulla esistenza della giurisdizione di questa Corte sollevato dall'Istituto previdenziale resistente, posto che non viene in questione l'applicazione di un tributo o tassa od imposta che vadano a colpire un reddito od un patrimonio, bensì che trattasi di un prelievo eccezionale, autorizzato da espressa disposizione legislativa.

La giurisdizione della Corte dei conti in materia di pensioni ha carattere esclusivo, in quanto affidata al criterio di collegamento costituito dalla materia. In essa sono, dunque, comprese tutte le controversie in cui il rapporto pen-



sionistico costituisca elemento identificativo del petitum sostanziale ovvero sia comunque in questione la misura della prestazione previdenziale.

La circostanza che il contributo di perequazione sia previsto da una norma “di natura tributaria” non trasformerebbe il rapporto tra enti gestori di forme di previdenza obbligatorie e beneficiari dei relativi trattamenti pensionistici in un rapporto tributario.

Nella fattispecie tale rapporto, al quale è estranea l’Amministrazione finanziaria - coerentemente non evocata in giudizio - non riguarda una contestazione diretta della debenza all’Erario della somma trattenuta, ovvero un rapporto tributario tra contribuente ed Amministrazione.

Le controversie relative all’indebito pagamento dei tributi seguono, infatti, la regola della devoluzione alla giurisdizione speciale del giudice tributario soltanto allorché si debba impugnare uno degli atti previsti dall’art. 19 del D. Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell’art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) e il convenuto in senso formale sia uno dei soggetti indicati nell’art. 10 di tale decreto legislativo. Quando la controversia si svolga tra due soggetti privati in assenza di un provvedimento impugnabile soltanto dinanzi al giudice tributario, il giudice ordinario, quindi, si riappropria della giurisdizione, non rilevando che la composizione della lite necessiti della interpretazione di una norma tributaria.

Quindi la natura tributaria della norma che prevede il contributo di perequazione non trasforma il rapporto tra enti gestori di forme di previdenza obbligatorie e beneficiari dei relativi trattamenti pensionistici in un rapporto tributario, in quanto la devoluzione alla giurisdizione speciale del giudice tributario presuppone che sia impugnato uno degli atti previsti dall’art. 19 del D. Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 e che il convenuto in senso formale sia uno dei soggetti indicati nell’art. 10 di tale decreto legislativo.

1.2. Si impone quindi che l’esame della controversia inizi dalla censura di illegittimità costituzionale dell’introduzione (o reintroduzione) del contributo in questione con l’art. 1, comma 486 della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

La questione non è manifestamente infondata posto che la disposizione in questione non solo non è mai stata sottoposta al vaglio di costituzionalità del giudice delle leggi, ma, soprattutto, ha natura palesemente ripropositiva di altra norma già dichiarata costituzionalmente illegittima; inoltre nel caso di specie la infondatezza della questione di costituzionalità sollevata dal ricorrente non si palesa tale da poter essere rilevata in termini di semplice deliberazione e con una cognizione sommaria da parte di questo Giudicante.

Infine, nel caso di specie ed a supporto della rilevanza della questione, va precisato che non si verte in ipotesi di assenza di ogni minimo dubbio circa la costituzionalità della disciplina legislativa relativa al caso trattato e, più precisamente, alla norma introduttiva del contributo, posto che sotto plurimi profili ed in relazione a diverse norme costituzionali, questo Giudicante dubita della piena conformità della disposizione in questione rispetto al principio di uguaglianza, a quello di solidarietà, a quello di equità nel prelievo di quote di reddito.

1.3. L’art. 1, commi 486 e 487, della Legge 27 dicembre 2013 n. 147, istituisce, a decorrere dal 1° gennaio 2014 e fino al 31 dicembre 2016, un contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici corrisposti esclusivamente da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie e sui vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive erogati dagli organi costituzionali, dalle Regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano.

Tale contributo si applica ai trattamenti lordi complessivamente superiori quattordici volte il trattamento minimo, per la parte eccedente i limiti previsti.

Il contributo opera a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie e le somme trattenute vengono acquisite dalle competenti gestioni previdenziali. Segnatamente il comma 486 stabilisce che:

“486. A decorrere dall’1 gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS, è dovuto un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, pari al 6 per cento della parte eccedente il predetto importo lordo annuo fino all’importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS, nonché pari al 12 per cento per la parte eccedente l’importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS e al 18 per cento per la parte eccedente l’importo lordo annuo di trenta volte il trattamento minimo INPS. Ai fini dell’applicazione della predetta trattenuta è preso a riferimento il trattamento pensionistico complessivo lordo per l’anno considerato. L’INPS, sulla base dei dati che risultano dal casellario centrale dei pensionati, istituito con decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1971, n. 1388, è tenuto a fornire a tutti gli enti interessati i necessari elementi per l’effettuazione della trattenuta del contributo di solidarietà, secondo modalità proporzionali ai trattamenti erogati. Le somme trattenute vengono acquisite dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 del presente articolo.”



Il successivo comma 487, prevede poi che:

“487. I risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486, dagli organi costituzionali, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, nell’esercizio della propria autonomia, anche in riferimento ai vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto finzioni pubbliche elettive, sono versati all’entrata del bilancio dello Stato per essere destinati al Fondo di cui al comma 48”

Le disposizioni sono state immediatamente impugnate dalla Regione Siciliana, con ricorso 5 marzo 2014, n. 17, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, la Serie Speciale - Corte Costituzionale n. 18 del 23 aprile 2014, ma limitatamente al profilo - totalmente estraneo al presente giudizio - della violazione dell’art. 4 dello Statuto Regionale, posto che “Nel caso della Regione Siciliana, e con riferimento quindi alle pensioni e vitalizi erogati dall’ARS, rispettivamente al personale e ai deputati, si rileva che la determinazione di tali trattamenti di quiescenza rientra nella potestà regolamentare della stessa Assemblea Regionale Siciliana ai sensi dell’articolo 4 dello Statuto.

L’eventuale obbligo di adottare una misura di contenimento della spesa, sulla base dei principi di cui al comma 486, lede la sfera di autonomia propria dell’ARS garantita da una norma di rango costituzionale quale quella contenuta nell’articolo 4 dello Statuto siciliano”.

2. Negli ultimi anni il legislatore è intervenuto ripetutamente sui trattamenti previdenziali di importo più elevato. In particolare vanno ricordati l’articolo 3, commi 102-103, della legge n. 350/2003, che ha previsto un contributo di solidarietà del 3% sui trattamenti pensionistici corrisposti dagli enti gestori della previdenza obbligatoria con importi complessivamente superiori a 25 volte (170.914,25 euro) il trattamento minimo delle pensioni nel regime generale INPS (6.836,57 euro) stabilito secondo l’articolo 38, comma 1 della legge L n. 448/2001; l’articolo 1, comma 2, lettera u) primo e secondo periodo, della legge n. 243/2004, che ha disposto un contributo di solidarietà del 4% per le pensioni elevate su importi maggiori di 25 volte il trattamento minimo, rivalutabile per gli anni successivi al 2007, in base alle variazioni integrali del costo della vita (c.d. pensioni d’oro); secondo i successivi periodi concorrono ai fini del contributo di solidarietà i trattamenti integrativi per i soggetti con prestazioni aggiuntive o integrative (BI-UIC, enti pubblici creditizi, dipendenti pubblici, personale imposte consumo aziende gas esattorie e ricevitorie imposte dirette); l’articolo 1, commi 222-223 della legge 296/2006, che hanno previsto un contributo di solidarietà a partire dal 1° gennaio 2007 del 15% sul TFR o il TFS e i trattamenti integrativi di importo complessivo superiore a 1,5 mln €; l’articolo 18, comma 22-bis, del D.L. n. 98/2011, che ha introdotto un contributo di perequazione, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014, sui trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, pari al 5% per gli importi da 90.000 a 150.000 euro lordi annui, del 10% per la parte eccedente i 150.000 euro e del 15% per la parte eccedente i 200.000 euro. Tale ultimo contributo, per come meglio in seguito precisato, è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 116/2013.

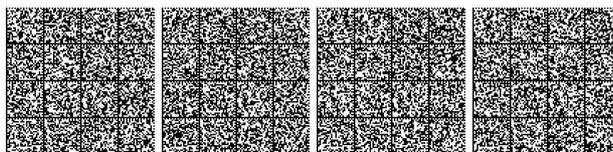
3. Questo Giudicante dubita della legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 486 della Legge n. 147/2013, per contrasto con gli artt. 3, 4, 35, 36, 38, 53, 81, 97 e 136 Cost., quest’ultima con riferimento alla elusione del giudicato costituzionale di cui alla sentenza n. 116/2013.

3.1. Va rilevato come il nomen attribuito dal legislatore al prelievo reintrodotta dall’art. 1, comma 486 della Legge n. 147/2013 sui redditi da pensione (contributo di solidarietà), costituisca un vero e proprio artificio retorico volto a veicolare nella pubblica opinione l’idea di una operazione di redistribuzione sociale dei redditi che, tuttavia, non corrisponde al vero.

Tradizionalmente i contributi di solidarietà, per come ricostruiti sotto il profilo teleologico e giuridico dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 421/1995, 178/2000 e 121/2002, le quali hanno respinto le eccezioni di costituzionalità delle relative norme istitutive, si configuravano come prelievi a carico dei datori di lavoro volti a rimpinguare fondi ed istituti previdenziali con evidenti finalità di garanzia di livelli adeguati e sufficienti dei trattamenti pensionistici delle categorie sociali più deboli.

Detti contributi dunque venivano a configurarsi come contropartite rispetto ad oneri nei versamenti contributivi riconosciuti ai datori di lavoro, sicché palese e chiara ne era la natura perequativa (sent. n. 369/1992), redistributiva e sociale contemplata dagli artt. 3, 4, 35, 36, 38 e 53 anche nella loro interpretazione unitaria ed adeguatrice. Nella sentenza n. 121/2002 appare così illuminante il seguente passaggio “... il definitivo esonero dal pagamento degli ordinari contributi, per non porsi in contrasto con i principi di razionalità-equità e di solidarietà, avrebbe dovuto necessariamente essere bilanciato da una contropartita, analoga al contributo di solidarietà; e d’altra parte, la determinazione del contributo in misura notevolmente inferiore al debito originario, senza oneri accessori e con modalità di pagamento rateale, costituisce un indubbio beneficio per i datori di lavoro”.

Nella norma di cui oggi si dubita invece non solo non esiste alcuna contropartita, a favore del pensionato colpito, ma addirittura si va a colpire una sola ed unica categoria sociale - i titolari di trattamenti pensionistici - i quali



dovrebbero essere i soggetti forniti di maggior tutela sociale, giuridica ed economica in ragione del principio generale dell'art. 38 Cost.

Sotto questo profilo quindi il comma 486 appare lesivo degli artt. 3, 4, 35, 36, 38 e 53 Cost.

3.2. Un secondo singolare profilo di incostituzionalità, legato essenzialmente al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., è rappresentato dal fatto che il contributo potrebbe essere diversamente disciplinato nel quantum dalle Regioni a Statuto speciale, come è accaduto nel caso della Regione Sicilia che ha adottato apposita previsione legislativa (art. 22 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21, recante "Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 'Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale'. Disposizioni varie" e pubblicata sulla G.U.R.S., Parte I, n. 34 del 19 agosto 2014).

È evidente che rimettere alle singole legislazioni regionali la quantificazione e determinazione del contributo appare in antitesi rispetto al suo carattere perequativo finalizzato a rimpinguare il fondo nazionale INPS destinato agli esodati in quanto diversifica tra loro i medesimi soggetti passivi del contributo sulla base della loro residenza territoriale. Anche sotto tale profilo quindi la norma appare incostituzionale.

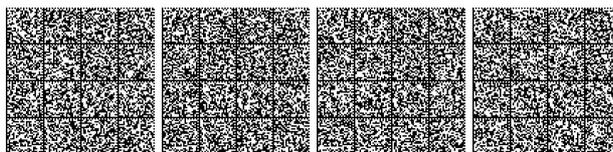
3.3. La giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale, con riferimento ai principali profili della materia (natura dei contributi previdenziali, adeguatezza delle prestazioni ai sensi dell'articolo 38 Cost., limitazione di benefici precedentemente riconosciuti e conseguente discrezionalità del legislatore, tutela dell'affidamento dei singoli e sicurezza giuridica) riflette, sostanzialmente, l'evoluzione della legislazione pensionistica, segnata dall'inversione di tendenza operata a partire dagli anni '90 a fronte dell'esplosione della spesa e della necessità di garantire la sostenibilità di lungo periodo del sistema.

Negli anni '60 e '70 la Corte è stata impegnata soprattutto nel tentativo di dare razionalità a un quadro normativo assai complesso e articolato (ereditato in parte dalla legislazione fascista), che si caratterizza per le numerose sentenze "additive" con le quali, assumendo a parametro l'articolo 3 della Costituzione (principio di uguaglianza formale e sostanziale), si procede ad adeguare le normative meno favorevoli a quelle più favorevoli, livellando verso l'alto prestazioni e benefici (tra le tante: sentenze n. 78 del 1967; n. 124 del 1968; n. 5 del 1969; n. 144 del 1971, n. 57 del 1973 e n. 240/1994).

Per quanto concerne, specificamente, la possibilità per il legislatore di modificare in senso peggiorativo i trattamenti pensionistici, la giurisprudenza di questo periodo (sentenze n. 26/80 e 349/85), facendo leva sugli artt. 36 Cost. e 38 Cost., porta sostanzialmente a ritenere che il lavoratore abbia diritto a "una particolare protezione, nel senso che il suo trattamento di quiescenza, al pari della retribuzione percepita in costanza del rapporto di lavoro, del quale lo stato di pensionamento costituisce un prolungamento ai fini previdenziali, deve essere proporzionato alla quantità e qualità del lavoro prestato e deve, in ogni caso, assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia mezzi adeguati alle esigenze di vita per una esistenza libera e dignitosa". A tale riguardo la Corte precisa, in particolare, che "proporzionalità e adeguatezza alle esigenze di vita non sono solo quelli che soddisfano i bisogni elementari e vitali, ma anche quelli che, siano idonei a realizzare le esigenze relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta in seno alla categoria di appartenenza per effetto dell'attività lavorativa svolta" (sentenza n. 176/1986).

A partire dalla seconda metà degli anni '80, la Corte fornisce il proprio contributo per invertire le spinte espansionistiche insite nel sistema, valorizzando il principio del bilanciamento complessivo degli interessi costituzionali nel quadro delle compatibilità economiche e finanziarie. Già nelle sentenze n. 180/1982 e n. 220/1988 la Corte afferma il principio della discrezionalità del legislatore nella determinazione dell'ammontare delle prestazioni sociali tenendo conto della disponibilità delle risorse finanziarie. Le scelte del legislatore, volte a contenere la spesa (anche con misure peggiorative a carattere retroattivo), vengono tuttavia censurate dalla Corte laddove la normativa si presenti manifestamente irrazionale (sentenze n. 73/1992, n. 485/1992 e n. 347/1997).

Quanto alla natura dei contributi previdenziali, la Corte, pur con una giurisprudenza non sempre lineare (frutto del compromesso tra la logica mutualistica e quella solidaristica che, allo stesso tempo, informano il nostro sistema previdenziale), ha affermato che "i contributi non vanno a vantaggio del singolo che li versa, ma di tutti i lavoratori e, peraltro, in proporzione del reddito che si consegue, sicché i lavoratori a redditi più alti concorrono anche alla copertura delle prestazioni a favore delle categorie con redditi più bassi"; allo stesso tempo, però, per quanto i contributi trascendano gli interessi dei singoli che li versano, "essi danno sempre vita al diritto del lavoratore di conseguire corrispondenti prestazioni previdenziali", ciò da cui discende che il legislatore non può prescindere dal principio di proporzionalità tra contributi versati e prestazioni previdenziali (sentenza n. 173/1986; si vedano anche, a tale proposito, le sentenze n. 501/1988 e n. 96/1991).



Per quanto concerne i trattamenti peggiorativi con effetto retroattivo, la Corte ha escluso, in linea di principio, che sia configurabile un diritto costituzionalmente garantito alla cristallizzazione normativa, riconoscendo quindi al legislatore la possibilità di intervenire con scelte discrezionali, purché ciò non avvenga in modo irrazionale e, in particolare, frustrando in modo eccessivo l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulla normativa precedente (sentenze n. 349/1985, n. 173/1986, n. 822/1988, n. 211/1997, n. 416/1999).

