

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 35

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 2 settembre 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

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 69. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 giugno 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Previsione che gli edifici esistenti, che siano oggetto di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione urbana, di recupero funzionale, di accorpamento e di ogni trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale vigenti, possono essere demoliti e ricostruiti all'interno dell'area di sedime o aumentando la distanza dagli edifici antistanti anche in deroga ai limiti di cui al D.M. Lavori Pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, fermo restando il rispetto delle norme del codice civile e della disciplina di tutela degli edifici di valore storico, architettonico e culturale - Previsione che gli eventuali incrementi volumetrici consentiti dalla normativa regionale vigente, possono essere realizzati con la sopraelevazione dell'edificio originario anche in deroga ai distacchi dai confini e dai limiti di zona prescritti dagli strumenti urbanistici ed edilizi vigenti ed in deroga agli artt. 7, 8 e 9 del D.M. n. 1444 del 1968, nonché con ampliamento fuori sagoma dell'edificio originario laddove siano comunque rispettate le distanze minime tra fabbricati di cui all'articolo 9 del medesimo decreto o quelle dagli edifici antistanti preesistenti, dai corrispondenti confini interni e limiti di zona se inferiori - Previsione che le disposizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle diverse previsioni sulla densità edilizia, sull'altezza degli edifici e sulle distanze tra fabbricati previste dagli strumenti di pianificazione urbanistica comunale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nonché della sfera di competenza legislativa concorrente statale in materia di governo del territorio.

- Legge della Regione Marche 13 aprile 2015, n. 16, art. 10.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; Decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, artt. 7, 8 e 9; decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 2-bis.

Pag. 1

- N. 7. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 17 luglio 2015 (della Regione Puglia).

Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico recante norme di attuazione dell'art. 38 del decreto-legge n. 33 del 2014 - Procedimento per il conferimento del titolo concessorio unico alle attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sulla terraferma - Previsione della necessità di acquisire l'intesa con la Regione nella sede della conferenza di servizi - Previsione, nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa, della applicabilità dei meccanismi di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 e all'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Puglia - Denunciata attribuzione della decisione finale ad un atto unilaterale dello Stato in contrasto con il "contesto di paritarietà" richiesto dalla giurisprudenza costituzionale - Lesione delle competenze legislative regionali nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Lesione delle competenze amministrative regionali spettanti alla Regione in base al principio di sussidiarietà - Denunciata introduzione di norme di rango regolamentare per la disciplina delle procedure di superamento della mancata intesa - Violazione del principio di legalità, secondo quanto precisato, con riguardo alla chiamata in sussidiarietà dalla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale - Istanza di sospensione.

- Decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 marzo 2015, artt. 3, comma 12, e 17, comma 1.
- Costituzione, artt. 97, comma secondo, 117, comma terzo, e 118, commi primo e secondo; decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38, comma 6, lett. a) e b); legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 14-quater.

Pag. 7



N. 157. Ordinanza del Tribunale di Grosseto del 10 marzo 2015.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Mancata previsione che il giudice, ai fini di ogni decisione di merito da assumere nel procedimento speciale di messa alla prova, proceda alla acquisizione e valutazione degli atti delle indagini preliminari di cui già altrimenti non disponga, restituendoli per l'ulteriore corso nel caso di esito negativo della pronuncia sulla concessione o sull'esito della messa alla prova - Violazione dei principi di uguaglianza, dell'obbligo di idonea motivazione dei provvedimenti giurisdizionali, di legalità, di non colpevolezza sino alla condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, art. 464-*quater*, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 111, comma sesto, 25, comma secondo, e 27, comma secondo.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato - Denunciata prescrizione dell'applicazione di sanzioni penali legalmente indeterminate - Violazione del principio di tassatività e determinatezza legale delle pene.

- Codice penale, art. 168-*bis*, commi secondo e terzo.
- Costituzione, art. 25, comma secondo.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Provvedimenti giurisdizionali modificativi o integrativi del programma di trattamento - Previsione del consenso dell'imputato quale condizione di ammissibilità, di validità o di efficacia - Violazione del principio dell'assoggettamento del giudice e delle sue funzioni soltanto alla legge - Contrasto con il principio di buon andamento ed efficienza delle attività dei pubblici poteri e con i principi di economicità e ragionevole durata del processo penale.

- Codice di procedura penale, art. 464-*quater*, comma 4.
- Costituzione, artt. 97, 101 e 111, comma secondo.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Denunciata prescrizione della irrogazione ed esecuzione di sanzioni penali consequenziali ad un reato per cui non risulta pronunciata né di regola pronunciabile alcuna condanna definitiva o non definitiva - Violazione del principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, artt. 464-*quater* e 464-*quinqües*.
- Costituzione, art. 27, comma secondo.....

Pag. 18

N. 158. Ordinanza del Tribunale di Grosseto del 10 marzo 2015.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Mancata previsione che il giudice, ai fini di ogni decisione di merito da assumere nel procedimento speciale di messa alla prova, proceda alla acquisizione e valutazione degli atti delle indagini preliminari di cui già altrimenti non disponga, restituendoli per l'ulteriore corso nel caso di esito negativo della pronuncia sulla concessione o sull'esito della messa alla prova - Violazione dei principi di uguaglianza, dell'obbligo di idonea motivazione dei provvedimenti giurisdizionali, di legalità, di non colpevolezza sino alla condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, art. 464-*quater*, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 111, comma sesto, 25, comma secondo, e 27, comma secondo.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato - Denunciata prescrizione dell'applicazione di sanzioni penali legalmente indeterminate - Violazione del principio di tassatività e determinatezza legale delle pene.

- Codice penale, art. 168-*bis*, commi secondo e terzo.
- Costituzione, art. 25, comma secondo.



Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Provvedimenti giurisdizionali modificativi o integrativi del programma di trattamento - Previsione del consenso dell'imputato quale condizione di ammissibilità, di validità o di efficacia - Violazione del principio dell'assoggettamento del giudice e delle sue funzioni soltanto alla legge - Contrasto con il principio di buon andamento ed efficienza delle attività dei pubblici poteri e con i principi di economicità e ragionevole durata del processo penale.

- Codice di procedura penale, art. 464-*quater*, comma 4.
- Costituzione, artt. 97, 101 e 111, comma secondo.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Denunciata prescrizione della irrogazione ed esecuzione di sanzioni penali consequenziali ad un reato per cui non risulta pronunciata né di regola pronunciabile alcuna condanna definitiva o non definitiva - Violazione del principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, artt. 464-*quater* e 464-*quinqües*.
- Costituzione, art. 27, comma secondo.....

Pag. 33

N. 159. Ordinanza del Tribunale di Grosseto del 10 marzo 2015.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Mancata previsione che il giudice, ai fini di ogni decisione di merito da assumere nel procedimento speciale di messa alla prova, proceda alla acquisizione e valutazione degli atti delle indagini preliminari di cui già altrimenti non disponga, restituendoli per l'ulteriore corso nel caso di esito negativo della pronuncia sulla concessione o sull'esito della messa alla prova - Violazione dei principi di uguaglianza, dell'obbligo di idonea motivazione dei provvedimenti giurisdizionali, di legalità, di non colpevolezza sino alla condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, art. 464-*quater*, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 111, comma sesto, 25, comma secondo, e 27, comma secondo.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato - Denunciata prescrizione dell'applicazione di sanzioni penali legalmente indeterminate - Violazione del principio di tassatività e determinatezza legale delle pene.

- Codice penale, art. 168-*bis*, commi secondo e terzo.
- Costituzione, art. 25, comma secondo.

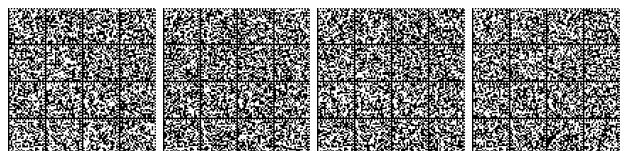
Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Provvedimenti giurisdizionali modificativi o integrativi del programma di trattamento - Previsione del consenso dell'imputato quale condizione di ammissibilità, di validità o di efficacia - Violazione del principio dell'assoggettamento del giudice e delle sue funzioni soltanto alla legge - Contrasto con il principio di buon andamento ed efficienza delle attività dei pubblici poteri e con i principi di economicità e ragionevole durata del processo penale.

- Codice di procedura penale, art. 464-*quater*, comma 4.
- Costituzione, artt. 97, 101 e 111, comma secondo.

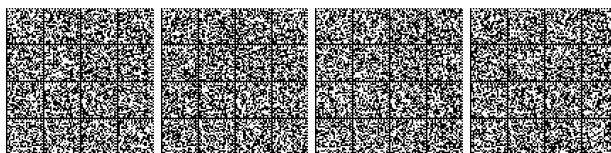
Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Denunciata prescrizione della irrogazione ed esecuzione di sanzioni penali consequenziali ad un reato per cui non risulta pronunciata né di regola pronunciabile alcuna condanna definitiva o non definitiva - Violazione del principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, artt. 464-*quater* e 464-*quinqües*.
- Costituzione, art. 27, comma secondo.....