Per quanto concerne, specificamente, la giurisprudenza costituzionale relativa ai contributi di solidarietà sulle pensioni, si segnala, in primo luogo, la sentenza n. 146/1972, con cui la Corte ha rigettato la questione di costituzionalità dell'articolo unico della legge n. 369/1968, che introduceva un contributo di solidarietà progressivo (16% fino a 12 milioni; 32% da 12 a 18 milioni; 48% oltre 18 milioni), a carico dei trattamenti previdenziali superiori a 7.200.000 lire, finalizzato a contribuire all'istituzione delle pensioni sociali. In tale occasione la Corte osservava che la legittimità del contributo, di cui evidenziava il carattere tributario in forza della progressività delle aliquote e dall'assenza di limiti temporali, si legava al nesso teleologico tra il contributo medesimo e "la destinazione del relativo provento alla realizzazione di un interesse pubblico, quale la collaborazione all'apprestamento dei mezzi per l'attuazione di quel principio generale di sicurezza sociale, sancito dal primo comma dell'articolo 38 Cost., cui è appunto informata la istituzione delle pensioni sociali".

Chiamata a pronunciarsi nuovamente sulla stessa disposizione legislativa, con la sentenza n. 119/1981 la Corte, prendendo atto che nel frattempo il legislatore, dando attuazione all'articolo 53 Cost., aveva provveduto ad introdurre un'imposta personale progressiva (IRPEF, introdotta a decorrere dal 1° gennaio 1974), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del contributo di solidarietà limitatamente alla sua applicazione successivamente al 1° gennaio 1974. La Corte osserva che "le pensioni assoggettate alla "ritenuta" sono state, nel biennio che intercorre tra il 1 gennaio 1974 (inizio dell'applicazione dell'IRPEF) ed il 1 gennaio 1976 (cessazione dell'efficacia delle disposizioni istitutive del contributo di solidarietà), incise da un duplice prelievo per effetto di due concomitanti imposizioni, la cui progressività, caratteristica di entrambe, non è stata nemmeno coordinata. Appare in conseguenza vulnerato il principio dell'eguaglianza in relazione alla capacità contributiva, sancito dagli artt. 3 e 53 della Costituzione, atteso che, nei confronti dei titolari di altri redditi, e più specificamente di redditi da lavoro dipendente (cui la pensione, ai fini dell'applicazione dell'IRPEF, è assimilata), i titolari delle pensioni su cui si è applicato tanto l'IRPEF quanto la ritenuta a favore del Fondo sociale, sono stati, a parità di reddito e di capacità contributiva, colpiti in misura ingiustificatamente e notevolmente maggiore".

Successivamente, la Corte (ordinanza n. 22/2003, confermata dall'ordinanza n. 160/2007) ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 37 della legge n. 488/1999, con cui era stato introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2000 e per un periodo di tre anni, un contributo di solidarietà del 2 per cento sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a un massimale annuo (123 milioni di lire).

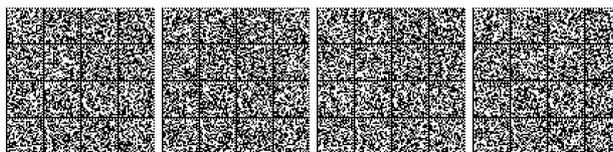
3.4. L'art. 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ripropone, in senso peggiorativo per i pensionati, la disposizione di cui all'articolo 18, comma 22-bis, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, così come ulteriormente modificato dall'articolo 24, comma 31-bis del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

In ambedue i casi si tratta di un contributo di solidarietà imposto coattivamente per legge ai soli pensionati, diversamente dal contributo del 3% imposto nei confronti di tutti i contribuenti percettori di un reddito lordo superiore ad € 300.000, salva la deducibilità dal reddito. Ma anche in questo secondo caso i pensionati, pur esentati dal suddetto contributo del 3% ai sensi del comma 590 della legge di stabilità, continuano a pagare il più elevato contributo del 18% previsto dal comma 486, restandone per di più esclusa la deducibilità dal reddito.

Poiché le precedenti disposizioni, all'inizio riportate, furono dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 116/2013 e poiché a prima vista quelle attuali sembrano nella sostanza riprodurle, si tratta di verificare se tale riproduzione configuri una violazione del citato giudicato costituzionale con riferimento all'art. 136 Cost.

La sostanziale riproduzione di norme in precedenza dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale e la violazione delle stesse norme-parametro determinano, secondo la giurisprudenza della Corte (*cf.* le sentenze nn. 73 del 1963, 88 del 1966, 223 del 1983, 922 del 1988, 350 del 2010 e 245 del 2012), l'ulteriore violazione dell'art. 136 della Costituzione, vale a dire la violazione di un precedente giudicato della stessa Corte costituzionale.

Nella sentenza n. 73/1963 la Corte afferma il "rigore della norma dell'art. 136 della Costituzione, sulla quale poggia il contenuto pratico di tutto il sistema delle garanzie costituzionali, in quanto essa toglie immediatamente ogni efficacia alla norma illegittima. E proprio in considerazione della fondamentale importanza per il nostro ordinamento giuridico di questo precetto costituzionale, la Corte trova altresì opportuno porre in rilievo che esso non consente compressioni od incrinature nella sua rigida applicazione".



Nella sentenza n. 88/1966, la Corte afferma che “l’art. 136 sarebbe violato ove espressamente si disponesse che una norma dichiarata illegittima conservi la sua efficacia, del pari contrastante col precetto costituzionale deve ritenersi una legge la quale, per il modo in cui provvede a regolare le fattispecie verificatesi prima della sua entrata in vigore, persegue e raggiunge, anche se indirettamente, lo stesso risultato”.

Infine, ancora nella sentenza n. 88/1966, la Corte, riferendosi all’art. 136, precisa che “La disposizione costituzionale, invero, pone un divieto che non può non operare erga omnes: essa, infatti, non solo comporta che la norma dichiarata illegittima non venga assunta a criterio di qualificazione di fatti, atti o situazioni, ma impedisce anche, e necessariamente, che attraverso una legge s’imponga che fatti, atti o situazioni siano valutati come se la dichiarazione di illegittimità costituzionale non fosse intervenuta”.

La Corte costituzionale è sinora stata estremamente severa nell’applicazione dell’art. 136, aderendo ad una nozione sostanzialistica del concetto di violazione del giudicato costituzionale, allo scopo di evitare che con modifiche meramente strumentali delle disposizioni in precedenza dichiarate illegittime il legislatore “raggiunga, anche se indirettamente, lo stesso risultato”, così aggirando l’art. 136 che, invece, “non consente compressioni o incrinature nella sua rigida applicazione”.

La violazione dell’art. 36 da parte del comma 486 dipende dunque, in astratto, dall’accertamento della sussistenza di due elementi: l’identità della fattispecie normativa prevista dal comma 486 rispetto a quella dell’articolo 18, comma 22-*bis*, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 a suo tempo dichiarata illegittimo dalla Corte e la violazione delle stesse norme parametro, vale a dire gli artt. 3 e 53 Cost.

In realtà è sufficiente accertare la sussistenza del primo elemento perché da esso scaturisca automaticamente, a cascata, la violazione sia degli artt. 3 e 53, sia dell’art. 136.

Il comma 486 ha per destinatari gli stessi soggetti (i pensionati) previsti dal vecchio comma 22-*bis* ed ha come oggetto un prelievo coattivo articolato su diverse fasce del reddito derivante da pensione secondo un meccanismo identico, ancorché peggiorativo, a quello previsto dal vecchio comma 22-*bis*.” Nei fatti tale prelievo potrebbe addirittura configurarsi come una vera e propria imposta anomala e mascherata sui soli redditi da pensione poiché, allora come oggi, ricorrono tutti i requisiti necessari alla sua definizione più volte indicati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

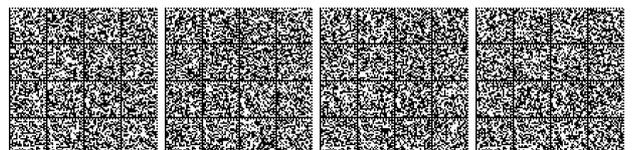
3.5. La identità tra la vecchia e la nuova fattispecie normativa - identità che costituisce il presupposto dell’automatica applicabilità degli argomenti addotti dalla Corte nella sentenza n. 116/2013 - non appare smentita dalla ricostruzione (pur prospettata nel presente giudizio dall’INPS) per la quale il comma 486 non introduce una imposta vera e propria poiché il contributo di solidarietà non viene acquisito al bilancio dello Stato ma è, invece, devoluto “a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie” (ed in particolare dell’INPS)... “anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 del presente articolo” (il fondo per i cosiddetti esodati).

Già la vaghezza della formulazione legislativa costituisce un indizio della sua irrazionalità non essendo chiarito, ad esempio, quali siano i criteri attraverso i quali le somme derivanti dai contributi di solidarietà saranno destinate ad aiutare i titolari di pensioni più basse ma con quali criteri oppure se serviranno anche per fronteggiare i disavanzi della disoccupazione e della cassa integrazione INPS che sono per lo più alimentati dallo Stato ovvero, ancora, se una parte del ricavato (peraltro indeterminata e mai quantificata) possa essere utilizzata per il cosiddetto Fondo INPS per gli esodati.

In realtà la norma pare conferire agli enti gestori di forme di previdenza obbligatorie una libertà di scelta nell’uso di fondi pubblici (in quanto stabiliti da una legge dello Stato, ancorché a carico di privati) che travalica di gran lunga il concetto di discrezionalità amministrativa e che, sotto quest’aspetto, suscita ulteriori dubbi d’illegittimità, sotto il profilo della violazione dei precetti di cui agli artt. 81 e 97 Cost.

3.6. A confermare la sostanziale identità delle due norme e, quindi, la violazione del giudicato costituzionale formatosi sulla prima, vi è che da tempo immemore la dottrina ricorda come la legge - prevedendo un prelievo coattivo in mancanza di un rapporto sinallagmatico - non acquisisca al bilancio dello Stato il relativo introito ma lo destini invece ad altri soggetti pubblici secondo una specifica finalità, non altera la qualificazione del prelievo come una vera e propria imposta mascherata.

In secondo luogo la Corte costituzionale ha affermato che una imposta è tale anche quando l’introito da essa derivante non sia acquisito al bilancio statale ma sia invece direttamente devoluto ad un ente pubblico. Si tratta di tre sentenze in tema di ammissibilità di *referendum* abrogativi con particolare riferimento alle leggi tributarie. Nella sentenza n. 11/1995 la Corte afferma che “gli elementi basilari per la qualificazione di una legge come tributaria sono costituiti dalla ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico e la loro destinazione allo scopo di apprestare mezzi per il fabbisogno finanziario dell’ente medesimo”. Nella sentenza n. 26/1982 la Corte afferma che “mancano nella specie gli elementi basilari indispensabili alla qualificazione di una legge come tributaria, difettando



sia l'elemento della ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico, sia la loro destinazione allo scopo di apprestare i mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente impositore...". Nella sentenza n. 37 del 1997 la Corte afferma che "nella fattispecie, invero, risultano sussistenti entrambi gli elementi indicati da altra giurisprudenza di questa Corte costituiti dalla ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico e la loro destinazione allo scopo di apprestare mezzi per il fabbisogno finanziario".

Da ciò consegue che il contributo di solidarietà di cui al comma 486 va qualificato come un'imposta vera e propria, sussistendo l'elemento dell'ablazione di somme con attribuzione delle stesse ad enti pubblici (gli enti gestori di forme di previdenza obbligatorie) anche al fine (che il comma 486 implicitamente consente nella sua vaghezza di formulazione) di apprestare mezzi per il fabbisogno finanziario degli enti medesimi.

Vi è poi un terzo elemento di identità tra le due norme rappresentato dalla platea dei soggetti passivi destinatari del contributo, posto che, anche in questo caso, la disposizione trova applicazione, in relazione alle erogazioni di trattamenti pensionistici obbligatori, sia in favore del personale del pubblico impiego, sia in relazione a tutti gli altri trattamenti corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, ivi incluse le forme pensionistiche che garantiscono prestazioni in aggiunta o ad integrazione del trattamento pensionistico obbligatorio (comprese quelle di cui al D. Lgs. 16 settembre 1996, n. 563, recante «Attuazione della delega conferita dall'articolo 2, comma 23, lettera b), della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di trattamenti pensionistici, erogati dalle forme pensionistiche diverse da quelle dell'assicurazione generale obbligatoria, del personale degli enti che svolgono le loro attività nelle materie di cui all'art. 1 del D. Lgs. C.P.S. 17 luglio 1947, n. 691», al decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 357, recante «Disposizioni sulla previdenza degli enti pubblici creditizi», al D. Lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, recante «Disciplina delle forme pensionistiche complementari»), nonché i trattamenti che assicurano prestazioni definite dei dipendenti delle regioni a statuto speciale e degli enti di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente), e successive modificazioni.

In questo senso il legislatore del comma 486 non ha inteso dare ascolto alla censura di legittimità costituzionale mossa nella sentenza n. 116/2013 alla opzione per la quale a fronte di un analogo fondamento impositivo, dettato dalla necessità di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, il legislatore non può trattare diversamente i redditi dei titolari di trattamenti pensionistici.

La riproposizione di tale opzione, evidentemente, lede, in via principale, l'art. 53 Cost. e rappresenta una manifesta elusione dell'arresto costituzionale a mente dell'art. 136 Cost., con la conseguente illegittimità costituzionale della stessa.

3.7. Un ultimo elemento, solo apparentemente secondario, che milita per la sostanziale identità delle norme e della sottesa *ratio*, risiede nel contenuto del dossier della Camera dei Deputati relativo alla "nuova" norma ed in particolare alle quantificazioni del gettito stimato del comma 486, contenute nella parte dedicata al comma 590 (cfr, Camera dei Deputati, XVII Legislatura, Servizio Bilancio dello Stato, LEGGE DI STABILITA' 2014 (Legge 27 dicembre 2013, n. 147), Volume II, Articolo 1, commi da 302 a 749, N. 6 - Marzo 2014, pagg. 191-192).

Infatti nel quantificarsi la stima del gettito il dossier del Parlamento rinvia espressamente alle quantificazioni del precedente contributo dichiarato costituzionalmente illegittimo, evidenziando così la natura eminentemente ripropositiva del "nuovo" contributo rispetto a quello cancellato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 116/2013.

3.8. Dimostrata l'identità della fattispecie normativa prevista dal comma 486 con quella a suo tempo disciplinata dal comma 22-*bis*, le considerazioni compiute e gli argomenti addotti nella sentenza n. 116/2013 valgono senza dubbio anche nei confronti del contributo di solidarietà nuovamente introdotto dal comma 486, determinando l'illegittimità costituzionale di tale disposizione per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione. In questo senso, sembra opportuno riportare alcuni tra i passi più significativi della sentenza n. 116.

"... I redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e minoris generis rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 Cost., il quale non consente trattamenti in pejus di determinate categorie di redditi da lavoro. Questa Corte ha, anzi, sottolineato (sentenze n. 30 del 2004, n. 409 del 1995, n. 96 del 1991) la particolare tutela che il nostro ordinamento riconosce ai trattamenti pensionistici, che costituiscono, nei diversi sistemi che la legislazione contempla, il perfezionamento della fattispecie previdenziale conseguente ai requisiti anagrafici e contributivi richiesti".

Ebbene la disposizione (re)introdotta, della quale questo Giudicante dubita la conformità alla Costituzione, colpisce negativamente il diritto a pensione inteso nella accezione nobile di cui alle pronunce della Corte costituzionale n. 203/1985 e 345/1999, come "situazione finale" sottratta "a conseguenze negative astrattamente collegabili all'inerzia del titolare in ragione delle esigenze di certezza e di stabilità connesse alla sua finzione, attinente alla sopravvivenza della persona". I caratteri della certezza e stabilità del relativo trattamento, così come la caratteristica di "situazione finale" - espressione certamente riferita ai proventi economici del trattamento pensionistico - vengono infatti ingiu-



stamente compromessi dalla norma in questione, la quale ex abrupto e con il fine di rimpinguare il Fondo INPS c.d. esodati, non serve ad aggirare il problema della lesione del combinato disposto degli artt. 36 e 38 Cost.

D'altro canto la Corte costituzionale ha già ricordato (sent. n. 349/1985) come non è consentita una modificazione legislativa che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro, ovvero quando addirittura è subentrato lo stato di quiescenza, peggiorasse senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente, irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività.

Appare allora significativa la lettura che la Corte fa dell'art. 38 Cost., in parallelo con il disposto dell'art. 36, per ricavarne criteri di verifica della congruità dei trattamenti previdenziali allo stato di bisogno: criteri che si pongono in funzione di limite ai poteri discrezionali del legislatore (sent. n. 926/1988).

Il collegamento fra gli artt. 36 e 38, se non implica ex se che il livello della pensione debba necessariamente attingere il traguardo dell'integrale coincidenza con la retribuzione goduta all'atto della cessazione del servizio (sent. n. 445/1988) comporta, d'altra parte, che la proporzionalità e l'adeguatezza del trattamento di quiescenza devono sussistere non solo al momento del collocamento a riposo, ma vanno assicurate anche successivamente, in relazione ai mutamenti del potere di acquisto della moneta, con la conseguente esigenza di un costante adeguamento del trattamento stesso alle retribuzioni del servizio attivo (sent. n. 501/1988).

Rimangono così impregiudicate ed irrisolte tutte le questioni affrontate dalla sentenza n. 116/2013, che qui di seguito si elencano:

“A fronte di un analogo fondamento impositivo, dettato dalla necessità di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, il legislatore ha scelto di trattare diversamente i redditi dei titolari di trattamenti pensionistici: il contributo di solidarietà si applica su soglie inferiori e con aliquote superiori, mentre per tutti gli altri cittadini la misura è ai redditi oltre 300.000 euro lordi annui, con un'aliquota del 3 per cento, salva in questo caso la deducibilità dal reddito.

“Il controllo della Corte in ordine alla lesione dei principi di cui all'art. 53 Cost., come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., non può, quindi, che essere ricondotto ad un «giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione» (sentenza n. 111 del 1997).

“Anche in questo caso, è necessario analogamente rilevare l'identità di *ratio* della norma oggi censurata rispetto sia all'analogia disposizione già dichiarata illegittima, sia al contributo di solidarietà (l'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011) del 3 per cento sui redditi annui superiori a 300.000 euro, quest'ultimo assunto anche quale *tertium comparationis*.

“Al fine di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, il legislatore ha imposto ai soli titolari di trattamenti pensionistici, per la medesima finalità, l'Ulteriore speciale prelievo tributario oggetto di censura, attraverso una ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi.

Va pertanto ribadito, anche questa volta, quanto già affermato nella citata sentenza n. 223 del 2012, e cioè che tale sostanziale identità di *ratio* dei differenti interventi “di solidarietà”, determina un giudizio di irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato alla categoria colpita, foriero peraltro di un risultato di bilancio che avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato, laddove il legislatore avesse rispettato i principi di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un “universale” intervento impositivo.

“Nel caso di specie, peraltro, il giudizio di irragionevolezza dell'intervento settoriale appare ancor più palese, laddove si consideri che la giurisprudenza della Corte ha ritenuto che il trattamento pensionistico ordinario ha natura di retribuzione differita (fra le altre sentenza n. 30 del 2004, ordinanza n. 166 del 2006); sicché il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie risulta con più evidenza discriminatorio, venendo esso a gravare su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro”.

Da tutto quanto precede scaturisce automaticamente la violazione dell'art. 136, sussistendo i due elementi della identità della fattispecie normativa, desumibile dalla riproduzione delle norme che, allora come oggi, la disciplinano, e la violazione delle stesse norme parametro, vale a dire gli artt. 3 e 53 Cost.

La violazione del giudicato costituzionale, tuttavia, non sussiste soltanto per il tentativo non riuscito di superare le censure di costituzionalità di cui alla sentenza n. 116/2013 ma soprattutto per l'indifferenza manifestata nei confronti del monito ricavabile dalle sentenze n. 223/2012 e n. 116/2013: abbandonare l'illegittima strada di imposizioni settoriali a carico di singole categorie di cittadini ed imboccare la via maestra di un “universale” intervento impositivo, eventualmente nel solco di quanto già previsto dall'art. 2 del d.l. n. 138/2011 relativamente all'imposta del 3% sui redditi annui superiori a 300.000 euro.



4. Questo Giudicante dubita anche della legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 1, comma 483 della Legge n. 147/2013, per contrasto con gli articoli 3, 53, 36 e 38 della Costituzione, nonché con l'art. 117, primo comma, Cost. per violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (artt. 6, 21, 25, 33, 34), come anche interpretata dalla Corte di Strasburgo, nei termini di cui appresso.

Secondo tale disposizione "483. Per il triennio 2014-2016 la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta:

a) nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre 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;

b) nella misura del 95 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 75 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 50 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) nella misura del 40 per cento, per l'anno 2014, e nella misura del 45 per cento, per ciascuno degli anni 2015 e 2016, per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi e, per il solo anno 2014, non è riconosciuta con riferimento alle fasce di importo superiori a sei volte il trattamento minimo INPS. Al comma 236 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, il primo periodo è soppresso, e al secondo periodo le parole: «Per le medesime finalità» sono soppresse".

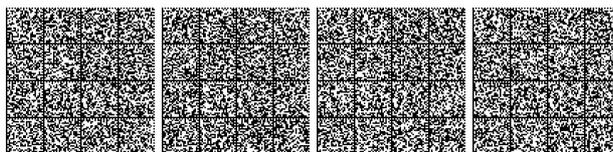
4.1. La perequazione automatica dei trattamenti pensionistici viene attribuita sulla base della variazione del costo della vita, con cadenza annuale e con effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento. In particolare, la rivalutazione si commisura al rapporto percentuale tra il valore medio dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati relativo all'anno di riferimento e il valore medio del medesimo indice relativo all'anno precedente.

L'art. 69, comma 1, della Legge n. 388/2000 prevede (a regime) che la perequazione automatica operi nella misura del 100% per la fascia di importo dei trattamenti pensionistici fino a 3 volte il trattamento minimo INPS; nella misura del 90% per la fascia di importo dei trattamenti pensionistici compresa tra 3 e 5 volte il trattamento minimo INPS; nella misura del 75% per la fascia di importo dei trattamenti superiore a 5 volte il trattamento minimo INPS. Successivamente, l'articolo 18, comma 3, del D.L. n. 98/2011 ha previsto, per il biennio 2012-2013, limitazioni alla rivalutazione automatica sui trattamenti pensionistici di importo superiore a 5 volte il trattamento minimo INPS. Per tali trattamenti pensionistici la rivalutazione non era concessa, con esclusione della fascia di importo inferiore a 3 volte il trattamento minimo, con riferimento alla quale la rivalutazione era comunque applicata nella misura del 70%.

L'art. 24, comma 25, del D.L. n. 201/2011 (c.d. riforma Fornero), ha poi abrogato l'art. 18, comma 3, del D.L. n. 98/2011, disponendo che la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, per il biennio 2012 e 2013, venga riconosciuta, nella misura del 100%, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a 3 volte il trattamento minimo INPS.

Il meccanismo di rivalutazione si applica, ai sensi dell'art. 34, comma 1, della Legge n. 448/1998, tenendo conto dell'importo complessivo dei diversi trattamenti pensionistici eventualmente percepiti dal medesimo soggetto.

Con il comma 483 l'aumento derivante dalla rivalutazione viene attribuito, per ciascun trattamento, in misura proporzionale all'importo del medesimo trattamento rispetto all'ammontare complessivo.



In particolare, la rivalutazione dei trattamenti pensionistici opera nei seguenti termini percentuali:

100% per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia pari o inferiore a 3 volte il trattamento minimo INPS (lettera *a*);

90% per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a 3 volte e pari o inferiore a 4 volte il predetto trattamento (lettera *b*);

75% per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a 4 volte e pari o inferiore a 5 volte il trattamento minimo (lettera *c*);

50% per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia superiore a 5 volte il medesimo minimo (ferma restando, per il 2014, la norma transitoria per la fascia di importo dei trattamenti pensionistici superiore a 6 volte il minimo - vedi sopra) (lettera *d*).

La misura percentuale si applica all'importo complessivo del trattamento pensionistico (o dei trattamenti) del soggetto, anziché alle singole fasce di importo.

4.2. Con riferimento all'art. 24, comma 25, del D.L. n. 201/2011, la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna, Giudice unico delle pensioni, ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale con ordinanza del 13 maggio 2014, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*, la Serie Speciale, Corte Costituzionale, n. 41 del 1° ottobre 2014.

La norma di cui si dubita in questa sede, ha la medesima *ratio* e per ambedue vale lo stesso ordine di considerazioni svolte dal remittente Giudice delle pensioni dell'Emilia Romagna che qui si intendono riproporre.

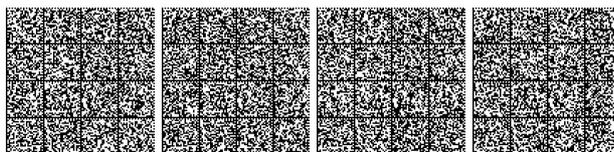
In particolare anche la nuova disposizione di cui al comma 483 dissimula l'introduzione di una misura volta a realizzare un introito per l'Erario sotto forma di un risparmio realizzato forzatamente mediante la compressione di un diritto (quale quello all'adeguamento dei trattamenti) attribuito in via tendenziale ai pensionati; sicché la misura avversata dagli interessati sembra sostanzarsi in realtà in una sorta di ulteriore prelievo fiscale settoriale (oltre a quello rappresentato dal contributo di solidarietà di cui al comma 486), dissimulato, in quanto ontologicamente non differente da quello già oggetto della pronuncia demolitoria della Corte Costituzionale con la sent. n. 116/2013, in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost.

4.3. Parimenti sempre il comma 483 appare incostituzionale ove si consideri che la natura retributiva (differita) delle pensioni ordinarie è stata ormai definitivamente statuita dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n. 116/2013 al punto 7.3. del Considerato in diritto.

Anche nel caso in esame traspare un'ipotesi di lesione del combinato disposto di cui agli artt. 3 e 53 Cost., in quanto la norma censurata limita i destinatari della stessa soltanto ad "una platea di soggetti passivi", e cioè ai percettori del trattamento pensionistico, senza estenderla alla generalità dei percettori di altre tipologie di reddito (ad esempio, reddito da lavoro privato ed autonomo) in violazione in particolare dell'art. 53 Cost., nei due commi di cui esso si compone, che tutela due interessi di pari rango, quello della collettività al concorso di tutti alle spese pubbliche, espressivo della funzione solidaristica che fa eco al principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), che già aveva informato di sé l'art. 25 dello Statuto albertino e quello del singolo al rispetto della propria capacità contributiva, espressivo della funzione garantistica della norma. Anche in questo caso, come in quelli decisi con le sentenze n. 223/2012 e n. 116/2013 della Corte costituzionale "la sostanziale identità di *ratio* dei differenti, interventi "di solidarietà" prelude essa stessa ad un giudizio di irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato ai pubblici dipendenti, foriero peraltro di un risultato di bilancio che avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato, laddove il legislatore avesse rispettato i principi di eguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un "universale" intervento impositivo.

Va precisato che anche in ordine alle modificazioni in pejus dei meccanismi perequativi la Corte costituzione tradizionalmente richiama i criteri di razionalità e non arbitrarietà nell'intervento normativo.

In particolare ha osservato la Corte Costituzionale (sent. n. 349/1985) che nel nostro sistema costituzionale non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Dette disposizioni però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto (v. sentt. n. 36 del 1985 e n. 210 del 1971).



Se quindi - in via di principio - rispetto alla fattispecie in esame deve ritenersi ammissibile un intervento legislativo che, nel rispetto dell'autonomia negoziale privata, modifichi l'ordinamento pubblicistico delle pensioni, non può però ammettersi che tale intervento sia assolutamente discrezionale.

In particolare non potrebbe dirsi consentita una modificazione legislativa che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro, ovvero quando addirittura è subentrato lo stato di quiescenza, peggiorasse senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente, irrimediabile vinificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività.

4.4. Sulla base del disposto di cui all'art. 117, comma 1, della Costituzione, come introdotto dalla Legge Costituzionale n. 3/2001 (*cf.* Corte cost. sentt. nn. 348 e 349/2007), ulteriore parametro evocabile, nella specie, è la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (espressamente riconosciuta dall'Unione europea sulla base dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea), come interpretata dalla Corte di Strasburgo, avente natura di parametro interposto rispetto al citato art. 117, primo comma, Cost., in quanto la disposizione di legge censurata pare confliggere tanto con il principio della certezza del diritto come patrimonio comune di tradizioni degli Stati contraenti, che sopporta eccezioni solo se giustificate dal sopraggiungere di rilevanti circostanze di ordine sostanziale (*cf.* sentenza della V sezione del 19/7/2007, nel ricorso 69533/01 della Corte di Strasburgo), quanto con altri diritti garantiti dalla Carta: il diritto dell'individuo alla libertà e alla sicurezza (art. 6), il diritto di non discriminazione, che include anche quella fondata sul "patrimonio" (art. 21), il diritto degli anziani, di condurre una vita dignitosa e indipendente (art. 25), il diritto alla protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale (art. 33), il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali (art. 34).

5. Questo Giudicante dubita, infine, della legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 1, collima 590 della Legge n. 147/2013, per contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione.

Il comma 590 appare lesivo dell'art. 53, comma 1, Cost., laddove prevede che, ai fini del raggiungimento del limite di 300.000,00 euro - oltre i quali il contributo di solidarietà è pari al 3%, secondo quanto previsto già dall'art. 2, comma 2 del D.L. n. 138/2011, prorogato all'intero triennio 2014-2016 dal richiamato comma 590 - si debba tener conto anche dei trattamenti pensionistici percepiti, sui quali però non si applica il contributo nella misura del 3% ma quello molto maggiore del 18% stabilito dal precedente comma 486 della medesima disposizione.

Inoltre la norma viola anche il secondo comma della medesima disposizione costituzionale; mentre infatti il comma 486 colpisce i pensionati con un c.d. contributo di solidarietà fortemente progressivo articolato in tre aliquote, che raggiungono il 18% del trattamento complessivo lordo per la parte eccedente approssimativamente i 190 mila euro, il comma 590 incide su tutti gli altri percettori di redditi, esclusi i pensionati, con un contributo di solidarietà, al pari del primo destinato a far fronte a spese pubbliche, che contempla la sola aliquota, fissa e quindi non progressiva, del 3% per giunta deducibile, sul reddito superiore a 300 mila euro. Al raggiungimento di questo ultimo importo concorrono anche i trattamenti pensionistici, ma i pensionati non sono tenuti a corrispondere il contributo di solidarietà, previsto dal comma 590, con la logica implicazione che nel caso in cui i loro redditi complessivi, compresi quelli pensionistici, dovessero superare i 300 mila euro, essi sarebbero tenuti a versare non il 3%, ma dovrebbero continuare a pagare il 18% di cui si è sopra detto: con palese violazione, oltre che del primo, anche del secondo comma dell'art. 53 Cost., che vuole il sistema tributario ispirato al principio di progressività e non di regressività. Sotto questo profilo il comma 590 appalesa quindi anche una violazione del principio di uguaglianza, in senso sostanziale, di cui all'art. 3 Cost., posto che finisce con il differenziare all'interno di coloro che percepiscono il medesimo quantum pensionistico la misura del contributo realmente da pagarsi.

6. Per quanto esposto sopra, ai sensi dell'art. 23 secondo comma, della Legge n. 87/1953, appaiono rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 486 e 487 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per contrasto con gli articoli 3, 4, 35, 36, 38, 53, 81, 97 e 136 della Costituzione e dell'art. 1, comma 482 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per contrasto con gli articoli 3, 36, 38, 53 e 136 della Costituzione, nonché con Part. 117, primo comma, Cost. per violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 6, diritto dell'individuo alla libertà e alla sicurezza; art. 21, diritto di non discriminazione, che include anche quella fondata sul "patrimonio"; art. 25, diritto degli anziani, di condurre una vita dignitosa e indipendente; art. 33, diritto alla protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale; art. 34, diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali), come anche interpretata dalla Corte di Strasburgo.