Pag. 48



- N. 160. Ordinanza del Tribunale di Treviso del 20 gennaio 2015.
Reati tributari - Reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto - Previsione che, per i delitti di cui al d.lgs. n. 74 del 2000, l'applicazione della pena, ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., può essere chiesta dalle parti solo qualora ricorra la circostanza attenuante del pagamento dei debiti tributari relativi ai fatti costitutivi dei delitti medesimi - Disparità di trattamento tra imputati - Lesione del diritto di difesa.
- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 13, comma 2-*bis*, aggiunto dall'art. 2, comma 36-*vicies semel*, lett. *m*), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.
 - Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 63
- N. 161. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 13 marzo 2015.
Straniero e apolide - Assegno sociale - Condizioni - Titolarità della carta di soggiorno - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e della libertà fondamentali.
- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 18.
 - Costituzione, artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1. Pag. 65
- N. 162. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Campobasso del 7 maggio 2015.
Spese di giustizia - Contributo unificato nel processo tributario - Importo dovuto in caso di ricorso cumulativo o collettivo - Determinazione in base alla somma dei contributi previsti per i singoli atti impugnati, anziché in base alla somma totale dei tributi richiesti - Violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza sotto più profili - Ingiustificata diversità di disciplina rispetto ai ricorsi cumulativi riguardanti esclusivamente l'irrogazione di sanzioni (per i quali si fa riferimento al valore della lite costituito dalla somma di queste) - Disparità di trattamento impositivo fra contribuenti, a seconda che impugnino cumulativamente più tributi o più sanzioni, ovvero che l'ente impositivo adotti uno o più atti per crediti tributari di ammontare complessivamente identico - Irragionevole diversità di disciplina rispetto al processo civile - Violazione del principio di capacità contributiva - Compressione del diritto di difesa, del diritto alla tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione nonché del diritto a un processo equo e ad un ricorso effettivo - Inosservanza degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU (Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo).
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 14, comma 3-*bis*, come modificato dall'art. 1, comma 598, lett. *a*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147.
 - Costituzione, artt. 3, 24, 53, 113 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Pag. 67
- N. 163. Ordinanza della Corte dei conti del 22 aprile 2015.
Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Trattamenti 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 solidarietà sociale - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione (anche differita) - Lesione delle garanzie previdenziali - Violazione dei principi di capacità contributiva e di progressività - Elusione del giudicato delle sentenze della Corte costituzionale nn. 116/2013 e 208/2014.
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 486.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 36, 38, 53 e 136. Pag. 74



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 69

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 giugno 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Previsione che gli edifici esistenti, che siano oggetto di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione urbana, di recupero funzionale, di accorpamento e di ogni trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale vigenti, possono essere demoliti e ricostruiti all'interno dell'area di sedime o aumentando la distanza dagli edifici antistanti anche in deroga ai limiti di cui al D.M. Lavori Pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, fermo restando il rispetto delle norme del codice civile e della disciplina di tutela degli edifici di valore storico, architettonico e culturale - Previsione che gli eventuali incrementi volumetrici consentiti dalla normativa regionale vigente, possono essere realizzati con la sopraelevazione dell'edificio originario anche in deroga ai distacchi dai confini e dai limiti di zona prescritti dagli strumenti urbanistici ed edilizi vigenti ed in deroga agli artt. 7, 8 e 9 del D.M. n. 1444 del 1968, nonché con ampliamento fuori sagoma dell'edificio originario laddove siano comunque rispettate le distanze minime tra fabbricati di cui all'articolo 9 del medesimo decreto o quelle dagli edifici antistanti preesistenti, dai corrispondenti confini interni e limiti di zona se inferiori - Previsione che le disposizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle diverse previsioni sulla densità edilizia, sull'altezza degli edifici e sulle distanze tra fabbricati previste dagli strumenti di pianificazione urbanistica comunale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nonché della sfera di competenza legislativa concorrente statale in materia di governo del territorio.

- Legge della Regione Marche 13 aprile 2015, n. 16, art. 10.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; Decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, artt. 7, 8 e 9; decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 2-bis.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato c.f. 80224030587, fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti della Regione Marche, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 10 della Legge Regionale Marche n. 16 del 13 aprile 2015, recante «Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015" e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 "Bilancio di previsione per l'anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017", pubblicata nel B.U.R. n. 32 del 13 aprile 2015, all'art. 211 (in relazione all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione), all'art. 215, commi 3 e 5 (in relazione all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione), all'art. 219, comma 2 (in relazione all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione), all'art. 225 (in relazione all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione), e all'art. 239 (in relazione all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione).

La legge regionale in esame, secondo quanto previsto dall'art. 1, riunisce in un testo unico le disposizioni delle legge regionali in materia di Sanità e Servizi sociali, ai sensi dell'articolo 40 dello Statuto regionale e in attuazione della legge regionale 16 settembre 2011, n. 8 (Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali).



Al riguardo occorre premettere che:

a) l'art. 40 dello Statuto dell'Umbria prevede che:

«1. L'Assemblea legislativa autorizza con legge la Giunta a redigere, entro un tempo stabilito, progetti di testi unici di riordino e di semplificazione delle disposizioni riguardanti uno o più settori omogenei. La legge determina l'ambito del riordino e della semplificazione e fissa i criteri direttivi, nonché gli adempimenti procedurali a cui la Giunta si deve conformare».

2. Nel termine assegnato dalla legge la Giunta presenta all'Assemblea il progetto di testo unico delle disposizioni di legge. Il progetto è sottoposto all'approvazione finale dell'Assemblea con sole dichiarazioni di voto.

3. Le proposte di legge tendenti a modificare gli atti legislativi oggetto di riordino e di semplificazione e presentate nel periodo prefissato per la predisposizione del progetto di testo unico, sono discusse ed approvate solo sotto forma di proposte di modifica della legge di autorizzazione.

4. Le disposizioni contenute nei testi unici possono essere abrogate solo con previsione espressa; la approvazione di deroghe, di modifiche e di integrazioni deve essere testuale e prevedere, previa verifica del coordinamento formale, l'inserimento delle nuove norme nel testo unico.

5. Nelle materie oggetto del testo unico legislativo, la Giunta, nel rispetto dei criteri di riordino e semplificazione fissati dalla legge e acquisito il parere favorevole della Commissione competente, approva il testo unico delle disposizioni regolamentari di esecuzione di quelle autorizzate e provvede alla redazione di un testo unico compilativo, con l'indicazione per ogni disposizione della relativa fonte, legislativa o regolamentare»

b) Sulla legittimità di detta norma statutaria si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza n. 378/2004, affermando che «l'articolo in contestazione prevede che il Consiglio conferisca alla Giunta un semplice incarico di presentare allo stesso organo legislativo regionale, entro termini perentori, un "progetto di testo unico delle disposizioni di legge" già esistenti in "uno o più settori omogenei", progetto che poi il Consiglio dovrà approvare con apposita votazione, seppure dopo un dibattito molto semplificato» e aggiunge inoltre che «Ben può uno statuto regionale prevedere uno speciale procedimento legislativo diretto soltanto ad operare sulla legislazione regionale vigente, a meri fini "di riordino e di semplificazione". La stessa previsione di cui al terzo comma dell'art. 40, relativa al fatto che eventuali proposte di revisione sostanziale delle leggi oggetto del procedimento per la formazione del testo unico, che siano presentate nel periodo previsto per l'espletamento dell'incarico dato alla Giunta, debbano necessariamente tradursi in apposita modifica della legge di autorizzazione alla redazione del testo unico, sta a confermare che ogni modifica sostanziale della legislazione da riunificare spetta alla legge regionale e che quindi la Giunta nella sua opera di predisposizione del testo unico non può andare oltre al mero riordino e alla semplificazione di quanto deliberato in sede legislativa dal Consiglio regionale.

c) È fuor di dubbio dunque che la disposizione statutaria, e la richiamata sentenza della Corte costituzionale, pur consentendo una particolare procedura per la redazione di testi unici a fini di riordino e semplificazione, presuppongono che le norme oggetto della raccolta siano costituzionalmente legittime e quindi rispettose sia del corretto assetto di competenze tra Stato e Regioni, sia della legislazione comunitaria che, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, vincola l'esercizio della potestà legislativa anche delle Regioni.

d) Peraltro anche la legge regionale n. 8 del 2011 (Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali), richiamata dall'art. 1 della legge regionale in esame, che autorizza la Giunta regionale a presentare al Consiglio regionale un progetto di testo unico, prevede espressamente, all'art. 6, che nelle materie di legislazione concorrente la Giunta regionale si debba attenere al rispetto dei principi fondamentali contenuti nella legislazione statale di settore.

Pertanto il Testo Unico regionale, approvato dall'Assemblea regionale, ai sensi della richiamata norma Statutaria e quindi con apposita votazione, seppure dopo un dibattito molto semplificato, soggiace al controllo di legittimità svolto dal Governo nell'esercizio del potere che l'art. 127, primo comma, Cost., gli riconosce, di impugnare di fronte alla Corte costituzionale le leggi regionali.

Sulla scorta di tali considerazioni, numerose norme contenute nella legge regionale in esame, recante «Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali», ancorché riprodotte di norme regionali contenute in precedenti leggi regionali, risultano impugnabili sia alla luce del mutato quadro normativo di riferimento, sia perché, come affermato da consolidata giurisprudenza costituzionale, l'omessa impugnazione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di precedenti norme analoghe «non ha alcun rilievo, dato che l'istituto dell'acquiescenza non è applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale» (cfr. C. cost. sent. n. 139/2013).



In particolare presentano profili di illegittimità costituzionale, per i motivi di seguito specificati, le seguenti disposizioni:

1) L'articolo 26, comma 1, della legge regionale prevede che «Il Direttore generale delle aziende sanitarie regionali è nominato dal Presidente della Giunta regionale, su conforme deliberazione della Giunta stessa, tra soggetti che non abbiano compiuto il sessantacinquesimo anno di età, [...]».

Tale disposizione si pone in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'art. 3-bis, comma 3, del decreto legislativo n. 502/1992, che, nel prevedere le modalità ed i requisiti di nomina del direttore generale, non stabilisce alcun limite di età per il conferimento dell'incarico.

Pertanto l'art. 26, comma 1, della legge regionale in esame, nell'introdurre, ai fini della nomina del direttore generale, un ulteriore requisito rispetto a quelli previsti dalla disciplina del richiamato articolo 3-bis, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992, da considerarsi quale principio fondamentale della legislazione statale in materia di tutela della salute, viola l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

2) L'articolo 33 della legge regionale in esame, nel disciplinare la composizione e i compiti del collegio sindacale presso le aziende sanitarie regionali e presso le aziende ospedaliere universitarie, al comma 3, prevede che «[...] Il Collegio sindacale è composto da cinque membri, designati uno dalla regione, uno dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno dal Ministero della salute, uno dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e uno dall'Università degli Studi di Perugia».