P. Q. M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Calabria, Giudice Unico delle Pensioni in composizione monocratica, visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87,

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli articoli 3, 4, 35, 36, 38, 53, 81, 97 e 136 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale commi 486 e 487 della legge 27 dicembre 2013, n. 147;

2) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli articoli 3, 53, 36 e 38 della Costituzione, nonché con l'art. 117, primo comma, Cost. per violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 6, diritto dell'individuo alla libertà e alla sicurezza; art. 21, diritto di non discriminazione, che include anche quella fondata sul "patrimonio"; art. 25, diritto degli anziani, di condurre una vita dignitosa e indipendente; art. 33, diritto alla protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale; art. 34, diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali), come anche interpretata dalla Corte di Strasburgo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 483 della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

3) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 590 della legge 27 dicembre 2013, n. 147;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (ex artt. 1 e 2 del regolamento della Corte costituzionale 7 ottobre 2008, pubblicato in Gazzetta Ufficiale 7 novembre 2008, n. 261), con sospensione del giudizio.

Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata, anche via PEC, ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Catanzaro, alla pubblica udienza del 15 dicembre 2014.

Il giudice unico: LORELLI

Depositata in segreteria l'11 febbraio 2015

Il responsabile di cancelleria: MANNO

15C00169

N. 110

Ordinanza del 28 novembre 2014 del Tribunale di Lecco
nel procedimento penale a carico di D'Ippolito Luigi

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Previsione di una soglia di punibilità (50.000 euro) inferiore alla soglia di punibilità (103.291,38 euro) prevista, a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale, per il reato di omesso versamento IVA, con riferimento ai fatti commessi sino alla medesima data - Violazione del principio di uguaglianza.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-bis, inserito dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 3.



TRIBUNALE DI LECCO

Il Giudice onorario del Tribunale di Lecco, dott. Enrico Marradi, letti gli atti del procedimento penale n. 440/2013 R.G. Tribunale e 2647/2010 RGNR a carico del sig. Luigi D'Ippolito, del quale è stato investito a seguito di opposizione a decreto penale di condanna

Osserva quanto segue:

Il sig. Luigi Ippolito è imputato del "... reato previsto e punito dall'art. 10-bis L. 74/2000 perché, in qualità di titolare dell'omonima ditta individuale con sede in Viganò, non versava — entro il termine previsto per la dichiarazione annuale mod. 770 — ritenute alla fonte relative ad emolumenti erogati nell'anno di imposta 2006 per un importo pari ad € 71.172,00. Reato commesso in Lecco in epoca anteriore o prossima al 31 ottobre 2007".

Il fatto era emerso in sede di controllo automatico delle dichiarazioni dei redditi relative all'anno di imposta 2006 effettuate presso l'Agenzia delle Entrate, che aveva accertato che alla dichiarazione presentata da parte del titolare della impresa individuale Luigi Ippolito non aveva fatto seguito il pagamento (si veda la testimonianza dal direttore dell'Agenzia delle Entrate di Merate, dott. Pompilio Ciro Cardinale).

Peraltro il difensore dell'imputato ha eccepito (nell'udienza del 7 novembre 2014 e poi con memoria illustrativa depositata fuori udienza) questione di costituzionalità per violazione dell'art. 3 della Costituzione nella parte in cui, limitatamente ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento delle ritenute operate e risultanti dalle certificazioni rilasciate ai sostituti d'imposta per importi superiori, per ciascun periodo di imposta, ad euro 50.000,00 ed inferiori ad € 77.468,53.

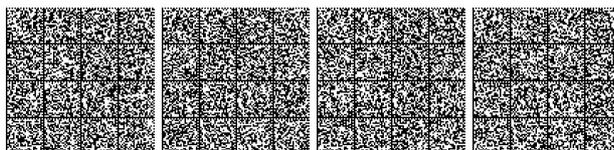
Tale soglia di punibilità era inferiore a quella prevista per reato più grave di cui all'art. 5 d.lgs. 74/2000 (euro 77.468,53), prima della intervenuta modifica da parte del Legislatore nel settembre del 2011 con il D.L. 13 agosto 2011 n. 138, art. 2 comma 36-*vicies semel* lettera *f*) e convertito in legge 148/2011. Il P.M. ha aderito all'eccezione di incostituzionalità sollevata dalla difesa.

Va rilevato che una simile questione di costituzionalità è stata sollevata dal Tribunale di Bergamo in relazione al delitto previsto dall'art. 10-*ter* del d.lgs. 74 del 2000 (articolo di legge che richiama, nei casi di omesso versamento IVA, le disposizioni punitive ed i limiti di punibilità dell'art. 10-*bis* della stessa legge) nella parte in cui prevede una soglia di punibilità inferiore a quelle stabilite, rispettivamente per i delitti di omessa dichiarazione, degli artt. 4 e 5 del medesimo decreto legislativo, prima delle modifiche introdotte dal D.L. n. 138 del 2011.

Ciò in quanto in tal modo le condotte più insidiose, in quanto volte a ostacolare l'accertamento tributario, sarebbero rimaste non punibili, contrariamente a quelle "più trasparenti" dei soggetti che, rappresentando regolarmente la propria posizione fiscale, abbiano omesso il versamento dell'imposta da loro stessi dichiarata come dovuta: così però si sarebbe venuto a creare un evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di uguaglianza.

In accoglimento di tale eccezione la Corte Costituzionale ha, con la sentenza n. 80 del 2014, dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 10-*ter* del decreto legislativo 10 marzo 2000 n. 74 nella parte in cui punisce l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto, dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori ad euro 103.291,38 (limite di cui all'art. 4 del d.lgs. 74/2000).

Pare a questo giudice che la struttura dei reati previsti dai nominati artt. 10-*bis* e 10-*ter* sia del tutto simile. Anzi l'art. 10-*ter* richiama espressamente l'art. 10-*bis*, sia in relazione alla pena che in relazione al limite di punibilità (cinquantamila euro per periodo d'imposta) dando quindi all'omesso versamento di ritenute certificate un identico disvalore sociale dell'omesso versamento di IVA e che, pertanto, si ponga il medesimo problema di ragionevolezza della norma in considerazione del dettato dell'art. 3 Cost. in relazione alla previsione, per un reato certamente più grave quale quello di omessa dichiarazione, di un limite inferiore di punibilità.



P.Q.M.

Vista la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di incostituzionalità sollevata dal difensore dell'imputato D'Ippolito relativa all'art. 10-bis della d.lgs 74 del 2000, in relazione all'art. 3 Cost. e sopra meglio riportata dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento n. 440/2013 R.G. Trib. (RGNR 2647/2010) alla Corte costituzionale per la eventuale dichiarazione integrale o parziale di illegittimità costituzionale e sospende il procedimento in corso.

Dispone altresì che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria, alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento

Lecco, 28 novembre 2014

Il giudice onorario del Tribunale di Lecco: DOTT. ENRICO MARRADI

15C00170

N. 111

*Ordinanza dell'11 marzo 2014 del Tribunale di Milano
nel procedimento civile promosso da Scotti Luciana contro Milano Fashion Srl*

Lavoro (controversie in materia di) - Giudizio di opposizione alla ordinanza che accoglie o rigetta il licenziamento del lavoratore - Possibilità che il giudizio di opposizione abbia svolgimento davanti al medesimo giudice persona fisica della fase sommaria - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del principio del giudice naturale - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento - Violazione dei principi del giusto processo.

- Legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 1, comma 51.
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, 24, commi primo e secondo, 25, primo comma, 97 e 111, primo comma.

Procedimento civile - Astensione e ricusazione del giudice - Astensione del giudice che abbia conosciuto della fattispecie oggetto del giudizio in altro grado del processo - Esclusione dell'operatività nel giudizio di opposizione all'udienza che accoglie o rigetta il licenziamento del lavoratore - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del principio del giudice naturale - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento - Violazione dei principi del giusto processo.

- Codice di procedura civile, art. 51, primo comma, n. 4.
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, 24, commi primo e secondo, 25, primo comma, 97 e 111, primo comma.

TRIBUNALE DI MILANO

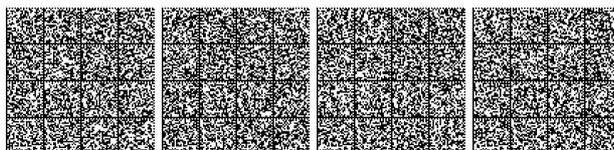
SEZIONE TERZA CIVILE

Il Tribunale, riunito in camera di consiglio e composto da:

- dott. Cesare de Sapia, Presidente rel.;
- dott. Giuseppe Blumetti, giudice;
- dott.ssa Maria Gabriella Mennuni, giudice,

in relazione all'istanza di ricusazione ex art. 52 c.p.c. nei confronti del giudice dott. Nicola Greco, depositata dalla sig.ra Scotti Luciana, con l'avv. Elena Brambilla, nel procedimento di opposizione R.G. 14280/13;

Ha emesso la seguente,



ORDINANZA

1) Il ricorso per ricusazione ex art. 52 c.p.c., depositato in data 3 dicembre 2013, è fondato sul rilievo che il giudice sarebbe incompatibile per la trattazione del procedimento di opposizione, ex art. 1, comma 51, legge n. 92/2012, avendo già trattato e deciso il relativo procedimento sommario, di cui all'art. 1, commi 48 e 49, legge citata.

2) A fondamento dell'istanza di ricusazione la ricorrente richiama la pronuncia della Corte costituzionale n. 387/99, in tema di procedimento ex art. 28, legge n. 300/70, nella quale viene espresso il fondamentale principio di imparzialità del giudice, previsto per evitare che lo stesso giudice abbia a ripercorrere l'identico itinerario logico precedentemente seguito; la ricusante precisa, altresì, che tale principio è stato riaffermato dalla Corte costituzionale nella decisione n. 460/05, riguardante la fase di opposizione fallimentare.

3) Il dott. Greco resiste all'istanza di ricusazione, con memoria del 3 gennaio 2014, richiamando le numerose pronunce di rigetto adottate dal Tribunale di Milano.

4) Ciò premesso, osserva il collegio che in relazione ad analoga questione il Tribunale, con le ordinanze in data 27 gennaio 2014 e 6 febbraio 2014, ha disposto la rimessione degli atti del processo alla Corte costituzionale, essendo «rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 51, comma I, n. 4 c.p.c. e l, comma 51, legge 28 giugno 2012, n. 92 (disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), nella parte in cui non prevedono l'obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 51, comma I, legge n. 92/12 che abbia pronunciato l'ordinanza ex art. 1, comma 49, legge n. 92/2012, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione» (Ord. del 27 gennaio 2014).

5) Tale conclusione appare condivisibile, essendo la questione rilevante, considerato che nel caso di specie si afferma sussistente l'obbligo di astensione da parte del giudice della fase sommaria, obbligo che, invece, non si configura nel presente assetto normativo.

Ed infatti, nella presente fattispecie deve escludersi che il giudice abbia conosciuto della causa «come magistrato in altro grado del processo...», difettando, in particolare, il requisito dell'identità di causa, nel diverso grado.

Non si ravvisa, cioè, un procedimento di impugnazione, considerato che nella fase di opposizione, a cognizione piena, possono essere formulate domande nuove, anche in via riconvenzionale, possono farsi valere nuovi elementi probatori, in assenza di preclusioni istruttorie. È consentita, inoltre, la chiamata in causa di soggetti ulteriori rispetto alla fase sommaria.

Nel caso di specie viene rispecchiata la consueta articolazione tipica dei procedimenti di opposizione: una prima fase sommaria, seguita da un'eventuale fase di opposizione a cognizione piena.

6) Contrariamente a quanto dedotto da parte ricusante, i principi richiamati nella pronuncia della Corte costituzionale citata da parte ricusante (sent. n. 387/99), non risultano applicabili alla presente fattispecie, in quanto riguardano la fase processuale di impugnazione, ex art. 28 dello Statuto dei lavoratori, come già evidenziato da questo Tribunale, nell'ordinanza in data 4 aprile 2013, dove si è affermato che «l'emissione di provvedimenti di urgenza o a cognizione sommaria da parte dello stesso giudice che è chiamato a decidere il merito della stessa, costituisce una situazione ordinaria del giudizio e non può in nessun modo pregiudicarne l'esito, né determina un obbligo di astensione o una facoltà della parte di chiedere la ricusazione (Cass. n. 422/2006). Principi interpretativi conformi all'orientamento espresso dalla Corte costituzionale cui fu rimessa la questione della conformità dell'art. 51 n. 4 c.p.c. al dettato costituzionale (v. sentenza n. 326/1997). Orientamento che ha trovato ulteriore riscontro, (...) (ne)lle ipotesi di opposizioni proposte avanti il giudice dell'esecuzione avverso atti esecutivi dallo stesso anteriormente adottati (v. Cass. n. 5510/200)». Tali temi sono stati anche più recentemente riconsiderati dalla giurisprudenza di legittimità, la quale ha affermato l'inapplicabilità dell'art. 51 n. 4 c.p.c., (...) (v. SS.UU. Cass. n. 1783/2011, Cass. n. 18047/2008)...».

Inoltre, deve escludersi che i principi ricavabili dalla sentenza n. 387 della Corte costituzionale, del 15 ottobre 1999, possano applicarsi per analogia al caso di specie, come affermato dalla Corte d'Appello di Milano (sentenza n. 1577 del 13 dicembre 2013). Infatti, «il giudizio di comparazione, tra il caso trattato dalla Consulta nella decisione citata e quello sottoposto a questo Collegio, si conclude nel senso di escludere affinità tra le fattispecie, tale da indurre a ritenere applicabile la medesima proposizione interpretativa (distinguishing). Il giudizio previsto dall'art. 28, legge 20 maggio 1970, n. 300, infatti, ha la funzione esclusiva di reprimere la condotta antisindacale e, pertanto, oggetto del processo è la violazione del diritto dei lavoratori all'attività sindacale e allo sciopero, tant'è che il provvedimento conclusivo del rito (se positivo) comporta la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti. Si tratta, inoltre, di una procedura attivata su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse. Ambito processuale del tutto differente da quello regolato dalla legge n. 92/12 in cui, invece, il procedimento ha ad oggetto un determinato rapporto di lavoro in un giudizio che vede confrontarsi parti legate da rapporto negoziale, con un ambito di cognizione ben più ampio e complesso, in cui anche la conclusione del giudizio è aperta ad



una variegata ricchezza di soluzioni giudiziali. Pertanto: nel primo rito, la pronuncia ha, di fatto, vocazione sanzionatoria e l'ambito di cognizione è limitato e ristretto cosicché non si assiste invero, due fasi «in senso tecnico», ma ad una sanzione ed alla sua impugnazione. Da qui la sostanziale assimilabilità di quella fase ad un vero e proprio «grado» del giudizio. Quanto non accade nel rito *ex lege* n. 92/12. In questo caso, il procedimento resta unico ma scandito da due fasi in cui, nella prima, il rapporto di lavoro è oggetto di una pronuncia celere e ad istruttoria «approssimativa» che, se non soddisfacente a giudizio di una o entrambe le parti, viene accantonata per dare ingresso alla seconda (delle citate fasi) in cui il processo gode della pienezza dei rimedi, degli strumenti, dei tempi. La diversità ontologica tra i due riti è pure resa palese dal dettaglio di disciplina che assiste il procedimento *ex lege* n. 92/12 in cui, nei commi da 47 a 69, il legislatore disciplina in modo dettagliato: fase sommaria, fase a cognizione piena, giudizio di appello procedimento di Cassazione». (...) Alla luce del ragionamento sin qui svolto: il rito *ex lege* n. 92/12 non prevede che il giudice delle due fasi debba essere diverso e questa previsione non può nemmeno ricavarsi per via interpretativa attingendo al bacino di Corte cost. n. 387/99» (Ord. Trib. Milano in data 27 gennaio 2014, citata).

7) Ciò premesso, va altresì condivisa la valutazione espressa da questo Tribunale nell'ordinanza in data 6 febbraio 2014 in relazione alla non manifesta infondatezza della questione sollevata, considerato che «La particolare struttura procedimentale, introdotta dalla legge n. 92/12, pur mirando a costituire un procedimento scandito da due fasi — di cui una urgente e sommaria e l'altra di piena cognizione — pur non istituendo, in senso tecnico, un «grado» di giudizio, configura una struttura processuale in cui la seconda delle fasi può assume(re) — secondo il ricusante e la citata giurisprudenza d'appello (sentenza n. 1577/13, ndr.) — valore impugnatorio con contenuto sostanziale di *revisio prioris instantiae*. In tale prospettiva, può prospettarsi la violazione degli artt. 24 e 111 della Costituzione, per la lesione del diritto alla tutela giurisdizionale, sotto il profilo di esclusione della imparzialità del giudice».