Tale disposizione regionale si pone in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui al d.lgs. n. 502/1992. Infatti l'art. 3-ter, comma 3, di detto decreto, come modificato dall'articolo 1, comma 574, della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015), stabilisce che: «Il collegio sindacale dura in carica tre anni ed è composto da tre membri, di cui uno designato dal presidente della giunta regionale, uno dal Ministro dell'economia e delle finanze e uno dal Ministro della salute [...]».

La disposizione regionale in esame, altresì, contrasta l'art. 2, comma 1, lett. g), del d.l. n. 174/2012 che, nell'ambito delle norme di riduzione dei costi della politica, prevede che venga data attuazione alle regole stabilite dall'art. 6, comma 5, del d.l. n. 78/2010 riguardanti la riduzione dei componenti degli organi di amministrazione e controllo.

L'articolo 33, comma 3, della legge regionale in esame, pertanto, prevedendo una composizione del collegio sindacale delle aziende ospedaliere universitarie composta da cinque membri, e quindi più ampia rispetto alla composizione prevista dalle suddette disposizioni statali, viola i principi fondamentali della legislazione statale recati dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione sia in materia di tutela della salute, sia in materia di coordinamento di finanza pubblica.

Occorre, altresì, considerare che la legge di stabilità 2015, sopra citata, ha dato piena attuazione alle disposizioni del nuovo Patto della Salute 2014-2016 di cui all'Intesa stipulata in sede di Conferenza Stato-Regioni, nella seduta del 10 luglio 2014, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge n. 131/2003.

Con specifico riguardo alla materia in questione, la predetta intesa, infatti, all'articolo 13, rubricato «controlli», ha disposto, al comma 1, che «in linea con quanto previsto dall'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ed al fine di rafforzare il ruolo dei collegi sindacali delle aziende sanitarie e garantirne una composizione coerente con le disposizioni del presente Patto, Governo e Regioni convengono che detti collegi siano composti da tre componenti, di cui uno designato dal Presidente della giunta regionale, uno dal Ministro dell'economia e delle finanze ed uno dal Ministro della salute».

3) L'articolo 153 della legge regionale in esame, al comma 1, prevede l'istituzione, presso la Giunta Regionale, della Consulta tecnico-scientifica per il sistema regionale del sangue, alla quale è affidato, in particolare, il compito di elaborare: a) i programmi promozionali da attivarsi attraverso i mass-media; b) gli interventi di educazione sanitaria diretti a particolari fasce di popolazione; c) le proposte dirette alla migliore tutela dei donatori; d) le proposte concernenti indicazioni per l'aggiornamento degli operatori sul più razionale impiego delle risorse trasfusionali.

Il comma 3 del medesimo articolo disciplina la composizione della Consulta, prevedendo che alla stessa partecipano: a) l'assessore regionale alla sanità o suo delegato, che la presiede; b) i responsabili dei centri trasfusionali, presenti sul territorio regionale; c) cinque esperti designati dalle associazioni dei donatori volontari del sangue individuate con atto della Giunta regionale sulla base della rispettiva rappresentatività; d) un funzionario della Direzione regionale competente della Giunta regionale, e da questa designato.

La predetta disposizione regionale si pone in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui alla legge 21 ottobre 2005, n. 219, recante «principi generali per l'organizzazione delle attività trasfusionali», e, in particolare, con l'art. 6, comma 1, lettera c), di detta legge n. 219/2005, che affida tutte le funzioni di coordinamento



della rete trasfusionale regionale alle Strutture regionali di coordinamento (SRC), da individuarsi, in base al medesimo articolo 6, comma 1, mediante appositi accordi da stipularsi in sede di Conferenza Stato-Regioni.

A tale previsione è stata attuazione con l'Accordo Stato Regioni del 13 ottobre 2011, il quale definisce la Struttura regionale di coordinamento (SRC), prevedendo quanto segue: «La Struttura regionale di coordinamento (SRC) è una struttura tecnico organizzativa della Regione/Provincia Autonoma che garantisce lo svolgimento delle attività di supporto alla programmazione regionale in materia di attività trasfusionali e di coordinamento e controllo tecnico-scientifico della rete trasfusionale regionale, in sinergia con il Centro Nazionale Sangue». Esso, inoltre, affida alla SRC le «attività di coordinamento del sistema sangue regionale in tutti gli ambiti definiti dalla normativa vigente in materia di attività trasfusionali, al fine di garantire il costante perseguimento degli obiettivi di sistema, rendere omogenei i livelli di qualità, sicurezza, standardizzazione e contribuire al perseguimento dell'appropriatezza in medicina trasfusionale su tutto il territorio della Regione/Provincia Autonoma».

La Regione, tra l'altro, con delibera della Giunta Regionale n. 1767 del 27 dicembre 2012, ha già istituito la SRC, nel rispetto della richiamata normativa statale.

Pertanto, l'art. 153, della legge regionale in esame, affidando alla richiamata Consulta tecnico-scientifica le funzioni che la citata normativa nazionale attribuisce alla Struttura regionale di coordinamento, contrasta con la medesima normativa statale e viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di tutela della salute.

La medesima disposizione regionale in esame, inoltre, determina una duplicazione di organi e competenze, pregiudicando l'efficacia dell'attività di coordinamento, che, invece, in un settore delicato come quello delle attività trasfusionali, risulta di centrale importanza e, pertanto, viola il principio di buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 della Costituzione. L'art. 153 della legge regionale contrasta, altresì, con i principi di coordinamento di finanza pubblica recati dall'art. 6 del d.l. n. 78/2010 ai sensi del quale è prevista una riduzione dei costi degli apparati amministrativi e, pertanto viola l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento di finanza pubblica.

4) L'articolo 154, comma 2, della legge regionale in esame prevede che «[...] la Regione eroga contributi all'Associazione Volontari Italiani del Sangue (AVIS) regionale e alle altre associazioni esistenti e costituite nella Regione, ai sensi dell'articolo 7 della legge 21 ottobre 2005, n. 219 (Nuova disciplina delle attività trasfusionali e della produzione nazionale degli emoderivati)». Il comma 4 del medesimo articolo aggiunge che «la Giunta regionale, con proprio atto, stabilisce i criteri per l'erogazione dei contributi di cui al comma 2. I contributi sono erogati dalla Giunta stessa con proprio atto entro il 31 gennaio di ogni anno, sulla base di idoneo programma di attività da parte dei soggetti di cui al comma 2, da presentare entro il 30 novembre dell'anno precedente».

Le suddette disposizioni regionali si pongono in contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui alla legge 21 ottobre 2005, n. 219, recante «principi generali per l'organizzazione delle attività trasfusionali». In particolare l'art. 6, comma 1, lett. b), stabilisce che con apposito accordo, da sancirsi ai sensi degli articoli 2 e 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, venga adottato uno schema tipo per la stipula di convenzioni con le Associazioni e Federazioni di donatori di sangue, per permettere la partecipazione delle stesse alle attività trasfusionali. Si prevede inoltre che tale schema tipo individua anche le tariffe di rimborso delle attività associative uniformi su tutto il territorio nazionale.

A tal riguardo, occorre osservare che l'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni del 20 marzo 2008 ha dato attuazione alla suddetta disposizione di legge, nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione. L'articolo 9 di tal accordo, rubricato «rapporti economici», dispone, al comma 1, che «per lo svolgimento dell'attività effettuate dalle Associazioni e Federazioni di donatori, in base al presente schema di convenzione, le regioni e le province autonome, garantiscono il rimborso dei costi della attività associative nonché della eventuale attività di raccolta, come da allegato "A", parte integrante del presente accordo, ritenuti come livello minimo uniforme su tutto il territorio nazionale.».

Sia la norma di cui all'articolo 6, comma 1, lettera b), della legge n. 219/2005, sia il richiamato Accordo attuativo, dunque, fanno riferimento al «rimborso dei costi» delle attività associative.

Pertanto l'art. 154, comma 2, della legge regionale in esame, prevedendo l'erogazione di generici «contributi» alle Associazioni, e non quantificando il rimborso dei costi secondo la determinazione prevista nel citato accordo attuativo, valido sul territorio nazionale, contrasta con i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui al citato articolo 6, comma 1, lettera b), della legge n. 219/2005 e viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

5) L'articolo 210, comma 2, della legge regionale in esame, prevede che «[...] il proprietario deve provvedere entro centoventi giorni dalla nascita o comunque, entro dieci giorni dal possesso, all'iscrizione dell'animale all'anagrafe di cui al comma 1 contestualmente all'apposizione del codice di riconoscimento, di cui all'art. 211». Tale articolo 211 stabilendo che «il codice di riconoscimento è impresso mediante tatuaggio o con altro metodo comunque indelebile e chiaramente leggibile», risulta in contrasto con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 febbraio 2003, che recepisce l'Accordo recante disposizioni in materia di benessere degli animali da compagnia e pet-therapy, stipulato



nella seduta della Conferenza Stato-Regioni del 6 febbraio 2003, in adempimento dell'obbligo internazionale derivante dalla sottoscrizione da parte dell'Italia della «Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione degli animali da compagnia», approvata a Strasburgo il 13 novembre 1987.

In particolare, l'articolo 4 del richiamato Accordo, integralmente recepito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in questione, prevede che le regioni si impegnino ad adottare misure dirette a ridurre il fenomeno del randagismo mediante «l'introduzione del microchip, come unico sistema ufficiale di identificazione dei cani, a decorrere dal 1° gennaio 2005».

Inoltre, tale decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, nel richiamare il citato accordo, prevede, all'articolo 1, comma 2, l'impegno, da parte del Governo e delle regioni, ciascuno per la parte di propria competenza, ad adottare misure in grado di identificare gli animali mediante l'utilizzo di appositi microchips.

La disposizione di cui all'articolo 211 della legge regionale in esame, pertanto, prevedendo il sistema del tatuaggio come codice di riconoscimento dei cani, in luogo del microchip, contrasta con il richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 febbraio 2003 e disattende l'obbligo internazionale posto a base dell'Accordo Stato Regioni del 6 febbraio 2003 e del richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 febbraio 2003, in violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, che vincola al rispetto degli obblighi internazionali anche l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni.