8) Sulla base delle conclusioni raggiunte, deve essere rimessa alla valutazione della Corte costituzionale la questione di incostituzionalità degli artt. 51, 1 co., n. 4, c.p.c. e 1, co. 51, legge 28 giugno 2012, n. 92 (disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), nella parte in cui non prevedono l'obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 51, 1 co., legge n. 92/12 se abbia già pronunciato l'ordinanza ex art. 1, comma 49, legge n. 92/2012.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

1) Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 51, comma 1, n. 4 c.p.c. e 1, comma 51, legge 28 giugno 2012, n. 92 (disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), nella parte in cui non prevedono l'obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 51, comma 1, legge n. 92/12 che abbia pronunciato l'ordinanza ex art. 1, comma 49, legge n. 92/2012, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

2) Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle comunicazioni e notificazioni previste.

3) Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza venga notificata a tutte le parti del processo e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Milano, Camera di consiglio dell' 8 gennaio 2014.

Il Presidente est.: DE SAPIA



N. 112

*Ordinanza del 28 luglio 2014 del Tribunale di Milano
nel procedimento civile promosso da Miele Aniello contro Autostrade per l'Italia S.p.a.*

Lavoro (controversie in materia di) - Giudizio di opposizione alla ordinanza che accoglie o rigetta il licenziamento del lavoratore - Possibilità che il giudizio di opposizione abbia svolgimento davanti al medesimo giudice persona fisica della fase sommaria - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del principio del giudice naturale - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento - Violazione dei principi del giusto processo.

- Legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 1, comma 51.
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, 24, commi primo e secondo, 25, primo comma, 97 e 111, primo comma.

Procedimento civile - Astensione e ricusazione del giudice - Astensione del giudice che abbia conosciuto della fattispecie oggetto del giudizio in altro grado del processo - Esclusione dell'operatività nel giudizio di opposizione all'udienza che accoglie o rigetta il licenziamento del lavoratore - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del principio del giudice naturale - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento - Violazione dei principi del giusto processo.

- Codice di procedura civile, art. 51, primo comma, n. 4.
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, 24, commi primo e secondo, 25, primo comma, 97 e 111, primo comma.

TRIBUNALE DI MILANO

SEZIONE TERZA CIVILE

Il Tribunale, riunito in Camera di consiglio e composto da:

dott. Cesare de Sapia - Presidente rel.;

dott. Giuseppe Blumetti - Giudice;

dott.ssa Maria Gabriella Mennuni - Giudice;

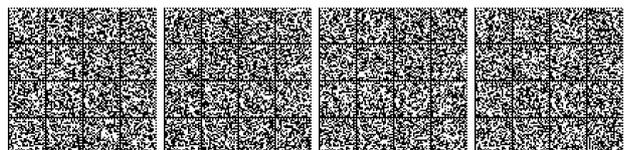
In relazione all'istanza di ricusazione ex art. 52 c.p.c. nei confronti del Giudice dott. Giorgio Pietro Mariani, depositata dal sig. Miele Aniello, con gli avv.ti Sterli e Palotti, nel procedimento di opposizione R.G. 13608/13, ha emesso la seguente

ORDINANZA

1) Il ricorso per ricusazione ex art. 52 c.p.c., depositato in data 4 marzo 2014, è fondato sul rilievo che il giudice sarebbe incompatibile per la trattazione del procedimento di opposizione, ex art. 1, comma 51, legge n. 92/2012, avendo già trattato e deciso il relativo procedimento sommario, di cui all'art. 1, commi 48 e 49, legge citata.

2) A fondamento dell'istanza di ricusazione il ricorrente richiama la pronuncia della Corte costituzionale n. 387/99, in tema di procedimento ex art. 28, l. n. 300/70, nella quale viene espresso il fondamentale principio di imparzialità del Giudice, previsto per evitare che lo stesso Giudice abbia a ripercorrere l'identico itinerario logico precedentemente seguito; il ricusante precisa, altresì, che tale principio è stato riaffermato dalla Corte costituzionale nella decisione n. 460/05, riguardante la fase di opposizione fallimentare.

3) Ciò premesso, osserva il collegio che in relazione ad analoga questione il Tribunale, con le ordinanze in data 27 gennaio 2014 e 6 febbraio 2014, ha disposto la rimessione degli atti del processo alla Corte costituzionale, essendo "rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 51, comma 1, n. 4 c.p.c. e 1, comma 51, legge 28 giugno 2012 n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), nella parte in cui non prevedono l'obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito



del giudizio di opposizione ex art. 51, comma 1, l. 92/12 che abbia pronunciato l'ordinanza ex art. 1, comma 49, l. 92/2012, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione" (Ord. del 27 gennaio 2014).

4) Tale conclusione appare condivisibile, essendo la questione rilevante, considerato che nel caso di specie si afferma sussistente l'obbligo di astensione da parte del giudice della fase sommaria, obbligo che, invece, non si configura nel presente assetto normativo.

Ed infatti, nella presente fattispecie deve escludersi che il giudice abbia conosciuto della causa "come magistrato in altro grado del processo...", difettando, in particolare, il requisito dell'identità di causa, nel diverso grado.

Non si ravvisa, cioè, un procedimento di impugnazione, considerato che nella fase di opposizione, a cognizione piena, possono essere formulate domande nuove, anche in via riconvenzionale, possono farsi valere nuovi elementi probatori, in assenza di preclusioni istruttorie. È consentita, inoltre, la chiamata in causa di soggetti ulteriori rispetto alla fase sommaria.

Nel caso di specie viene rispecchiata la consueta articolazione tipica dei procedimenti di opposizione: una prima fase sommaria, seguita da un'eventuale fase di opposizione a cognizione piena.

5) Contrariamente a quanto dedotto da parte ricusante, i principi richiamati nella pronuncia della Corte costituzionale citata da parte ricusante (sent. n. 387/99), non risultano applicabili alla presente fattispecie, in quanto riguardano la fase processuale di impugnazione, ex art. 28 dello Statuto dei lavoratori, come già evidenziato da questo Tribunale, nell'ordinanza in data 4 aprile 2013, dove si è affermato che "l'emissione di provvedimenti di urgenza o a cognizione sommaria da parte dello stesso giudice che è chiamato a decidere il merito della stessa, costituisce una situazione ordinaria del giudizio e non può in nessun modo pregiudicarne l'esito, né determina un obbligo di astensione o una facoltà della parte di chiedere la ricasazione (Cass. n. 422/2006). Principi interpretativi conformi all'orientamento espresso dalla Corte costituzionale cui fu rimessa la questione della conformità dell'art. 51 n. 4 c.p.c. al dettato costituzionale (v. sentenza n. 326/1997). Orientamento che ha trovato ulteriore riscontro, (...) (ne)lle ipotesi di opposizioni proposte avanti il giudice dell'esecuzione avverso atti esecutivi dallo stesso anteriormente adottati (v. Cass. n. 5510/2003). Tali temi sono stati anche più recentemente riconsiderati dalla giurisprudenza di legittimità, la quale ha affermato l'inapplicabilità dell'art. 51 n. 4 c.p.c., (...) (v. SS.UU. Cass. n. 1783/2011, Cass. n. 18047/2008)...". Inoltre, deve escludersi che i principi ricavabili dalla sentenza n. 387 della Corte costituzionale, del 15 ottobre 1999, possano applicarsi per analogia al caso di specie, come affermato dalla Corte d'Appello di Milano (sentenza n. 1577 del 13 dicembre 2013). Infatti, "il giudizio di comparazione, tra il caso trattato dalla Consulta nella decisione citata e quello sottoposto a questo Collegio, si conclude nel senso di escludere affinità tra le fattispecie, tale da indurre a ritenere applicabile la medesima proposizione interpretativa (*distinguishing*). Il giudizio previsto dall'art. 28, legge 20 maggio 1970 n. 300, infatti, ha la funzione esclusiva di reprimere la condotta antisindacale e, pertanto, oggetto del processo è la violazione del diritto dei lavoratori all'attività sindacale e allo sciopero, tant'è che il provvedimento conclusivo del rito (se positivo) comporta la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti. Si tratta, inoltre, di una procedura attivata su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse. Ambito processuale del tutto differente da quello regolato dalla l. 92/12 in cui, invece, il procedimento ha ad oggetto un determinato rapporto di lavoro in un giudizio che vede confrontarsi parti legate da rapporto negoziale, con un ambito di cognizione ben più ampio e complesso, in cui anche la conclusione del giudizio è aperta ad una variegata ricchezza di soluzioni giudiziali. Pertanto: nel primo rito, la pronuncia ha, di fatto, vocazione sanzionatoria e l'ambito di cognizione è limitato e ristretto cosicché non si assiste invero, a due fasi "in senso tecnico", ma ad una sanzione ed alla sua impugnazione. Da qui la sostanziale assimilabilità di quella fase ad un vero e proprio "grado" del giudizio. Quanto non accade nel rito *ex lege* 92/12. In questo caso, il procedimento resta unico ma scandito da due fasi in cui, nella prima, il rapporto di lavoro è oggetto di una pronuncia celere e ad istruttoria «approssimativa» che, se non soddisfacente a giudizio di una o entrambe le parti, viene accantonata per dare ingresso alla seconda (delle citate fasi) in cui il processo gode della pienezza dei rimedi, degli strumenti, dei tempi. La diversità ontologica tra i due riti è pure resa palese dal dettaglio di disciplina che assiste il procedimento *ex lege* 92/12 in cui, nei commi da 47 a 69, il Legislatore disciplina in modo dettagliato: fase sommaria, fase a cognizione piena, giudizio di appello procedimento di Cassazione".

(...) "Alla luce del ragionamento sin qui svolto: il rito *ex lege* 92/12 non prevede che il giudice delle due fasi debba essere diverso e questa previsione non può nemmeno ricavarci per via interpretativa attingendo al bacino di Corte Cost. 387/99" (Ord. Trib. Milano in data 27 gennaio 2014, citata).

6) Ciò premesso, va altresì condivisa la valutazione espressa da questo Tribunale nell'ordinanza in data 6 febbraio 2014 in relazione alla non manifesta infondatezza della questione sollevata, considerato che "La particolare struttura procedimentale, introdotta dalla l. n. 92/12, pur mirando a costituire un procedimento scandito da due fasi - di cui una urgente e sommaria e l'altra di piena cognizione - pur non istituendo, in senso tecnico, un "grado" di giudizio, configura una struttura processuale in cui la seconda delle fasi può assume(re)- secondo il ricusante e la citata giurisprudenza d'appello (sentenza n. 1577/13, *ndr*) - valore impugnatorio con contenuto sostanziale di *revisio prioris instantiae*. In



tale prospettiva, può prospettarsi la violazione degli artt. 24 e 111 della Costituzione, per la lesione del diritto alla tutela giurisdizionale, sotto il profilo di esclusione della imparzialità del giudice”.

7) Sulla base delle conclusioni raggiunte, deve essere rimessa alla valutazione della Corte costituzionale la questione di incostituzionalità degli artt. 51, 1 comma, n. 4, c.p.c. e 1, comma 51, legge 28 giugno 2012 n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), nella parte in cui non prevedono l’obbligo di astensione per l’organo giudicante (persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 51, 1 comma, l. 92/12 se abbia già pronunciato l’ordinanza ex art. 1, comma 49, l. 92/2012.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 legge 11 marzo 1953 n. 87;

1) Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 51, comma 1, n. 4 c.p.c. e 1, comma 51, legge 28 giugno 2012 n. 92 (disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), nella parte in cui non prevedono l’obbligo di astensione per l’organo giudicante (persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 51, comma 1, l. 92/12 che abbia pronunciato l’ordinanza ex art. 1, comma 49, l. 92/2012, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

2) Sospende il giudizio e dispone l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle comunicazioni e notificazioni previste.

3) Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza venga notificata a tutte le parti del processo e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Milano, Camera di consiglio del 21 maggio 2014

Il Presidente est.: DE SAPIA

15C00172

N. 113

Ordinanza del 5 febbraio 2015 del Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria nel procedimento penale a carico di A.F.

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope - Fatto di lieve entità - Trattamento sanzionatorio - Mancata distinzione tra fatti di lieve entità aventi ad oggetto sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alla tabella I dell’art. 14 del d.P.R. n. 309 del 1990 e fatti di lieve entità aventi ad oggetto sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alla tabella II del medesimo articolo - Violazione del principio di ragionevolezza - Violazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale, a fronte della permanente diversificazione per il reato più grave - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

- D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 73, comma 5, come sostituito dall’art. 1, comma 24-ter, lett. a), del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 79.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope - Fatto di lieve entità - Trattamento sanzionatorio - Mancata previsione di limiti di pena detentiva differenziati e conformi ai parametri di cui all’art. 4 della decisione quadro n. 2004/757/GAI del Consiglio dell’Unione europea del 25 ottobre 2004 (Decisione quadro del Consiglio riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti), e all’art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea - Inosservanza degli obblighi internazionali.

- D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 73, comma 5, come sostituito dall’art. 1, comma 24-ter, lett. a), del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 79.
- Costituzione, art. 117, primo comma; decisione quadro 2004/757/Gai del Consiglio dell’Unione Europea del 25 ottobre 2004; Carta dei diritti fondamentali dell’U.E., art. 49, paragrafo 3.



TRIBUNALE PER I MINORENNI
DI REGGIO CALABRIA

Il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, composto dai sigg.:

- dott. Roberto Di Bella, presidente;
- dott. Francesca Di Landro, giudice;
- dott. Demetrio Ventura, giudice onorario;
- dott. G.M. Patrizia Surace, giudice onorario;

Nel processo penale n. 85/11 R.G.T.M. (184/10 R.G.N.R.) contro A. F., nato a... il..., imputato del reato p.e.p. dagli artt. 81, 110, 73 D.P.R. 309/90, accertato in data 7 luglio 2010 in ..., ha emesso la seguente

ORDINANZA

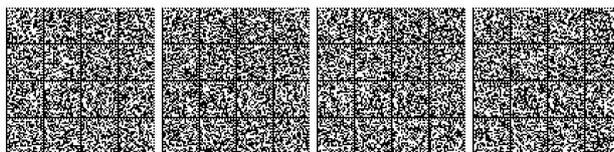
In sede di discussione del processo penale n. 85/11 RGTM contro A. F., minore d'età al momento del fatto, imputato per il reato p.e.p. dagli artt. 81, 110, 73 commi 1 e 1 bis, D.P.R. 309/90 (perchè in concorso con A. S. e A. S. con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, coltivava n. 14 piante di sostanza stupefacente tipo marijuana, n. 1 pianta di marijuana e deteneva in un sacchetto di cellophane grammi netti 358,900 di marijuana, che avuto riguardo al quantitativo e alle modalità di confezionamento appare destinata allo spaccio.

Accertato in... data 7 luglio 2010), il Pubblico Ministero sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma V, D.P.R. 309/90, nel testo risultante dalla l. 16 maggio 2014 n. 79, approvata in conversione del D.L. 20 marzo 2004, n. 36, per sospetto contrasto con gli artt. 3 e 27 Costituzione, nella parte in cui non prevede - così come nel comma primo e quarto comma della medesima disposizione - un'adeguata differenziazione del trattamento sanzionatorio - sia nel minimo che nel massimo edittale - per sostanze stupefacenti appartenenti alle differenti tabelle (I e II) di cui all'art. 14, del D.P.R. 309/90.

Analoga conclusione formulava il difensore dell'imputato, assumendo che le pene indifferenziate previste dall'art. 73, comma V, D.P.R. 309/90, nel testo risultante dalla novella del 16 maggio 2014 n. 79, oltre che eccessivamente afflittive in relazione alla tipologia di sostanze stupefacenti contestata, potrebbero precludere al suo assistito - nella ritenuta affermazione di colpevolezza - la concessione di alcuni benefici previsti in favore degli imputati minorenni e, nel dettaglio, la sospensione condizionale della pena, l'applicazione di sanzioni sostitutive ex art. 30 del medesimo D.P.R. 22 settembre 1988 n. 448 e il perdono giudiziale, ancorati dal legislatore a determinati parametri, tra i quali spicca quello oggettivo (e preclusivo) dell'entità della pena detentiva (anni tre per la sospensione condizionale, anni due per l'applicazione di una sanzione sostitutiva e anni due per il perdono giudiziale).