La disposizione regionale in esame viola, altresì, i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute (nella specie, della sanità animale) di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

6) l'articolo 215 della legge regionale in esame, rubricato «randagismo», al comma 3 stabilisce che i cani vaganti catturati, regolarmente tatuati, devono essere restituiti al proprietario; il comma 5 del medesimo articolo prevede l'obbligo di tatuaggio per i cani vaganti privi di tale contrassegno.

Tali disposizioni risultano in contrasto con il predetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 febbraio 2003, che recepisce l'Accordo recante disposizioni in materia di benessere degli animali da compagnia e pet-therapy, stipulato nella seduta della Conferenza Stato-Regioni del 6 febbraio 2003, in adempimento dell'obbligo internazionale derivante dalla sottoscrizione da parte dell'Italia della «Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione degli animali da compagnia», approvata a Strasburgo il 13 novembre 1987.

In particolare, l'articolo 4 del richiamato Accordo, integralmente recepito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in questione, prevede che le regioni si impegnino ad adottare misure dirette a ridurre il fenomeno del randagismo mediante «l'introduzione del microchip, come unico sistema ufficiale di identificazione dei cani, a decorrere dal 1° gennaio 2005».

Inoltre, tale decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, nel richiamare il citato accordo, prevede, all'articolo 1, comma 2, l'impegno, da parte del Governo e delle regioni, ciascuno per la parte di propria competenza, ad adottare misure in grado di identificare gli animali mediante l'utilizzo di appositi microchips.

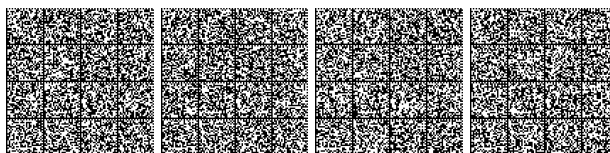
L'art. 215 della legge regionale in esame, pertanto, nel prevedere l'obbligo del tatuaggio dei cani randagi, anziché l'obbligo del microchip, contrasta con il richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 febbraio 2003 e disattende l'obbligo internazionale posto a base dell'Accordo Stato Regioni del 6 febbraio 2003 e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 febbraio 2003, in violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, che vincola al rispetto degli obblighi internazionali anche l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni.

La disposizione regionale in esame viola, altresì, i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute (nella specie, della sanità animale) di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

7) l'articolo 219, comma 2, della legge regionale in esame che disciplina le sanzioni per l'omesso tatuaggio (e non per l'omesso impianto microchip), risulta in contrasto con il citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 febbraio 2003, che recepisce l'Accordo recante disposizioni in materia di benessere degli animali da compagnia e pet-therapy, stipulato nella seduta della Conferenza Stato-Regioni del 6 febbraio 2003, in adempimento dell'obbligo internazionale derivante dalla sottoscrizione da parte dell'Italia della «Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione degli animali da compagnia», approvata a Strasburgo il 13 novembre 1987.

In particolare, l'articolo 4 del richiamato Accordo, integralmente recepito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in questione, prevede che le regioni si impegnino ad adottare misure dirette a ridurre il fenomeno del randagismo mediante «l'introduzione del microchip, come unico sistema ufficiale di identificazione dei cani, a decorrere dal 1° gennaio 2005».

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 febbraio 2003, infatti, nel richiamare il citato accordo, prevede, all'articolo 1, comma 2, l'impegno, da parte del Governo e delle regioni, ciascuno per la parte di propria competenza, ad adottare misure in grado di identificare gli animali mediante l'utilizzo di appositi microchips.



La disposizione di cui all'articolo 219, comma 2, della legge regionale in esame, pertanto, prevedendo l'irrogazione di sanzioni solo per l'omesso tatuaggio e non anche per l'omesso impianto microchip, contrasta con il suddetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 febbraio 2003 e disattende l'obbligo internazionale posto a base dell'Accordo Stato Regioni del 6 febbraio 2003 e del richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 febbraio 2003, in violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, che vincola al rispetto degli obblighi internazionali anche l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni.

La disposizione regionale in esame viola, altresì, i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute (nella specie, della sanità animale) di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

8) L'articolo 225 della legge regionale citata, al comma 1, stabilisce che «Il medico veterinario che nell'esercizio delle proprie attività accerti in qualsiasi modo, anche senza l'ausilio di analisi strumentali, l'avvelenamento di specie animale domestica o selvatica, è tenuto — utilizzando apposita scheda — a darne comunicazione entro ventiquattro ore alla polizia provinciale, all'Azienda USL competente per territorio e al Sindaco del Comune dove è stato rinvenuto l'animale».

Tale disposizione regionale contrasta con l'ordinanza del Ministero della salute 10 febbraio 2012, recante «Norme sul divieto di utilizzo e di detenzione di esche o di bocconi avvelenati». Tale ordinanza, che è espressione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, introdotti dal d.lgs. n. 174/2000, in attuazione della direttiva 98/8/CE in materia immissione sul mercato di biocidi, all'art. 2, comma 1, prevede che «il medico veterinario che, sulla base di una sintomatologia conclamata, emette diagnosi di sospetto avvelenamento di un esemplare di specie animale domestica o selvatica, ne dà immediata comunicazione al sindaco e al Servizio veterinario dell'azienda sanitaria locale territorialmente competente». In base a tale disposizione, dunque, la comunicazione al sindaco e al Servizio veterinario dell'azienda sanitaria locale territorialmente competente deve essere effettuata dal medico veterinario anche sulla base del mero «sospetto di avvelenamento», sulla base di una sintomatologia conclamata, e ciò per ovvie ragioni di precauzione a tutela della salute. Pertanto l'articolo 225, comma 1, della legge regionale in esame, nel prevedere che la comunicazione deve essere effettuata dal medico solo in caso di «accertato avvelenamento» contrasta con la predetta disposizione statale che obbliga il medico veterinario a segnalare anche i casi di mero sospetto di avvelenamento, e viola l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di tutela della salute.

9) L'articolo 239 della legge regionale in esame, nel dettare norme inerenti le farmacie, prevede che «la pianta organica delle farmacie è approvata dall'Assemblea Legislativa su proposta della Giunta regionale, nel rispetto dei parametri individuati dalla normativa nazionale».

Al riguardo, occorre evidenziare che il quadro normativo nazionale in materia di potenziamento del servizio di distribuzione farmaceutica e di accesso alla titolarità delle farmacie, demanda ai Comuni, e non già alla regione, la competenza ad istituire le nuove sedi farmaceutiche.

In particolare, l'articolo 11, comma 1, lettera c) del decreto-legge n.1/2012 nel modificare l'articolo 2 della legge n. 475/1968, stabilisce che «[...] Ogni comune deve avere un numero di farmacie in rapporto a quanto disposto dall'articolo 1 [della legge n. 475/1968 ai sensi del quale “Il numero delle autorizzazioni è stabilito in modo che vi sia una farmacia ogni 3.300 abitanti” (comma 2)]. Al fine di assicurare una maggiore accessibilità al servizio farmaceutico, il comune, sentiti l'azienda sanitaria e l'Ordine provinciale dei farmacisti competente per territorio, identifica le zone nelle quali collocare le nuove farmacie, al fine di assicurare un'equa distribuzione sul territorio, tenendo altresì conto dell'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche a quei cittadini residenti in aree scarsamente abitate». Il comma 2 del medesimo articolo 11 aggiunge che “Ciascun comune, sulla base dei dati ISTAT sulla popolazione residente al 31 dicembre 2010 e dei parametri di cui al comma 1, individua le nuove sedi farmaceutiche disponibili nel proprio territorio e invia i dati alla regione entro e non oltre trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

Ne deriva che, ferma restando una peculiare competenza delle regioni o delle provincie autonome di Trento e di Bolzano ad assicurare l'espletamento del concorso straordinario finalizzato all'assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili, viene espressamente attribuita ai Comuni la competenza ad individuare dette sedi. Ciò trova ulteriore conferma nel successivo comma 9 del richiamato articolo 11, il quale espressamente prevede che «Qualora il comune non provveda a comunicare alla regione o alla provincia autonoma di Trento e di Bolzano l'individuazione delle nuove sedi disponibili entro il termine di cui al comma 2 del presente articolo, la regione provvede con proprio atto a tale individuazione entro i successivi sessanta giorni».

Dal tenore letterale di quest'ultima disposizione si evince manifestamente che una possibile competenza della regione all'individuazione delle sedi farmaceutiche riveste un carattere eccezionale che si giustifica solo innanzi ad una eventuale inerzia da parte del comune, contrariamente a quanto espressamente previsto all'articolo 239 della legge regionale citata.



Pertanto l'art. 239 della legge regionale in esame, nel derogare alle richiamate norme statali (art. 11 del decreto-legge n. 1/2012 e articolo 1 della legge n. 475/1968) che affidano ai comuni le predette funzioni amministrative, volte ad assicurare una maggiore accessibilità al servizio farmaceutico, anche da parte dei cittadini residenti in aree scarsamente abitate, nonché a garantire un'equa distribuzione sul territorio delle sedi farmaceutiche, viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di tutela della salute.

Per tali motivi viene proposto il presente ricorso, come deliberato dal Consiglio dei Ministri in data 11 giugno 2015.

P.Q.M.

Si conclude pertanto affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale nei sensi sopra esposti della legge della Regione Umbria n. 11 del 9 aprile 2015, pubblicata nel B.U.R. n. 21 del 15 aprile 2015.

Roma, 12 giugno 2015

Avvocato dello Stato: ENRICO DE GIOVANNI

15C00259

N. 7

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 17 luglio 2015
(della Regione Puglia)*

Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico recante norme di attuazione dell'art. 38 del decreto-legge n. 33 del 2014 - Procedimento per il conferimento del titolo concessorio unico alle attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sulla terraferma - Previsione della necessità di acquisire l'intesa con la Regione nella sede della conferenza di servizi - Previsione, nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa, della applicabilità dei meccanismi di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 e all'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Puglia - Denunciata attribuzione della decisione finale ad un atto unilaterale dello Stato in contrasto con il "contesto di paritarità" richiesto dalla giurisprudenza costituzionale - Lesione delle competenze legislative regionali nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Lesione delle competenze amministrative regionali spettanti alla Regione in base al principio di sussidiarietà - Denunciata introduzione di norme di rango regolamentare per la disciplina delle procedure di superamento della mancata intesa - Violazione del principio di legalità, secondo quanto precisato, con riguardo alla chiamata in sussidiarietà dalla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale - Istanza di sospensione.

- Decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 marzo 2015, artt. 3, comma 12, e 17, comma 1.
- Costituzione, artt. 97, comma secondo, 117, comma terzo, e 118, commi primo e secondo; decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38, comma 6, lett. a) e b); legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 14-quater.

Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale dott. Nicola Vendola, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 1492 del 25 giugno 2015, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Marcello Cecchetti del Foro di Firenze (pec: marcellocecchetti@pec.ordineavvocatifirenze.it) ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Antonio Mordini n. 14, come da, mandato a margine del presente atto;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, per la dichiarazione che non spetta allo Stato, e per esso al Ministro dello sviluppo economico, il potere di adottare gli articoli 3, comma 12, e 17, comma 1, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'art. 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, serie generale, n. 103 del 6 maggio



2015, in quanto contrastanti con gli articoli 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché con quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003.

I. — Premessa. Il quadro normativo in cui si inserisce il decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 marzo 2015 e il contenuto delle disposizioni impugnate.

I.1. — Il decreto indicato in epigrafe contiene — per quel che è qui di più prossimo interesse — una normativa di attuazione e sviluppo di quanto disposto dall'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, convertito, con modificazioni, ad opera della legge n. 164 del 2014, in tema di procedimento per il rilascio del titolo concessorio unico alle attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sulla terraferma, ed in particolare dei suoi commi 5 e 6.

I.2. — L'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, così come risultante a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014, prevede che il Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, predisponga un Piano delle aree in cui sono consentite le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale, e che tale Piano, per le attività sulla terraferma, sia «adottato previa intesa con la Conferenza unificata», disponendosi altresì che «in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, si provvede con le modalità di cui all'articolo 1, comma 8-*bis*, della legge 23 agosto 2004, n. 239».

I.3. — Tale previsione è stata impugnata dalla Regione Puglia con ricorso a questa Ecc.ma Corte costituzionale iscritto al Reg. ric. n. 40 del 2015 e pubblicato in *G.U.* n. 17 del 29 aprile 2015, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nella parte in cui, attribuendo al Ministro dello sviluppo economico il compito di predisporre il suddetto Piano, prevede, quale strumento collaborativo, una previa intesa con la Conferenza unificata — per di più per le sole attività sulla terraferma — anziché la necessaria acquisizione dell'intesa con ciascuna Regione territorialmente interessata ad ogni attività, anche destinata a svolgersi nel mare continentale, a causa della lesione delle competenze legislative regionali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio», nonché delle competenze amministrative che alla medesima spettano in base al principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost.

I contenuti e le ragioni di tale censura possono essere in questa sede sommariamente richiamati.

Versandosi nel caso di specie nelle materie della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e del «governo del territorio», è sufficiente ricordare che la ben nota sent. n. 303 del 2003 di questa ecc.ma Corte — seguita dall'altrettanto conosciuta sent. n. 6 del 2004 e da numerose pronunce successive — ha chiarito che la legge statale che intervenga ad avocare al centro funzioni amministrative in materie di competenza legislativa concorrente, provvedendo anche a regolarne l'esercizio, deve, per aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale, prevedere necessariamente l'intesa con la singola Regione interessata dal singolo intervento, non essendo al riguardo sufficienti diversi meccanismi collaborativi con la singola Regione o anche con il sistema delle Regioni considerato unitariamente.

La disposizione legislativa impugnata in quella sede, quindi, si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, e con l'art. 118, primo comma, Cost., nella parte in cui prevede una previa intesa con la Conferenza unificata, anziché la necessaria acquisizione dell'intesa con ciascuna delle Regioni specificamente interessate dalle «attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale».

I.4. — La medesima disposizione è stata censurata dalla odierna ricorrente anche per una seconda ragione.

Come sopra ricordato, l'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2004, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 554, della legge n. 190 del 2014, ha inoltre previsto che nel caso in cui l'intesa (in Conferenza unificata) non venga raggiunta, «si provvede con le modalità di cui all'articolo 1, comma 8-*bis*, della legge 23 agosto 2004, n. 239». La procedura di superamento della mancata intesa predisposta da tale norma, tuttavia, limitandosi a prevedere un ulteriore invito a provvedere entro trenta giorni, e — in fine — il semplice deferimento della decisione ad un atto unilaterale della Presidenza del Consiglio dei ministri, con la mera «partecipazione» della Regione interessata, non rispetta i criteri forniti al legislatore statale dalla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata. Alla medesima si può infatti fare ricorso, secondo la sent. n. 239 del 2013 di questa ecc.ma Corte, solo a fronte di «condotte meramente passive» della Regione, e non per superare autentiche divergenze tra le parti. Anche la previsione in parola è stata dunque impugnata dalla Regione Puglia, in ragione del suo contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

I.5. — A loro volta, i commi 5 e 6 dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, che il decreto qui in discussione intende specificamente attuare, prevedono quanto segue.

Ai sensi del comma 5, «le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi (...) sono svolte a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico, sulla base di un programma generale di lavori articolato in una prima fase di ricerca, per la durata di sei anni, prorogabile due volte per un periodo di tre anni nel caso sia necessario completare le opere di ricerca, a cui seguono, in caso di rinvenimento di un giacimento tecnicamente ed economicamente coltivabile, riconosciuto dal Ministero dello sviluppo economico, la fase di coltivazione della durata di trenta anni, prorogabile per



una o più volte per un periodo di dieci anni ove siano stati adempiuti gli obblighi derivanti dal decreto di concessione e il giacimento risulti ancora coltivabile, e quella di ripristino finale». In base al comma 6, invece, il menzionato titolo concessorio unico viene accordato «a seguito di un procedimento unico svolto nel termine di centottanta giorni tramite apposita conferenza di servizi, nel cui ambito è svolta anche la valutazione ambientale preliminare del programma complessivo dei lavori espressa, entro sessanta giorni, con parere della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare» (lett. *a*), con decreto ministeriale e «previa intesa con la regione o la provincia autonoma di Trento o di Bolzano territorialmente interessata, per le attività da svolgere in terraferma» (lett. *b*).

In considerazione dell'appena menzionata previsione di una "intesa forte" con la singola Regione o Provincia autonoma interessata, l'odierna ricorrente — in sede di impugnazione dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 (nel testo risultante dalla conversione in legge), proposta con altro ricorso iscritto al n. 5 del Reg. ric. 2015 — non ha ritenuto di dover proporre alcuna censura nei confronti del procedimento di rilascio del titolo concessorio unico riferito alle attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi sulla terraferma, ritenendolo pienamente conforme alle indicazioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale concernente l'avocazione in sussidiarietà di funzioni in ambiti afferenti a materie di competenza concorrente.

I.6. — In attuazione delle specifiche disposizioni legislative appena richiamate sono stati adottati gli articoli 3, comma 12, e 17, comma 1, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 marzo 2015 indicato in epigrafe, i quali però mutano significativamente il quadro normativo della disciplina del procedimento in questione, in detrimento della posizione costituzionale della Regione. Tali disposizioni prevedono quanto segue.

L'art. 3, comma 12, del decreto dispone che «il procedimento unico per il conferimento del titolo concessorio unico è svolto nel termine di 180 giorni, tramite apposita conferenza di servizi, nel cui ambito è svolta la valutazione ambientale preliminare del programma lavori complessivo espressa, entro sessanta giorni, con parere della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il rilascio dell'intesa di cui al comma 6». Tale intesa è — per l'appunto — quella della singola Regione o Provincia autonoma territorialmente interessata dal rilascio del titolo concessorio unico prevista dall'art. 38, comma 6, lett. *b*), del d.l. n. 133 del 2014, e richiamata dal menzionato comma 6 dell'art. 3 del decreto in esame.

In base all'art. 17, comma 1, di tale decreto, inoltre, «nei procedimenti del presente decreto in cui è richiesta l'intesa con le Regioni, in caso di mancato raggiungimento della stessa, si provvede con le modalità di cui all'art. 1, comma 8-*bis* della legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché con le modalità di cui all'art. 14-*quater*, comma 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241».

Tali previsioni devono ritenersi costituzionalmente illegittime e lesive della posizione costituzionale della Regione — e, pertanto, non spettanti al potere normativo dello Stato — per i seguenti motivi di

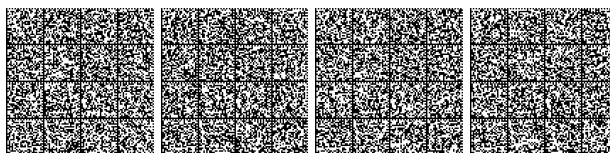
DIRITTO

II. — Sull'ammissibilità del presente conflitto.

II.1 — In generale.

Come è noto, nella sede del conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale non possono essere invocati profili di vulnerazione delle competenze regionali che si atteggino quali mere attuazioni, prive di autonoma attitudine lesiva, di quanto già previsto dalla legge nella quale l'atto in esame trovi il proprio fondamento di legittimità.

Certamente, dunque, non possono essere proposte in questa sede né censure corrispondenti a quelle già individuate e fatte valere nell'ambito del giudizio in via principale proposto avverso la sopra citata disposizione del d.l. n. 133 del 2014, né, in ogni caso, lesioni derivanti da previsioni del decreto indicato in epigrafe non contenenti autentici margini di innovatività rispetto alle previsioni legislative corrispondenti. Possono viceversa essere denunciate soltanto quelle parti del sopra citato decreto che rappresentino un *novum* rispetto alle disposizioni legislative di cui costituiscono attuazione, ossia nella misura in cui, limitatamente a tale *novum*, siano in grado di determinare una lesione della sfera competenziale di livello costituzionale della Regione che risulti ulteriore e autonoma rispetto alle predette disposizioni legislative.