Secondo il difensore, inoltre, la cornice edittale indifferenziata prevista dalla nuova normativa risulterebbe pure in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., per mancata attuazione dell'art. 4 della Decisione Quadro 2004/757/GAI del Consiglio dell'Unione Europea del 25 ottobre 2004, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione Europea l. 335/11 (11 novembre 2004), tuttora in vigore per effetto degli artt. 9 e 10, Protocollo n. 36 al Trattato di Lisbona, che chiede ai legislatori nazionali: 1) "pene detentive effettive, proporzionate e dissuasive", che siano differenziate per gli stupefacenti più dannosi per la salute; 2) con riferimento ai reati minori in materia (categoria in cui può essere inquadrato il delitto oggetto del presente processo), pene detentive massime che devono avere una durata compresa tra almeno 1 e 3 anni.

Il legale dell'imputato deduceva, infine, che la vincolatività della decisione quadro potrebbe comportare l'insorgenza in capo allo Stato, inadempiente rispetto agli obblighi internazionali, di una responsabilità nei confronti del cittadino danneggiato dalla violazione del diritto comunitario (CGUE, 05.03.1996, C-46, Brasserie du oeucher *Sa*): situazione concretizzabile nel caso in argomento, nel caso di una condanna ad una pena detentiva sproporzionata o (oggettivamente) preclusiva dei benefici sopra indicati, che viceversa - con l'applicazione obbligatoria della diminuzione della minore età ex art. 98 c.p. e nella ricorrenza degli altri presupposti di legge - sarebbero automatici, là dove fosse rispettato dal legislatore il limite di pena detentiva massima (anni tre) indicato dalla decisione quadro menzionata.



RILEVANZA DELLA QUESTIONE

Ciò premesso, per un corretto inquadramento dei termini della questione, occorre esaminare le vicissitudini normative subite dall'art. 73, del D.P.R. 309/90, per poi valutare se lo stesso - nella nuova formulazione - possa trovare applicazione nel caso che occupa.

La norma di cui all'art. 73 comma V, D.P.R. 309/90, nelle more del presente processo, è stata più volte interessata da interventi del legislatore.

La prima modifica è intervenuta con il D.L. 23 dicembre 2013, n. 146, art. 2, comma 1, lett. a), convertito senza modifiche sul punto, dalla l. 21 febbraio 2014 n. 10, che ha trasformato quella che - per giurisprudenza costante della Corte di Cassazione - era una circostanza attenuante ad effetto speciale, in un'ipotesi autonoma di reato.

Con quella prima novella, ex D.L. n. 146 del 2013, che ha mantenuto indistinta la sanzione penale per i fatti di lieve entità che riguardassero le c.d. droghe leggere e quelle c.d. pesanti, il massimo edittale previgente era abbassato per le pene detentive (da uno a sei anni a uno e cinque anni di reclusione), restando identica la sanzione pecuniaria.

È intervenuto poi il D.L. 20 marzo 2014, n. 36, convertito in l. 16 maggio 2014, n. 79, che ha fatto seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 32/2014, che, per le droghe leggere e per i fatti fino al 23 dicembre 2013, aveva già comportato la reviviscenza dell'art. 73, comma V di cui alla legge c.d. Iervolino - Vassalli, ripristinando e aggiornando le tabelle differenziate per i diversi tipi di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Infine, con la l. 16 maggio 2014, n. 79 (approvata in conversione del D.L. 20 marzo 2014 n. 36), la pena per il fatto di lieve entità già prevista per le c.d. droghe leggere dalla legge c.d. Iervolino - Vassalli (pena della reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa da euro 1.032 a euro 10.329), è stata adottata, indifferentemente, per tutti i fatti di lieve entità, indipendentemente dalla collocazione dello stupefacente nell'una o nell'altra tabella.

Ciò premesso, occorre verificare - secondo i criteri dettati dall'art. 2, comma quarto, c.p. - se la legge risultante dalla novella del 16 maggio 2014 n. 79, di conversione del D.L. 20 marzo 2014, n. 36, è applicabile alla vicenda in oggetto o, viceversa, se sia più favorevole per l'imputato quella previgente.

Come anticipato, l'abrogazione per la declaratoria di incostituzionalità degli artt. 4 bis 4 vicies ter del D.L. 272 del 30 dicembre 2005, convertito nella legge 49 del 21 febbraio 2006, intervenuta con la sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 12 febbraio 2014, ha determinato una reviviscenza delle norme anteriormente vigenti e, dunque, in primo luogo - ai fini che occupano - dell'integrale testo dell'art. 73 del DPR 309/90, così modificato dal DPR 5 giugno 1993 n. 171, attuativo il *referendum* tenutosi il 18 aprile 1993.

La Consulta, infatti, dichiarando l'incostituzionalità dei due articoli del citato D.L. 272/2005 (e, di conseguenza della l. 49/2006) in relazione all'art. 77 comma secondo, Cost., ha ordinato testualmente di rimuovere "le modifiche apportate con le norme dichiarate illegittime agli articoli 73, 13 e 14 del D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309".

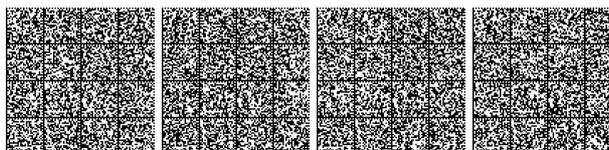
Pertanto, il fatto ascritto all'imputato, essendo del 2010, potrebbe essere disciplinato sia dall'art. 73 comma V, così modificato dal DPR 5 giugno 1993 n. 171 attuativo il *referendum* tenutosi il 18 aprile 1993, che dalla nuova disposizione introdotta dalla legge 16 maggio 2014 n. 79 (norme più favorevoli sotto il profilo dell'entità della pena rispetto alla l. n. 10 del 2014 e al D.L. 20 marzo 2014, avendo ridotto le pene detentive previste da uno a cinque anni a sei mesi fino a quattro anni).

Dal punto di vista intertemporale, il nuovo quinto comma si applicherà ai processi pendenti per fatti commessi dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 146/2013 e dunque a partire dal 24 dicembre 2013, trattandosi di *lex mitior* sopravvenuta più favorevole ai sensi di cui all'art. 2, comma 4 c.p.

Quanto ai processi ancora pendenti per fatti precedenti al 24 dicembre 2013, la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge Fini-Giovanardi fa sì che debba ritenersi come mai abrogata - e, quindi, legge del tempo in cui i fatti sono stati commessi - la disciplina di cui al quinto comma dell'art. 73 t.u. nella versione originaria (c.d. Iervolino-Vassalli), che prevedeva la pena della reclusione da uno a sei anni per i fatti concernenti le c.d. droghe pesanti e quella della reclusione da sei mesi a quattro anni per le droghe "leggere".

La nuova disciplina è dunque, rispetto a quest'ultima, senz'altro più favorevole per quanto riguarda i fatti aventi ad oggetto le droghe pesanti, e dovrà essere applicata ai sensi dell'art. 2, comma 4 c.p., in quanto *lex mitior* sopravvenuta rispetto a quella in vigore al momento del fatto; mentre rispetto ai fatti aventi ad oggetto le c.d. droghe leggere, si dovrà stabilire caso per caso quale sia la disciplina più favorevole, in relazione alla natura meramente circostanziale del comma quinto nella sua versione "Iervolino-Vassalli" e alla sua mutata natura di fattispecie autonoma nella versione oggi vigente.

Tanto premesso, deve osservarsi che, a parità di pena (reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa da euro 1.032 a euro 10.329), la nuova disciplina risultante dalla l. 16 maggio 2014 n. 79, da interpretarsi alla luce della modi-



fica strutturale apportata all'art. 73, comma V, D.P.R. 309/90 dall'art. 2 del recente D.L. 23 dicembre 2013, convertito nella l. 10 del 21 febbraio 2014, appare complessivamente più favorevole e da ritenersi applicabile anche per i fatti commessi sotto il vigore della previgente disciplina.

Come anticipato, la grande novità che connota l'art. 2 del recente D.L. 23 dicembre 2013, convertito nella l. 10 del 21 febbraio 2014, consiste nella modifica strutturale e sostanziale dell'istituto della lieve entità di cui all'art. 73, comma V, D.P.R. 309/90.

Esso da circostanza attenuante ad effetto speciale è, infatti, divenuto reato autonomo.

Ne consegue che, nella valutazione comparata delle leggi, il maggiore favore della nuova disposizione dell'art. 73 comma V, quale risultante dalla l. 16 maggio 2014 n. 79, deriva dal rilievo che la norma è sottratta al giudizio di comparazione delle circostanze di cui all'art. 69 c.p. e, pertanto, appare quella in concreto più favorevole.

Il novum normativo, peraltro, con la radicale modifica del fatto di lieve entità in autonoma fattispecie di reato, ha effetti ulteriori perché da tale trasformazione deriva l'inapplicabilità della disciplina dell'art. 69, comma 4, c.p. anche alle altre circostanze attenuanti (*in primis*, quelle generiche) che fossero ravvisate nella fattispecie concreta.

Ne deriva il dispiegarsi, con massima autonomia, del potere discrezionale del giudice.

Aggiungasi, a conforto della superiore proposizione, che la diminuzione della pena edittale operata dalla l. 16 maggio 2014 n. 79 ha effetti ancora più significativi nel processo penale minorile.

La riduzione della pena per il reato autonomo di cui all'art. 73 comma V, D.P.R. 309/90, introdotta dalla l. 16 maggio 2014 n. 79, neutralizza la valenza operativa della modifica apportata all'art. 19, comma V, del D.P.R. 22 settembre 1988 n. 448 dalla recente legge n. 10 del 2014, di conversione del decreto-legge n. 146 del 2013, là dove si stabiliva che "la diminuzione della minore età non opera per i delitti di cui all'art. 73, comma V, D.P.R. 309/90".

Ed invero, in ragione del nuovo limite edittale (abbassato a quattro anni) nei confronti del minorenni non sono più consentite misure cautelari, anche diverse dalla custodia cautelare, che l'art. 19, comma IV, del D.P.R. circoscrive ai delitti per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni (circostanza da apprezzarsi anche nel presente processo, potendo - in ipotesi - ancora essere richiesta una misura cautelare nei confronti dell'imputato).

In conclusione, può senz'altro affermarsi che la nuova disciplina prevista dalla l. 16 maggio 2014 n. 79 è complessivamente più favorevole a quella previgente.

Il giudizio espresso di maggior favore per l'imputato della nuova disciplina è, oltretutto, conforme alla recente giurisprudenza di legittimità, che, in un caso simile a quello oggetto del presente processo, annullava con rinvio la sentenza della Corte di Appello territoriale limitatamente al trattamento sanzionatorio, invitando il giudice di rinvio a rivalutare quest'ultimo, in ragione del nuovo minimo edittale previsto dalla l. 16 maggio 2014, n. 79, ritenuta più favorevole anche per i "fatti lievi" commessi prima del dicembre 2013 (*cf.* Cass, sez. III, 12 giugno 2014, n. 27955, Gilberti, secondo cui "in tema di sostanze stupefacenti la fattispecie prevista dall'art. 73, comma V, D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309, così come da ultimo modificata dall'art. 2 d.l. 20 marzo 2014, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 16 maggio 2014, n. 79, costituisce un'ipotesi autonoma di reato, il cui regime sanzionatorio si rivela di maggior favore per il reo sia per le droghe pesanti sia per le droghe leggere").

Ciò stabilito, non vi è dubbio che la questione di legittimità costituzionale, così come prospettata, ha indubbia rilevanza nel presente processo, che non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione del quesito sollevato.

Può senz'altro affermarsi - alla luce degli accertamenti tecnici esperiti - che la natura della sostanza stupefacente (marijuana) contestata all'imputato minorenni A.

F. rientra nella tabella n. II. Inoltre, pur senza anticipare il giudizio di merito, può concretamente ritenersi che la condotta delittuosa contestata sia inquadrabile - avuto riguardo ai "mezzi, alle modalità o alle circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze" - nell'ipotesi criminosa di cui all'art. 73, comma V, D.P.R. 309/90, sicché il profilo dell'entità della pena applicabile in relazione a tale fattispecie autonoma è assolutamente rilevante.

La rilevanza della questione si può apprezzare ancora sotto il profilo della violazione dell'art. 117 Cost., ovvero della sopravvenuta inosservanza da parte del legislatore dell'obbligo statale di adeguamento alle decisioni comunitarie e, come si esaminerà nel dettaglio più avanti, dell'art. 4 della Decisione Quadro 2004/757/GAI del Consiglio dell'Unione Europea del 25 ottobre 2004, che vincola gli Stati membri a norme minime per la determinazione degli elementi costitutivi e delle sanzioni in materia di reati concernenti gli stupefacenti.

In particolare, la questione di legittimità costituzionale prospettata appare rilevante in quanto, ove lo Stato Italiano si adeguasse alla risoluzione internazionale indicata, la pena massima prevista per i reati minori in materia di stupefacenti non particolarmente pericolosi per la salute (come la marijuana) dovrebbe essere contenuta tra almeno uno e tre anni di reclusione e, comunque, dovrebbe essere differenziata da quella prevista per le sostanze più dannose.



È evidente, pertanto, che la previsione dell'art. 73, comma V, del D.P.R. 309/90, nel testo risultante dalla citata novella legislativa, non rispetti tale parametro, con diretta ripercussione sulle opzioni sanzionatorie da contemplare nel presente processo, che viceversa - ove rispondenti alla normativa internazionale - garantirebbero un massimo edittale per le sostanze stupefacenti meno dannose per la salute che, in ogni caso e nonostante l'esercizio del potere discrezionale del giudice, consentirebbe all'imputato di riportare - in caso di condanna - una pena detentiva comunque inferiore ai tre anni (in virtù dell'obbligatorietà dell'applicazione della diminuzione della minore età ex art. 98 c.p.) e, quindi, una maggiore possibilità - ricorrendone gli altri parametri di legge - di usufruire dei benefici previsti dalla legislazione minorile sopra indicati (sospensione condizionale della pena, applicazione di sanzione sostitutiva o perdono giudiziale).

In ogni caso, la questione sarebbe rilevante - con dirette conseguenze sul piano delle opzioni sanzionatorie nel presente processo - anche qualora si intendesse la normativa internazionale vincolante solo nel limite minimo del massimo di pena detentiva (almeno un anno), nettamente superiore a quello (mesi *sei*) previsto dall'art. 73, comma V, D.P.R. 309/90.

PROFILO DI NON MANIFESTA INFONDATEZZA

Prima questione: sospetto contrasto con gli artt. 3 e 27, III comma Costituzione.

La disposizione censurata, ovvero l'art. 73, comma V nel testo risultante dalla legge 16 maggio 2014 n. 79 (che ha operato conversioni con modifiche dell'art. 1, comma 24, lett. a) del D.L. 20 marzo 2014, n. 36), si espone ad un sospetto di irragionevolezza nella parte in cui smonta la distinzione tra le droghe pesanti e le droghe leggere.

Preliminarmente, è d'obbligo ricordare ancora una volta che la sentenza n. 32/2014 della Corte costituzionale ha asportato dall'ordinamento gli artt. 4 bis e 4 vicies ter del D.L. 272/2005 (convertito poi con la l. 49/2006), e reintrodotta la classificazione delle sostanze stupefacenti, restituendo dignità giuridica - oltre che scientifica - alla distinzione.

Al punto 4.4. della sentenza citata la Consulta descrive l'operazione legislativa del 2006 come "un'innovazione sistematica alla disciplina dei reati in materia di stupefacenti, sia sotto il profilo delle incriminazioni sia sotto quello sanzionatorio, il fulcro della quale è costituito dalla parificazione dei delitti riguardanti le droghe cosiddette «pesanti» e di quelli aventi ad oggetto le droghe della precedente disciplina, che... coinvolgendo delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, ex art. 72 Cost.”.

Ne consegue che la differenziazione sanzionatoria per fatti connessi a “droghe pesanti” e “droghe leggere” ha, per l'effetto della citata sentenza n. 32, valenza costituzionale.

Dunque, l'eliminazione della differenziazione praticata dall'art. 1, comma 24 ter, lett. a) del D.L. 36/2014, confermata dalla legge di conversione l. 16 maggio 2014 n. 79, risulta operazione di dubbia legittimità costituzionale. Essa risulta a fortiori sospetta là dove si consideri che il legislatore ha soppresso la distinzione tra droghe pesanti e droghe leggere solo per il fatto lieve, a fronte della permanente diversificazione per il reato più grave.