II.2. — Il *novum* delle impugnate disposizioni del decreto ministeriale 25 marzo 2015 rispetto alle previsioni legislative. Dalla lettura degli articoli 3, comma 12, e 17, comma 1, sopra richiamati, risulta chiaramente che il *quid novi* determinato nell'ordinamento dall'approvazione del decreto in esame può essere indicato — per quel che qui specificamente interessa — nei due seguenti aspetti:

a) la previsione secondo la quale l'intesa della specifica Regione o Provincia autonoma territorialmente interessata deve essere assunta nella sede della conferenza di servizi;

b) la previsione secondo la quale, nel caso di mancato raggiungimento di tale intesa, per superare la situazione di stallo siano applicabili i meccanismi previsti dall'art. 1, comma 8-*bis*, della legge 23 agosto 2004, n. 239, e dall'art. 14-*quater*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Che l'intesa prescritta dall'art. 38, comma 6, lett. b), del d.l. n. 133 del 2014 debba necessariamente essere acquisita nella sede della conferenza di servizi di cui alla precedente lett. a) del medesimo comma 6, evidentemente, non rientra nel contenuto precettivo delle disposizioni legislative appena menzionate, le quali, anzi, prescrivono chiaramente che all'interlocuzione con la Regione debba essere data autonoma evidenza, dovendo quest'ultima intervenire a valle dello svolgimento della conferenza di servizi e a ridosso del decreto ministeriale di rilascio del titolo concessorio. Tanto meno vi rientra, ovviamente, la prescrizione secondo la quale in caso di dissenso con la Regione espresso nella predetta conferenza debba applicarsi la procedura di cui all'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990. Come accennato più sopra, l'odierna ricorrente non aveva ritenuto di dover proporre alcuna censura — sotto i predetti profili — nei confronti dei commi 5 e 6 dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, ritenendo tali disposizioni rispettose delle proprie prerogative costituzionali con riferimento al rilascio dei titoli per le attività di ricerca e coltivazione sulla terraferma (*cf.* il già richiamato ricorso n. 5 del 2015, censura n. IX). Le novità introdotte dalle citate norme del decreto ministeriale in epigrafe determinano invece, come si mostrerà di seguito, chiare lesioni a tali prerogative. Da qui l'ammissibilità delle censure, di seguito esposte, nei confronti degli articoli 3, comma 12, e 17, comma 1, di tale decreto.

III. — Sulla illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 12, e 17, comma 1, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 marzo 2015.

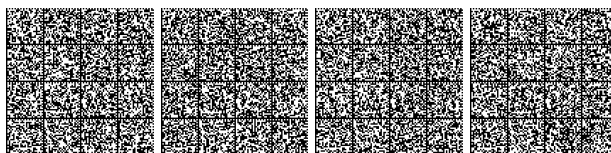
III.1. — Illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 12, e 17, comma 1, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'art. 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., in quanto, prevedendo la necessità di acquisire l'intesa con la Regione per il rilascio del titolo concessorio unico in conferenza di servizi, assieme alla possibilità di superare il suo mancato raggiungimento «con le modalità di cui all'articolo 1, comma 8-*bis*, della legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché con le modalità di cui all'articolo 14-*quater*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241», ledono le competenze legislative della Regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio», nonché le competenze amministrative che alla medesima spettano in base al principio di sussidiarietà ex art. 118, primo comma, Cost., ponendosi in contrasto con quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sent. n. 303 del 2003. Violazione dell'art. 38, comma 6, lettere a) e b), del d.l. n. 133 del 2014. Violazione dell'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990.

Non spettanza allo Stato del potere di adottare le menzionate disposizioni.

III.1.1. — Come si è visto, l'art. 3, comma 12, del decreto del Ministro per lo sviluppo economico che qui si contesta prevede che l'intesa della singola Regione o Provincia autonoma interessata dal titolo concessorio unico prevista dall'art. 38, comma 6, lett. b), del d.l. n. 133 del 2014, e richiamata dal menzionato comma 6 dell'art. 3 del decreto in esame, venga rilasciata nella sede della conferenza di servizi, mentre l'art. 17, comma 1, del medesimo decreto dispone che, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa, debbano essere attivate le procedure di cui all'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004 e del già menzionato art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

Ambedue tali previsioni sono — innanzi tutto — *ictu oculi* illegittime, per contrasto evidente con le norme legislative che ne costituiscono il fondamento. Tale illegittimità, peraltro, ridonda anche in una lesione della posizione costituzionalmente garantita della Regione, ed in una illegittimità costituzionale delle medesime previsioni, come tale rilevante nella sede del presente giudizio per conflitto di attribuzione tra enti.

III.1.2. — Come risulta chiaramente da quanto osservato più sopra, l'art. 38, comma 6, del d.l. n. 133 del 2014 stabilisce, ai fini del rilascio del titolo concessorio unico per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sulla terraferma, la necessità dell'acquisizione dell'intesa con la Regione interessata, senza prevedere alcun possibile meccanismo di superamento della mancata intesa, a tutela della posizione costituzionale della Regione. Al contrario, la citata previsione di cui all'art. 3, comma 12, del decreto indicato in epigrafe comporta “in automatico” l'applicabilità della disciplina che la legge n. 241 del 1990 detta, in via generale, per la conferenza di servizi ai suoi



artt. 14 e ss. In particolare, per quel che qui più specificamente interessa, comporta l'applicabilità al caso *de quo* dell'art. 14-*quater* della medesima legge generale sul procedimento amministrativo.

Tale disposizione, come è noto, prevede, per il caso di motivato dissenso espresso nella sede della conferenza «da una regione o da una provincia autonoma in una delle materie di propria competenza», un procedimento nel cui ambito sono necessarie articolate trattative, destinato tuttavia a concludersi, nel caso di permanenza del dissenso, con una «deliberazione del Consiglio dei ministri» da adottare «con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate».

È dunque evidente che, nonostante l'attenzione prestata dall'art. 14-*quater* alla collaborazione con la Regione interessata, l'art. 3, comma 12, del d.m. in questione rinvia, implicitamente ma chiaramente, alla possibilità di un superamento sostanzialmente unilaterale della mancata intesa. Ciò in palese violazione del disposto, più sopra citato, dell'art. 38, comma 6, del d.l. n. 133 del 2014, nel cui contesto la mancanza dell'intesa risulta chiaramente non superabile.

Tale illegittimità “ordinaria”, tuttavia, comporta evidentemente anche una illegittimità costituzionale della disposizione in questione, con conseguente lesione della posizione costituzionale della Regione, innanzi tutto per violazione degli articoli 117, comma terzo, e 118, commi primo e secondo, Cost., così come interpretati da questa ecc.ma Corte a partire dalla ben nota sent. n. 303 del 2003.

III.1.3. — Per illustrare tale censura conviene prendere le mosse dalla individuazione delle materie sulle quali intervengono le norme prese in esame. Esse, disciplinando il procedimento di rilascio del titolo concessorio unico per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sulla terraferma, rientrano chiaramente nelle materie della «produzione, tra porto e distribuzione nazionale dell'energia» e del «governo del territorio», affidate dall'art. 117, terzo comma, Cost., alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

Come è ampiamente noto, la sent. n. 303 del 2003 e la successiva sent. n. 6 del 2004 di questa ecc.ma Corte hanno affermato che condizione imprescindibile di legittimità costituzionale della legge statale che intervenga ad avocare al centro funzioni amministrative in materie di competenza legislativa concorrente, provvedendo anche a regolarne l'esercizio, è quella della previsione dell'intesa con la Regione specificamente interessata dal singolo intervento. In attuazione di questo precetto costituzionale, l'art. 38, comma 6, lett. b), del d.l. n. 133 del 2014 ha infatti previsto che, per il rilascio del titolo concessorio unico sopra menzionato, sia necessaria l'acquisizione di una tale intesa. In considerazione di ciò, l'odierna ricorrente, che pure — come già ricordato — ha contestato la legittimità costituzionale di altre parti del citato art. 38 nella sede del giudizio di legittimità costituzionale in via principale (Reg. ric. n. 5 del 2015), non ha ritenuto di proporre censure avverso il comma 6 di tale disposizione sotto tale profilo, limitandosi a contestare la mancata estensione del medesimo regime procedimentale alle attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi da svolgersi nel mare continentale.

La possibilità di superare la mancata acquisizione dell'intesa a mezzo della procedura di cui all'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990 — implicata, come si è visto, dall'art. 3, comma 12, qui in discussione — comporta invece la lesione dei parametri costituzionali sopra richiamati.

Nella sent. n. 33 del 2011 questa ecc.ma Corte ha infatti evidenziato — come già in alcuni casi precedenti (*cf.* sentt. nn. 383 del 2005 e 278 del 2010) — che il legislatore statale può predisporre meccanismi di superamento del mancato raggiungimento dell'intesa dovuto a divergenze sostanziali tra le parti. Questa stessa Corte ha tuttavia ritenuto che tali meccanismi possono aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo ove garantiscano lo svolgimento di reiterate trattative tra le parti in un generale contesto di paritarietà tra di esse, al limite devolvendo la decisione ad un organo terzo. In particolare, la normativa allora scrutinata è stata ritenuta non contrastante con le norme costituzionali rilevanti sul punto solo in quanto predisponessa «l'attivazione di un procedimento volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative attraverso la costituzione di un soggetto terzo nominato dalle parti in modo paritario».

Ebbene, non vi è chi non veda come i requisiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale perché i meccanismi di superamento dell'intesa necessaria nell'ambito dell'istituto della c.d. “sussidiarietà legislativa” siano costituzionalmente legittimi non ricorrono nel caso di specie.