Se, infatti, per le ipotesi di non lieve entità vige un differente trattamento sanzionatorio per sostanze appartenenti a tabelle diverse, analoga proporzione non è irragionevolmente rispettata per i fatti di lieve entità, puniti in modo indiscriminato con la stessa previsione, pur aventi ad oggetto sostanze stupefacenti o psicotrope appartenenti alle differenti tabelle di cui all'art. 14 del medesimo D.P.R.

In sintesi, la non manifesta infondatezza della questione si ravvisa nell'evidente asimmetria punitiva tra le suddette norme penali.

Alla irragionevolezza estrinseca deve aggiungersi l'ulteriore profilo per il quale l'equiparazione sanzionatoria interna nei fatti di lieve entità (droghe pesanti/droghe leggere) si scontra, ulteriormente, con la disomogeneità intrinseca del disvalore del reato (il fatto di lieve entità commesso con droghe pesanti non può ritenersi parificabile al medesimo fatto compiuto con droghe leggere), stante il diverso spessore dell'interesse tutelato.

Benché, quindi, appartenga alla discrezionalità del legislatore la determinazione della quantità e qualità delle sanzioni penali, è altrettanto vero che il vaglio di legittimità costituzionale possa e debba estendersi alla verifica che tale discrezionalità rispetti il limite della ragionevolezza (intrinseca ed estrinseca) e del correlato principio di proporzionalità. Essi devono intendersi quali canoni di controllo sull'equilibrio interno tra disvalore del fatto e sanzione comminabile, rispondenti al fondamento costituzionale della rieducazione (art. 27, comma 3 Cost.), il cui valore - dotato di dignità autonoma - appare confermato anche dal disposto di cui all'art. 49, comma 3 Carta dei Diritti Fondamentali U.E.



Ciò premesso, la norma citata legittima un sospetto di contrasto con il principio di eguaglianza formale e sostanziale consacrato nell'art. 3 Cost., che comporta che siano trattate ugualmente situazioni eguali e diversamente situazioni diverse, con la conseguenza che ogni differenziazione, per essere giustificata, deve risultare ragionevole, cioè razionalmente correlata al fine per cui si è inteso stabilirla.

Tale razionalità non sembra potersi rintracciare nel vigente art. 73, del D.P.R. n. 309 del 1990, in quanto non si ravvisano argomenti plausibili della disomogeneità interna della norma e, in particolare, a giustificazione del venire meno della rilevanza tributata a natura e tipologia della sostanza oggetto del reato allorché si tratti di fatti di lieve entità.

Oltretutto, il profilo di dissonanza evidenziato appare ancora più evidente, là dove si evidenzia che il d.l. n. 36 del 2014, convertito - con modificazioni - nella l. n. 79 del 2014, ha ripristinato un trattamento sanzionatorio differenziato, in ragione della sostanza stupefacente, anche rispetto agli illeciti amministrativi di cui all'art. 75, del D.P.R. n. 309/90.

Aggiungasi, a conforto della superiore proposizione, che *l'incipit* "Salvo che il fatto non costituisca più grave reato" (che è stato introdotto quale elemento qualificante la natura di reato autonomo in luogo di circostanza, come interpretato dalla Corte di Cassazione sez. III, sentenza n. 16029 del 17 aprile 2014, e Sez. VI sent. n. 14288 del 26 marzo 2014), appare indice sintomatico della intima sintonia ed analogia, sia fattuale che giuridica, che intercorre tra le fattispecie contemplate ai commi, 1, 4 e 5 dell'art. 73.

Il comma V è un reato *minor*, ma è pur sempre (sia materialmente che formalmente) il medesimo reato descritto nei commi 1 e 4, dell'art. 73, perché medesime sono le condotte materiali.

Infine, altro argomento che merita di essere considerato si desume dal ripristino di una pluralità di tabelle, all'interno delle quali collocare - separatamente - le singole sostanze.

La circostanza che la cannabis sia inserita nella tabella II conferma, infatti, la differenza di tale sostanza da quelle inserite nella tabella I (per definizione droghe pesanti).

La distinzione così operata non risponde (né può rispondere) ad un mero canone formale, bensì esso è elemento di base e costitutivo delle previsioni sanzionatorie contenute nell'art. 73, comma 4, posto che ciascuna di tali disposizioni opera un preciso riferimento tabellare, l'una alla tabella I e l'altra alla tabella II.

Il doppio binario venutosi a creare per la scelta legislativa non appare, quindi, affatto fondato e giustificato.

In linea di continuità con quanto sinora sostenuto non appare condivisibile l'orientamento giurisprudenziale (v., tra le altre, Corte di Cassazione n. 10514/14), secondo cui il trattamento sanzionatorio unitario previsto dalla riformulazione del comma V, dell'art. 73, D.P.R. 309/90, non solo risulterebbe compatibile - pur nella sua diversità - con la complessiva struttura della norma incriminatrice in questione, ma, addirittura, non sarebbe ravvisabile irragionevolezza nell'oggettivo contrasto tra la norma in questione e il parametro costituzionale dell'art. 3 Costituzione.

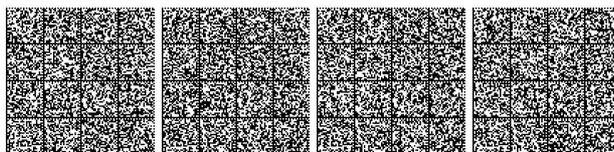
Sostiene, in proposito, il Collegio di legittimità che il legislatore avrebbe, per nulla irragionevolmente, deciso di svalutare "il rilievo della natura della sostanza stupefacente tratta... a fronte di specifiche modalità del fatto criminoso, tali da rivelarne la concreta ed obiettiva ridotta idoneità offensiva...".

Si tratta di una spiegazione che non convince perché le modalità del fatto cui al Corte di Cassazione opera riferimento - in realtà - già vengono utilizzate nella *ratio* della norma attenuatrice, come paradigma per definire il livello dell'entità della condotta.

La Corte finisce per sovrapporre quei parametri che - espressamente previsti dal comma V - costituiscono l'elemento essenziale che qualifica e differenzia tale disposizione di legge rispetto alla previsione ordinaria dei commi 1 e 4, dell'art. 73 (in quanto distinguono il grado di particolare allarme e di specifica pericolosità - soggettiva - che condotte tassativamente individuate suscitano intrinsecamente), con quella che, invece, appare una *ratio* filosofica fondamentale del legislatore del 1990 e che attiene ad una forma di pericolosità distinta e totalmente autonoma rispetto alla precedente esaminata, perché essa, invece, di natura oggettiva, siccome correlata con la tipologia dello stupefacente.

Neppure il successivo richiamo al potere discrezionale del Giudice - che si ricollega ad una presunta pluralità di soluzioni sanzionatorie, la cui ampiezza appare tale da consentirne, con un soddisfacente grado di duttilità, l'agevole adattamento al singolo episodio di vita in concreto sottoposto al suo esame - pare conclusione accettabile.

La quantificazione della pena, nel rispetto del principio di rieducazione, presuppone (o meglio deve presupporre) una proporzione tra disvalore del fatto e quantità di sanzione con il fine di non pregiudicare, già nella determinazione della commisurazione edittale, il conseguimento dello scopo special preventivo della pena.



In tal senso una dosimetria sanzionatoria indistinta, che non tenga conto della diversità del disvalore sotteso, non può giustificarsi alla luce del potere discrezionale previsto agli artt. 132 e 133 c.p.p., allor'quando esso si tramuti in un rimedio all'indeterminatezza normativa per un recupero indiretto di tassatività.

Come ha osservato la Consulta nella pronuncia 285/1991, il rapporto tra il principio di riserva di legge e quello dell'individuazione della pena, strettamente correlato all'eguaglianza sostanziale, deve tradursi in un'adeguata articolazione dei trattamenti sanzionatori.

Mediante la determinazione legislativa dei limiti edittali della pena viene assegnato al giudice il compito di 'proporzionare' la sanzione concreta non già al giudizio di disvalore sul fatto previsto dalla legge come reato, ma alla scala di graduazione individuata dal minimo e dal massimo edittali. Nel caso di specie, viceversa, il giudice andrebbe ben oltre il suo compito di concretizzazione sanzionatoria, con la conseguenza di un'illegittima sostituzione alla valutazione del legislatore e con violazione sostanziale del principio di riserva di legge.

In altri termini, la risoluzione del problema della coerenza intrinseca di una norma complessa, quale appare l'art. 73 - vera architrave della disciplina penale degli stupefacenti - non può essere lasciato alla discrezionalità del giudice, in sede di commisurazione della pena, essendo riservato al legislatore il compito di indicare i limiti sanzionatori per le varie fattispecie criminose che veicolano disvalori diversi, secondo il principio di legalità consacrato dagli artt. 25 Cost. e 1 c.p.

Parallelamente, questo giudice ritiene che la norma richiamata sia in potenziale contrasto con il principio sancito dall'art. 27, terzo comma, Cost., da ritenersi intimamente connesso con quello di cui all'art. 3 Cost., sul rilievo che la previsione di una sanzione unica e non proporzionata non rispecchi pienamente la diversità di offesa del fatto incriminato, con ciò impedendo in capo al condannato, ancor più se minorenni, l'adeguata percezione del disvalore del fatto compiuto, con correlata violazione della finalità rieducativa della pena.

In altri termini, una sanzione penale rispetta il principio di rieducazione previsto dall'art. 27, comma terzo Cost., adempiendo, nel contempo, alla funzione di difesa sociale e di tutela delle posizioni individuali - là dove si traduca in una valutazione nella quale si trattino diversamente situazioni differenti, ovvero quando il *quantum* di pena in relazione a condotte il cui disvalore del fatto (più o meno intenso in relazione alla tipologia di sostanza stupefacente, benché di lieve entità) e valore dell'interesse protetto (danno maggiore o minore dipendente dalla specificità della sostanza, nonostante la lieve entità) siano *ab imis* tipizzati, distinti e, quindi, coerenti con l'esigenza di risocializzazione dell'autore in applicazione dell'art. 27, comma 3, Cost.

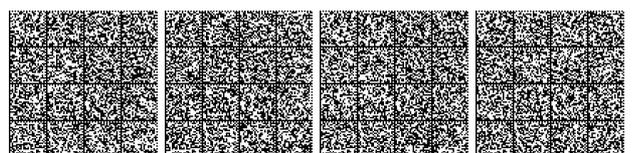
Come sopra anticipato, nonostante appartenga alla discrezionalità del legislatore la determinazione della quantità e qualità delle sanzioni penali, è altrettanto vero che il vaglio di legittimità costituzionale possa e debba estendersi alla verifica che tale discrezionalità rispetti il limite della ragionevolezza (intrinseca ed estrinseca) e del correlato principio di proporzionalità.

Essi devono intendersi quali canoni di controllo sull'equilibrio interno tra disvalore del fatto e sanzione comminabile, rispondenti al fondamento costituzionale della rieducazione (art. 27, comma 3 Cost.), il cui valore - dotato di dignità autonoma - appare confermato anche dal disposto di cui all'art. 49, comma 3 Carta dei Diritti Fondamentali U.E.

In conclusione, la pena prevista dall'art. 73, comma V, D.P.R. 309/90, oltre che nettamente sproporzionata rispetto a quella distinta prevista per la pena ordinaria dalla medesima disposizione per le ipotesi contemplanti droghe di tabelle diverse, appare in conflitto con i correlati principi di uguaglianza e proporzionalità, previsti dagli articoli 3 e 27 Costituzione, secondo cui la pena deve essere adeguata al fatto e funzionale alla rieducazione del *reo*.

Nel caso *de quo*, la lesione del principio rieducativo indicato in danno dell'imputato potrebbe derivare - nonostante l'esercizio del potere discrezionale del giudice (che, in ogni caso, non può sconfinare nell'arbitrio e può, comunque, essere soggetto a condizionamenti diversi in relazione ai contesti ambientali in cui si esercita la giurisdizione) - dall'entità indiscriminata e sproporzionata del paradigma edittale previsto dall'art. 73 comma V, D.P.R. 309/90, nel testo risultante dalla novella del 16 maggio 2014 n. 79.

Oltretutto, le sanzioni previste da tale norma non sono in linea con i parametri comunitari (condivisi) in materia - così come meglio si esporrà più avanti - e potrebbero precludere oggettivamente all'imputato - nonostante l'esercizio del potere discrezionale del giudice - alcuni benefici, come la sospensione condizionale della pena, il perdono giudiziale e l'applicazione di sanzioni sostitutive ex art. 30 D.P.R. 22 settembre 1988 n. 448 (previsti in favore dei minorenni con l'obiettivo di non interromperne i processi educativi in corso e favorirne la rapida fuoriuscita dal circuito penale), ancorati dal legislatore a determinati parametri indefettibili, tra quali spicca l'entità della pena.



Seconda questione: sospetto contrasto con l'art. 117, primo comma, Costituzione in riferimento alla decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 25 ottobre 2004 e all'art. 49, 3° paragrafo, Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE.

La stessa disposizione è, ad avviso di questo giudice, attraversata da un altro profilo di sospetta incostituzionalità, intimamente connesso a quelli prima esaminati, oltretutto non nuovo poiché già sollevato rispetto agli artt. 4 bis e 4 vicies ter del D.L. 272/2005.

Può prospettarsi, ancora una volta, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. per mancata attuazione dell'art. 4 della Decisione Quadro 2004/757/GAI (tutt'ora in vigore per effetto degli artt. 9 e 10 Protocollo n. 36 al Trattato di Lisbona) che chiede ai legislatori nazionali "pene detentive effettive, proporzionate e dissuasive", indicando in modo specifico, fin dalla formulazione del considerando n. 5, la direzione della proporzionalità.

Preliminarmente, non si può tacere che la Corte costituzionale in un passo della sentenza già menzionata, numero 32/2014, ha ribadito la necessità di ritornare alla normativa precedente in virtù degli obblighi di criminalizzazione comunitari rintracciati proprio nella decisione quadro 2004/757/GAI, dettante norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti e precursori, che consentano l'attuazione di una comune strategia, a livello dell'Unione Europea, intesa a combattere tale traffico.

Pertanto, è la stessa Consulta a riconoscere alla decisione-quadro lo *status* di parametro interposto di costituzionalità.

Le disposizioni ivi previste costituiscono esempio di parametro di costituzionalità in quanto al legislatore nazionale è richiesta una produzione legislativa conforme alle disposizioni contenute nel testo della decisione quadro ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., Detto parametro si definisce interposto in quanto riproduce uno strumento normativo sovra nazionale (fonte - fatto), recuperato nella vincolatività attraverso l'art. 117, primo comma Cost. ("La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali").

Le disposizioni raccolte nella decisione quadro sono, atteso il chiaro tenore dell'art. 34, comma 2, lett. b) Trattato dell'Unione Europea (versione antecedente al 1° dicembre 2009), vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi, pur essendo prive di efficacia diretta.

La vincolatività delle statuizioni della decisione quadro (in specie della decisione quadro 2004/757/GAI) si manifesta in più direzioni.

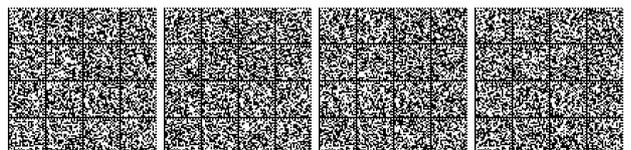
Anzitutto, si prevede in capo alle Autorità Giudiziarie l'obbligo di interpretare il diritto interno in modo conforme, quando sia reso possibile dal tenore letterale delle disposizioni nazionali (CGUE, 16.6.2005, C-105, Pupino). Inoltre, per risolvere antinomie non componibili nell'interpretazione, la disposizione comunitaria quando è priva di effetto diretto (quale è sempre la decisione quadro Gai per espressa volontà dell'art. 34 TUE ante Lisbona) integra il disposto dell'art. 117, 1 comma, Cost., inserendosi nel discorso costituzionale al pari di parametro interposto.

La vincolatività della decisione quadro, inoltre, comporta l'insorgenza in capo allo Stato, che sia rimasto inadempiente rispetto agli obblighi comunitari, di una responsabilità nei confronti del cittadino danneggiato dalla violazione del diritto comunitario (CGUE, 05.03.1996, C-46, Brasserie du oeuher Sa).