Certamente, in base all'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990, le Regioni che esprimono dissenso nella conferenza di servizi devono essere coinvolte in un procedimento di articolate trattative da parte dell'amministrazione statale. Tale coinvolgimento, tuttavia, non è affatto sufficiente a far sì che la disposizione *de qua* possa passare indenne il vaglio di legittimità costituzionale. Appare dirimente al riguardo la considerazione secondo la quale in questo caso, ove permangano le divergenze, la decisione è infine attribuita a un atto unilaterale dello Stato, adottato con una deliberazione del Consiglio dei ministri, con la mera «partecipazione» del Presidente dell'ente regionale (o provinciale speciale) specificamente interessato. In tale ipotesi, dunque, la previsione di una procedura di “superamento unilaterale” della mancata intesa rappresenta — in realtà — una vera e propria negazione della medesima. I requisiti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale (ed in particolare dalla già citata sent. n. 33 del 2011) affinché la disciplina volta al supe-



ramento della mancata intesa superi il vaglio di costituzionalità non sono dunque rispettati, poiché l'attribuzione della decisione finale a un atto unilaterale dello Stato rende del tutto inesistente quel "contesto di paritarietà" richiesto da tale giurisprudenza. In particolare, non vi è chi non veda come la norma qui contestata predisponga un procedimento per nulla «volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative attraverso la costituzione di un soggetto terzo nominato dalle parti in modo paritario», come invece richiede la sent. n. 33 del 2011.

III.1.4. — Come si accennava più sopra, anche l'art. 17, comma 1, del decreto in epigrafe è caratterizzato da una evidente illegittimità "ordinaria" che ridonda in una sua illegittimità costituzionale, con conseguente lesione della posizione costituzionale della Regione. Il menzionato art. 17, comma 1, è strettamente legato al precedente art. 3, comma 12, approfondendo peraltro le lesioni derivanti da tale ultima disposizione. Ciò per i motivi di seguito illustrati.

L'art. 17, comma 1, del decreto qui contestato prevede che, in caso di mancata acquisizione dell'intesa della Regione o Provincia autonoma interessata dalla rilascio del titolo concessorio unico, si debba procedere «con le modalità di cui all'articolo 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché con le modalità di cui all'articolo 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241».

L'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004, d'altra parte, così dispone: «Fatte salve le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale, nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, comunque denominati, inerenti alle funzioni di cui ai commi 7 e 8 del presente articolo, entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta nonché nel caso di mancata definizione dell'intesa di cui al comma 5 dell'articolo 52-quinquies del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e nei casi di cui all'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni. In caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate, lo stesso Ministero rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della regione interessata». Come si vede, si tratta di un meccanismo di superamento della mancata intesa caratterizzato da accenti di unilateralità ben più forti di quello — comunque insoddisfacente dal punto di vista del diritto costituzionale, come più sopra evidenziato — di cui all'art. 14-quater della legge n. 241 del 1990.

Ebbene, ove si ritenesse — nonostante le considerazioni sopra esposte — che l'intesa di cui all'art. 38, comma 6, del d.l. n. 133 del 2014, in base alla stessa disciplina legislativa in questione, debba essere acquisita nell'ambito della conferenza di servizi, ciò comporterebbe, per ogni caso di mancata acquisizione della medesima, l'applicazione del sopra richiamato art. 14-quater, e non la possibilità di applicare in talune circostanze la drastica e unilaterale procedura di cui all'art. 8-bis della legge n. 239 del 2004. Da qui, dunque, l'illegittimità "ordinaria" dell'art. 17, comma 1, del decreto in epigrafe.

III.1.5. — Risulta evidente, peraltro, che tale illegittimità "ordinaria" ridonda automaticamente in una illegittimità costituzionale della disposizione *de qua*. L'art. 17, comma 1, infatti, intervenendo anch'esso nelle materie della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e del «governo del territorio», affidate dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, approfondisce la violazione ai parametri costituzionali più sopra richiamati (artt. 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost.) e la conseguente lesione alla posizione costituzionale della Regione.

La prima ragione che sostiene questa affermazione è talmente evidente che è sufficiente, in questa sede, limitarsi ad esporla.

Già si è mostrato più sopra come la possibilità di superare la mancata acquisizione dell'intesa della singola Regione interessata tramite la procedura di cui all'art. 14-quater della legge n. 241 del 1990 rappresenti una chiara violazione dei parametri costituzionali sopra richiamati in quanto non rispondente agli approdi della giurisprudenza costituzionale in tema di "chiamata in sussidiarietà", a causa della sostanziale "unilateralità" del procedimento. Dal momento che le modalità di cui all'art. 8-bis sopra menzionato sono, come si è visto, ancor meno "collaborative" di quelle contemplate dall'art. 14-quater, è chiaro che la loro possibile utilizzazione di per se stessa rende più grave e profonda la violazione sopra denunciata.

Il punto merita però di essere approfondito, tramite la individuazione dei casi in cui, in base all'art. 17, comma 1, qui contestato, sarebbe necessario fare ricorso alla procedura di cui all'art. 8-bis, e i casi in cui, invece, bisognerebbe ricorrere alle modalità dell'art. 14-quater.

Una prima soluzione interpretativa che è possibile fornire al riguardo fa leva sul riferimento, contenuto nell'ultima disposizione citata, ai casi in cui «venga espresso motivato dissenso da parte di un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità». Ciò potrebbe essere ritenuto limitativo del campo di applicazione — almeno nel contesto dell'art. 17, comma 1, del decreto che qui si impugna — dell'art. 14-quater della legge n. 241 del 1990.



In tale quadro, una lettura combinata delle norme evocate potrebbe essere la seguente:

i) la norma generale, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in relazione al singolo procedimento concessorio unico sarebbe quella che fa rinvio all'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004;

ii) la norma speciale, da applicare solo ed esclusivamente nei casi in cui le Regioni intendano far valere proprie funzioni amministrative incidenti sulla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, sul patrimonio storico-artistico o sulla tutela della salute e della pubblica incolumità, prescriverebbe invece l'applicazione della procedura disciplinata dall'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

Tale assetto normativo deve ritenersi incostituzionale e lesivo delle attribuzioni costituzionali della Regione per le seguenti ragioni.

Come si ricordava più sopra, secondo la giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, negli ambiti materiali affidati alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni, quali quelli che in questa circostanza vengono in rilievo, è possibile per lo Stato istituire e allocare a se stesso una funzione amministrativa, disciplinandone al contempo l'esercizio, solo a condizione di prevedere che l'esercizio di detta funzione debba essere portato a termine attraverso l'acquisizione di una intesa con la Regione specificamente interessata dal singolo provvedimento (sentt. nn. 303 del 2003 e 6 del 2004). Ebbene, tanto la norma generale sub *i)* che la norma speciale sub *ii)*, violano tali prescrizioni.

III.1.6. — In relazione alla prima, è possibile osservare quanto segue.

Come si è visto più sopra, la procedura di superamento della mancata intesa qui considerata si limita a prevedere in primo luogo un ulteriore invito a provvedere entro trenta giorni, e successivamente il drastico deferimento della decisione ad un atto unilaterale della Presidenza del Consiglio dei ministri, adottato con la mera "partecipazione" della Regione specificamente interessata. Tale norma non rispetta i criteri imposti al legislatore statale dalla giurisprudenza costituzionale ai fini della disciplina di una mancata intesa ove questa sia resa necessaria dal paradigma della c.d. "sussidiarietà legislativa", a causa della sua forte unilateralità, e pertanto deve ritenersi in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.

In particolare, rileva qui innanzi tutto la già citata sentenza della Corte costituzionale n. 239 del 2013, che ha scrutinato proprio il meccanismo di superamento dell'intesa di cui al menzionato art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004, cui fa rinvio la norma che qui si contesta. Tale decisione ha chiarito, al di là di ogni possibile dubbio, che il procedimento "a forte unilateralità" di cui sopra, culminante in una decisione del Presidente del Consiglio dei ministri, si deve ritenere costituzionalmente legittimo solo in quanto non venga predisposto al fine di superare mere «divergenze» tra le parti, bensì a far fronte ai casi — che già di per se stessi rappresentano una violazione, da parte regionale, del principio di leale collaborazione — in cui la Regione interessata si limiti ad adottare «condotte meramente passive».

In questa prima soluzione interpretativa l'art. 17 del decreto ministeriale in esame dispone invece l'applicabilità di queste procedure a carattere unilaterale a tutti i casi in cui manchi un'intesa, e dunque anche al superamento dello stallo derivante da divergenze tra le parti, non imputabili in alcun modo a comportamenti meramente "inerti" della Regione, configurandole anzi quali procedure generali per far fronte al mancato raggiungimento dell'intesa, rimanendo esclusi solo i casi della "norma speciale" sub *ii)*.

Come si ricordava più sopra, nella sent. n. 33 del 2011, questa Corte ha evidenziato che il legislatore statale può predisporre meccanismi di superamento del mancato raggiungimento dell'intesa dovuto a divergenze sostanziali tra le parti, ritenendo tuttavia che tali meccanismi possono essere ritenuti costituzionalmente legittimi solo a condizione di garantire lo svolgimento di reiterate trattative tra le parti in un contesto di paritarietà tra di esse, al limite devolvendo la decisione ad un organo terzo. Non vi è dubbio che la disposizione introdotta dall'art. 17 del decreto ministeriale in esame non risponde a tali caratteristiche. Da qui, dunque, la ridondanza della illegittimità "ordinaria" di tale norma in illegittimità costituzionale, e la conseguente lesione delle prerogative costituzionali della Regione.

III.1.7. — In relazione alla norma speciale sub *ii)*, si impongono invece le seguenti considerazioni.

Non si può non riconoscere che, nel contesto di questa prima soluzione interpretativa, in base alla normativa qui presa in esame le Regioni dovrebbero essere coinvolte in un procedimento di più articolate trattative da parte dell'amministrazione statale, in considerazione della peculiare rilevanza degli interessi incidenti sulla tutela ambientale e paesaggistico-territoriale, sul patrimonio storico-artistico o sulla tutela della salute e della pubblica incolumità di cui in ipotesi siano portatrici. Come si argomentava più sopra, tuttavia, tale "maggior coinvolgimento", tuttavia, non è affatto sufficiente a far sì che la disposizione *de qua* possa legittimamente considerarsi spettante alla potestà normativa dello Stato. Appare dirimente al riguardo la considerazione secondo la quale, anche in questo caso, ove permangano divergenze tra lo Stato e la Regione interessata, la decisione è infine attribuita ad un atto unilaterale dello Stato, adottato con una deliberazione del Consiglio dei ministri, con la mera «partecipazione» del Presidente dell'ente regionale (o provinciale speciale) specificamente interessato.