Tanto premesso in ordine generale, le disposizioni della decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio dell'Unione europea del 25 ottobre 2004, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione Europea l. 335/11 (11 novembre 2004), prevedono pene differenziate per gli stupefacenti più dannosi per la salute.

L'art. 4 della decisione quadro raccomanda di prevedere un "trattamento sanzionatorio differenziato per i vari tipi di droga" (1. Ciascuno Stato membro provvede affinché i reati di cui agli articoli 2 e 3 siano soggetti a pene detentive effettive, proporzionate e dissuasive. 2. Ciascuno Stato membro provvede affinché i reati di cui all'art. 2 siano soggetti a pene detentive della durata massima compresa tra almeno 1 e 3 anni. 3. Ciascuno Stato membro provvede affinché i reati di cui all'art. 2, paragrafo lettere a), b) e c) siano soggetti a pena detentiva della durata massima compresa fra almeno 5 e 10 anni in presenza di ciascuna delle seguenti circostanze: a) il reato implica grandi quantitativi di stupefacenti; b) il reato o implica la fornitura degli stupefacenti più dannosi per la salute, oppure ha determinato gravi danni alla salute di più persone.).

Ciò premesso, è evidente che la legge del 16 maggio 2014 n. 79, di conversione del D.L. 20 marzo 2014, n. 36, nei termini in cui ha modificato l'art. 73, comma V, D.P.R. 309/90, prevedendo pene detentive variabili - per qualunque sostanza stupefacente - tra mesi sei e anni quattro di reclusione, violi l'art. 4 della decisione UE 757/GAI/2004, che per i reati minori in tema di stupefacenti (categoria in cui può essere inquadrato il reato oggetto del presente processo indica una durata massima compresa tra almeno 1 e 3 anni.



La violazione è apprezzabile sia sotto il profilo dei limiti massimi di pena detentiva, sia - qualora l'avverbio "almeno" dovesse ritenersi applicabile solo al primo termine edittale - in riferimento ai limiti minimi dei massimi di pena detentiva (almeno anni uno per la decisione quadro, mesi sei per l'art. 73, comma V, D.P.R. 309/90).

La violazione della normativa comunitaria, di contro, è poi apprezzabile anche con riferimento alla disciplina dettata per le fattispecie criminose che riguardano le sostanze stupefacenti più dannose per la salute, per le quali la decisione-quadro indicata - stabilendo ancora una volta la necessità di un differente trattamento sanzionatorio suggerisce che siano soggette a pene detentive della durata massima compresa almeno tra 5 e 10 anni,

Di contro, l'art. 73 comma V nei termini risultanti dalla legge del 16 maggio 2014 n. 79 (di conversione del D.L. 20 marzo 2014, n. 36) prevede che anche i reati minori concernenti le sostanze più dannose per la salute siano puniti - analogamente a quelli relativi alle sostanze stupefacenti meno dannose - con pene della reclusione da sei mesi a quattro anni e della multa da euro 1.032 a euro 10.329, ovvero con una pena detentiva irrispettosa dei minimi dei massimi editali, cui la decisione Quadro assoggetta le condotte ivi stigmatizzate (ovvero minimo 5 anni), laddove queste implicino la fornitura degli stupefacenti più dannosi per la salute (ovvero le cc.dd. droghe pesanti).

Nel caso di specie, pertanto, potrebbe ravvisarsi un'ipotesi di inadempimento statale di un obbligo sovranazionale, connotato da un grado di determinatezza tale da rendere l'antinomia eventualmente riscontrata censurabile da parte della Corte costituzionale.

Ma vi è di più.

Per completezza di esposizione; non appare superfluo procedere - anche per i profili di stretta connessione con le questioni sopra analizzate - ad un'analisi più approfondita del punto n. 5 delle considerazioni preliminari della decisione 2004/757/GAI.

Tale norma - vero fulcro legislativo - costituisce, infatti, passo di carattere generale e, comunque, necessariamente propedeutico alla disamina dell'impianto normativo propriamente detto, il quale traduce, al successivo art. 4, in termini specifici l'indicazione generale.

Il punto n. 5) delle premesse della decisione del Consiglio della UE afferma, infatti, che le sanzioni concernenti le condotte illecite in materia di stupefacenti, devono ispirarsi ai principi della "efficacia", "proporzionalità" e "dissuasività".

Tra questi canoni fondamentali, quello che più significativamente si pone in correlazione con le sanzioni previste dall'art. 73, comma 5, D.P.R. 309/90, appare quello della proporzionalità della pena.

Il criterio in parola risulta di specifica importanza tanto a livello di legislazione comunitaria, quanto sul piano del diritto interno italiano, posto che non è affatto revocabile in dubbio il suo rango di natura costituzionale, desumibile dal combinato disposto dagli artt. 3 e 27, commi 1 e 3, Cost.

Affinché il criterio della proporzionalità non rimanga però confinato al livello di una mera e semplice petizione di principio, di natura generica e astratta, il punto n. 5) della decisione del Consiglio dell'Unione Europea offre specifici e concreti canoni ermeneutici tendenzialmente fattuali, destinati a favorire l'individuazione dei limiti di pena: tra essi, riveste una peculiare importanza, "la natura degli stupefacenti oggetto di traffico".

Appare dunque evidente che, in base ad una simile caratterizzazione dello scopo da raggiungere, il principio della proporzionalità della pena si debba necessariamente coniugare con quelli della "offensività" e della "tassatività".

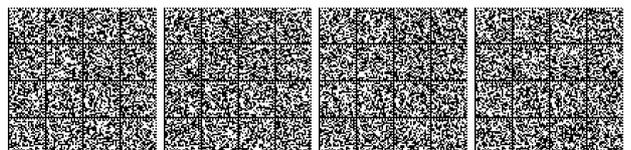
In particolare, la rilevanza del principio di "offensività" - allo scopo di identificare, in modo corretto e rispettoso dell'equazione tra fatto e sanzione concreta, la pena da prevedere in relazione ad una specifica ipotesi di reato - appare assoluta.

Il principio di "offensività" diviene, quindi, al contempo presidio di "controllo delle scelte di politica criminale" e "criterio ermeneutico indirizzato al giudice" (*ex plurimis*, pronunce C. Cost. n. 263 del 2000 e n. 225 del 2008).

Il concetto di "offensività", dunque, si pone come termometro del grado di antiggiuridicità del fatto o di un comportamento, ma - in pari tempo - anche quale parametro del tipo di riprovazione sociale di una condotta, o ancora, del livello di protezione e di tutela di un preciso bene giuridico.

Coerentemente, l'esempio di proporzionalità predisposto a livello comunitario offre risposte sanzionatale differenziate in relazione al diverso grado di offensività della condotta incriminata e, sotto un profilo meramente oggettivo, della tipologia di stupefacente valutata in relazione al danno alla salute che provoca.

Se dunque il legame tra proporzionalità e offensività risulta simbiotico e diretto nelle valutazioni operate dalla decisione 2004/757/GAI, lo stesso non pare, però, affatto rispettato e declinato dalla struttura dell'art. 73, comma V, D.P.R. 309/90, così venutosi a delineare dopo la riforma del 2014.



L'omologazione sanzionatoria tra sostanze che già, a costante parere della stessa comunità scientifica internazionale, sono individuate come differenti tra loro, non solo per caratteristiche organolettiche, ma soprattutto, in relazione al tipo di conseguenze (psico-fisiche) che la loro assunzione produce, potrebbe determinare, in forza della sua disapplicazione, un notevole *vulnus* del ricordato principio di offensività: è indiscutibile dal punto di vista scientifico che la cannabis produce effetti psicotropi e sulla salute dell'assuntore neppure comparabili con quelli derivati dall'assunzione di cocaina, eroina o extasy, tanto per citarne alcune.

La previsione normativa di una pena assolutamente identica (nel minimo edittale come nel massimo edittale), in relazione a precisi e dettagliati comportamenti aventi a oggetto sostanze che, seppur tutte classificate come illecite, esprimono una diversa, quanto evidente, capacità di attentato alla salute di chi ne faccia uso, non appare affatto improntata a canoni di ragionevolezza o logicità e, inoltre, risulta in netto contrasto la citata normativa comunitaria.

Pertanto, atteso che la legislazione comunitaria riconosce l'esistenza di stupefacenti più dannosi per la salute prevedendo un trattamento punitivo differenziato, la reintrodotta equiparazione delle sanzioni per il fatto di lieve entità è sospetta di essere costituzionalmente illegittima, al punto tale da esporre lo Stato ad ipotesi di risarcimento del danno da parte del cittadino danneggiato dall'inadempimento comunitario.

In altri termini, nell'adozione di una disposizione normativa che non corrisponde agli obiettivi denunciati in sede comunitaria, né alle indicazioni della Corte costituzionale che fa distinzione tra droghe pesanti e droghe leggere, deve ritenersi violato il principio di ragionevolezza nonché l'impegno di leale cooperazione, che dovrebbe governare il rapporto tra gli Stati membri e l'Unione.

Peraltro, la stessa violazione dell'art. 117 Cost. si propone - in punto di proporzionalità - in relazione all'art. 49, 3 paragrafo, Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (adottata al Consiglio europeo di Nizza il 7 dicembre 2012), là dove pretende che "Le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato".

L'inadempimento dello Stato Italiano alle statuizioni sopranazionali della decisione quadro 2004/757/GAI è stato, peraltro, implicitamente ribadito dalla Commissione delle Comunità Europee con relazione del 10 dicembre 2009 (Com/2009/669 definitivo).

La Commissione, dopo avere premesso che alcuni Stati, tra cui l'Italia non hanno rispettato l'obbligo di comunicazione di cui all'art. 9, paragrafo 2 della decisione quadro, nell'analizzare le misure nazionali di attuazione ha segnalato che in molti Stati membri pene detentive massime stabilite per i reati ordinari (art. 4, par. 1) sono in realtà molto più elevate rispetto alla proposta della decisione quadro (1-3 anni), così come avviene in Italia con la disposizione sospettata di illegittimità costituzionale.

Il complesso delle condizioni riassunte ha indotto la Commissione a trarre la conclusione che l'attuazione della Decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio del 25 ottobre 2004 "non è del tutto soddisfacente, non avendo molti Stati adeguato la legislazione vigente in funzione della decisione quadro...Senza contare che almeno sei Stati membri (tra cui l'Italia) non hanno trasmesso alcuna informazione, obbligatoria ai sensi dell'art. 9 della medesima decisione quadro".

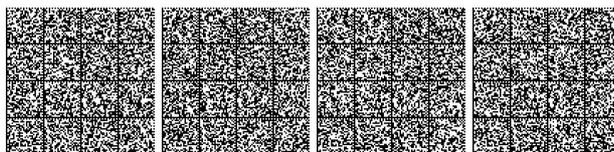
Per tali motivi la Commissione ha invitato gli Stati membri che non hanno adempiuto o abbiano adempiuto solo in parte agli obblighi di cui all'art. 9 della decisione quadro (1) a trasmettere quanto prima alla Commissione e al Segretario generale del Consiglio tutte le rispettive disposizioni di attuazione.

VALUTAZIONI CONCLUSIVE

Seguendo le direttrici delle sentenze "gemelle" n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale, non si può non riconoscere che, tra normativa interna di rango primario e la Costituzione, si è "interposta" una decisione, attuativa di un trattato internazionale, che, pur non direttamente applicabile, crea obblighi del nostro paese, quale Stato contraente.

Secondo l'indicazione proveniente dalle citate sentenze, tali obblighi, in primo luogo, impongono al giudice comune di "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 il giudice dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale 'interposta', egli deve investire questa Corte della relativa questione

(1) Articolo 9 Decisione quadro 2004/757/Gai del Consiglio del 25 ottobre 2004: 1. Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie per conformarsi alle disposizioni della presente decisione quadro entro il 12 maggio 2006. 2. Gli Stati membri trasmettono al Segretario Generale del Consiglio e della Commissione, entro il termine di cui al paragrafo 1, il testo delle disposizioni inerenti al recepimento nella legislazione nazionale degli obblighi loro imposti dalla presente decisione quadro. La Commissione, entro il 12 maggio 2009, presenta al Parlamento Europeo e al Consiglio una relazione sull'attuazione della decisione quadro



di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma spetterà poi alla Corte accertare il contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme garantiscono una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana" (Corte Cost. 349/2007).

Ciò premesso, è indubbio che il contrasto tra l'attuale formulazione dell'art. 73, comma V, D.P.R. 309/90 e la decisione quadro richiamata sia insanabile in via interpretativa (non potendo questo giudice intaccare - con un'esegesi adeguatrice che rischierebbe di sconfinare nell'arbitrio - i limiti minimi e massimi di pena detentiva previsti dalla disposizione e, comunque, dosare la sanzione in funzione delle differenze sostanze) e non può trovare rimedio nella disapplicazione della norma nazionale da parte del giudice comune, essendo la norma dell'Unione Europea priva di efficacia diretta.

È peraltro indiscutibile che il legislatore italiano non abbia provveduto, in ottemperanza al dovere derivante dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, a conformare la normativa interna ai dettami di quella comunitaria sopra indicata, anche con riferimento ai parametri edittali.

Il contrasto segnalato deve, pertanto, essere sottoposto alla verifica di costituzionalità del giudice ad quem, che, in virtù dei poteri derivanti ex art. 27, legge 11 marzo 1953, n. 87 potrebbe dichiarare anche l'illegittimità derivata dell'art. 73, comma V, D.P.R. 309/90, nella parte relativa alla violazione dei minimi dei massimi edittali previsti per le droghe più dannose della salute di cui all'art. 4 della medesima decisione quadro.

La declaratoria di incostituzionalità dell'art. 73, comma V, D.P.R. 309/90, nel testo risultante dalla legge 16 maggio 2014 n. 79, nella parte in cui non prevede un regime sanzionatorio differenziato in relazione alla tipologia e classificazione tabellare della sostanza stupefacente, conformemente ai parametri anche edittali di cui all'art. 4 della Decisione Quadro 2004/757/Gai del Consiglio dell'Unione Europea del 25 ottobre 2004, appare l'unica soluzione idonea (e propedeutica) a garantire l'adeguamento del diritto interno agli obblighi comunitari assunti in materia, oltre che un trattamento sanzionatorio proporzionato in relazione a situazioni di differente offensività e allarme sociale, funzionale al principio di rieducazione della pena.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma V, D.P.R. 309/90, nel testo risultante dalla legge 16 maggio 2014 n. 79, per contrasto con gli artt. 3, 27, III comma, e 117, I comma, della Costituzione nei termini in motivazione indicati e specificatamente nella parte in cui:

1) Non distingue - nel trattamento sanzionatorio tra fatti di lieve entità aventi ad oggetto sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alla tabella I e fatti di lieve entità aventi ad oggetto sostanze stupefacenti o psicotrope appartenenti alla differente tabella II dell'art. 14 del D.P.R. 309/90;

2) Non prevede dei limiti di pena detentiva differenziati e conformi ai parametri di cui all'art. 4 della Decisione Quadro 2004/757/Gai del Consiglio dell'Unione Europea del 25 ottobre 2004 e all'art. 49, 3° paragrafo, Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE.

Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria in sede, l'ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché all'imputato e al Pubblico Ministero;

Ordina che, a cura della cancelleria in sede, l'ordinanza sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Reggio Calabria, 5 febbraio 2015

Il Presidente: DI BELLA





RETTIFICHE

Avvertenza. — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

AVVISO DI RETTIFICA

Comunicato relativo all'ordinanza n. 81 del 12 febbraio 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia. (Ordinanza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1^a serie speciale - n. 20 del 20 maggio 2015).

L'intestazione dell'ordinanza citata in epigrafe, riportata alla pag. 110 della sopraindicata *Gazzetta Ufficiale*, è rettificata come segue:

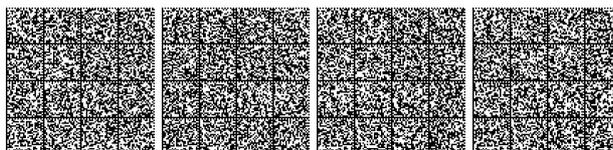
«Ordinanza del 12 febbraio 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Ruggiero Gianfranco ed altri contro il Ministero della difesa ed Inps.».

15C00222

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-024) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)** - annuale € **302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)** - semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)** - annuale € **86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)** - semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 5 0 6 1 7 *

€ 6,00