Anche in questa ipotesi, dunque, la previsione di una procedura di “superamento unilaterale” della mancata intesa rappresenta — in realtà — una vera e propria negazione della medesima. Nonostante la disposizione in esame preveda lo svolgimento di “reiterate trattative”, a differenza di quanto accade per la “norma generale” sub *i*), i requisiti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale (ed in particolare dalla già citata sent. n. 33 del 2011) affinché la disciplina volta al superamento della mancata intesa superi il vaglio di costituzionalità non sono rispettati, poiché l’attribuzione della decisione finale ad un atto unilaterale dello Stato rende del tutto inesistente quel “contesto di paritarietà” richiesto da tale giurisprudenza. In particolare, è del tutto evidente come la norma qui contestata predisponga un procedimento per nulla «volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative attraverso la costituzione di un soggetto terzo nominato dalle parti in modo paritario», come invece richiede la sent. n. 33 del 2011.

III.1.8. — Deve tuttavia essere segnalato come l’utilizzazione degli strumenti dell’interpretazione adeguatrice potrebbe consentire di individuare una seconda soluzione interpretativa in grado di sanare, anche se solo parzialmente, i vizi di legittimità costituzionale denunciati sin qui con riguardo all’art. 17 del decreto impugnato. Conformemente alle indicazioni, già ricordate, reperibili nella sentenza di questa ecc.ma Corte n. 239 del 2013, infatti, si potrebbe ritenere che il riferimento alla procedura di cui all’art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004, vada inteso quale norma speciale, rilevante solo con riguardo ai casi in cui la mancanza dell’intesa dipende da una inerzia regionale contrastante con l’obbligo di leale cooperazione tra gli enti che compongono la Repubblica, e non ai casi in cui, invece, vi sia un autentico ed effettivo dissenso sul merito della scelta da adottare. In questo quadro, la norma generale per il superamento del dissenso, nell’ambito dell’art. 17, comma 1, del decreto in epigrafe, dovrebbe essere rinvenuta nel richiamo all’art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990, conformemente del resto al quadro normativo sopra ricostruito in relazione alla previsione dell’art. 3, comma 12, del medesimo decreto.

Ove si optasse per tale ricostruzione interpretativa, evidentemente, l’odierna ricorrente non avrebbe ragioni di doglianza in relazione al rinvio, contenuto nell’art. 17, comma 1, qui impugnato, alla procedura di cui al comma 8-*bis* sopra citato, che andrebbe correttamente ritenuta applicabile ai soli casi di comportamenti meramente “inerti” della Regione. Permarrebbero invece del tutto immutate le ragioni di incostituzionalità sopra esposte in relazione al rinvio, contenuto nella medesima disposizione, all’art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990.

III.2. — Illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 12, e 17, comma 1, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell’art. 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 33, convertito, con modificazioni; dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), per violazione degli articoli 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, nonché del principio di legalità, secondo quanto precisato, con riguardo alla “chiamata in sussidiarietà”, dalla sent. n. 303 del 2003, anche in riferimento all’art. 97, secondo comma, Cost., in quanto, ponendo norme di rango secondario concernenti le modalità di superamento della mancata intesa necessaria ai fini della legittima “avocazione in sussidiarietà” della funzione amministrativa di cui all’art. 38, commi 5 e 6, del d.l. n. 133 del 2014, contrastano con il precetto secondo il quale l’esercizio delle funzioni amministrative delegate in sussidiarietà deve essere regolato dalla legge.

Non spettanza allo Stato del potere di adottare le menzionate disposizioni.

III.2.1. — Un ulteriore profilo di incostituzionalità grava sia sull’art. 3, comma 12, che sull’art. 17, comma 1, del decreto del Ministro per lo sviluppo economico indicato in epigrafe, prescindendo anche dall’interpretazione che si ritenga di offrire di tale ultima disposizione. Per illustrarlo è ancora un volta necessario prendere le mosse dalla sent. n. 303 del 2003.

In tale decisione, infatti, si afferma che «il principio di legalità impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge»: ciò che conduce a ritenere che «solo la legge statale possa» attendere al compito di «organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale». Questa ecc.ma Corte, dunque, con la sentenza citata, ha avuto modo di precisare la specifica portata che assumono il principio di legalità dell’azione amministrativa e la riserva di legge di cui all’art. 97, secondo comma, Cost., con particolare riguardo al fenomeno della c.d. “chiamata in sussidiarietà” da parte dello Stato di funzioni amministrative in materie diverse da quelle affidate alla competenza legislativa esclusiva di quest’ultimo.

Cosa comporta, con specifico riferimento al caso *de quo*, l’affermazione secondo la quale la legge deve «regolare» l’esercizio delle funzioni in questione?

Al riguardo, non si può che ritenere che anche le modalità di eventuale superamento della mancanza dell’intesa facciano parte di quegli aspetti che solo la legge può «regolare», poiché, come è evidente, si tratta del punto centrale della normativa statale di avocazione delle funzioni in sussidiarietà, alla cui corretta configurazione è subordinata la legittimità costituzionale dell’intero intervento legislativo. In sintesi, trattandosi del “cuore” della legge che effettui la “chiamata in sussidiarietà”, l’acquisizione dell’intesa e le modalità del suo eventuale superamento non possono mai, in nessun caso, essere disciplinate da una fonte regolamentare, essendo viceversa sempre necessaria la fonte primaria.



Anche la giurisprudenza costituzionale successiva, del resto, ha in più di una occasione confermato tali assunti.

In tutti i casi in cui questa ecc.ma Corte ha evidenziato l'opportunità di meccanismi volti ad evitare il formarsi di situazioni di stallo, ha contestualmente ribadito la necessità della fonte legislativa per disciplinare tali meccanismi. Così, ad esempio, nella sent. n. 383 del 2005, secondo la quale «l'esigenza che il conseguimento di queste intese sia non solo ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione, ma anche agevolato per evitare situazioni di stallo, potrà (...) ispirare l'opportuna individuazione, sul piano legislativo, di procedure parzialmente innovative volte a favorire l'adozione dell'atto finale nei casi in cui siano insorte facoltà a conseguire l'intesa». In senso analogo possono essere richiamate la sent. n. 278 del 2010 — che auspica «una puntuale disciplina legislativa delle modalità di esercizio dell'intesa e delle eventuali procedure per ulteriormente ricercarla in caso di diniego o comunque per supplire alla sua carenza» — e la sent. n. 331 del 2010, che in una materia di competenza legislativa concorrente (come quelle delle quali in questa sede si discute) afferma che «determinare le forme ed i modi della collaborazione, nonché le vie per superare l'eventuale stallo ingenerato dal perdurante dissenso tra le parti, caratterizza, quale principio fondamentale, l'assetto normativo vigente e le stesse opportunità di efficace conseguimento degli obiettivi prioritari, affidati dalla Costituzione alle cure del legislatore statale».

III.2.2. — In sintesi, da questo punto di vista, sia l'art. 3, comma 12, che l'art. 17, comma 1, del decreto del Ministro per lo sviluppo economico 25 marzo 2015 indicato in epigrafe, sono da ritenere costituzionalmente illegittimi perché disciplinano, con norme di rango regolamentare, le procedure di superamento della mancata intesa mentre — a prescindere dalle specifiche procedure prescelte — tali temi possono essere regolati esclusivamente dalla legge o da atti aventi forza di legge, secondo quanto previsto dalla statuto costituzionale della «chiamata in sussidiarietà» elaborato dalla giurisprudenza di questa ecc.ma Corte.

III.3. — Gli effetti delle diverse interpretazioni dell'art. 38, comma 6, lett. b), del d.l. n. 133 del 2014 sui prospettati profili di illegittimità costituzionale e di lesione della posizione costituzionale della Regione.

III.3.1. — Come già evidenziato, gli articoli 3, comma 12, e 17, comma 1, del decreto del Ministro per lo sviluppo economico che qui si contesta intendono attuare l'art. 38, comma 6, del d.l. n. 133 del 2014. Tale disposizione, tuttavia, è suscettibile di due differenti interpretazioni. L'accoglimento dell'una o dell'altra avrebbe significativi effetti sia sui profili di illegittimità costituzionale del decreto indicato in epigrafe appena prospettati, sia sulle questioni proposte dall'odierna ricorrente, nella sede del giudizio in via principale, in relazione al comma 1-bis del citato art. 38 (cfr. ricorso n. 40 del 2015). Trattandosi di due aspetti strettamente legati tra loro, si passa ad illustrarli congiuntamente.

A questo fine, è opportuno richiamare brevemente la ricostruzione del quadro normativo già più sopra accennata.

Il comma 1-bis dell'art. 38 del d.l. n. 133 prevede che il Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, predisponga un Piano delle aree in cui sono consentite le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale, senza prevedere al riguardo la necessaria intesa delle singole Regioni interessate dalle attività del Piano. Il successivo comma 5 prevede invece che «le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi» siano «svolte a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico» che, in base al comma 6, viene accordato (per quel che qui specificamente rileva) «previa intesa con la regione o la provincia autonoma di Trento o di Bolzano territorialmente interessata, per le attività da svolgere in terraferma» (lett. b).

A) La prima ipotesi interpretativa di tale ultima disposizione è quella secondo la quale la singola Regione o Provincia autonoma interessata può sempre rifiutare l'intesa concernente il rilascio del titolo concessorio unico, in base ad una valutazione affidata al suo indirizzo politico-amministrativo, a prescindere dalla collocazione dello specifico intervento *de quo* in una delle aree individuate nel Piano di cui al comma 1-bis del medesimo art. 38. In tale ottica, la Regione potrebbe dunque negare l'intesa in ragione, ad esempio, di una diversa destinazione d'uso che intendesse imprimere al suolo nell'area interessata.

B) In base ad una seconda ipotesi interpretativa, invece, la previa individuazione delle aree nelle quali realizzare gli interventi di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi mediante il Piano di cui al comma 1-bis è in grado di pregiudicare la destinazione d'uso delle prime, finalizzandole ai secondi, e impedendo quindi che la Regione neghi l'intesa al rilascio del titolo concessorio unico in ragione — ad esempio — dell'intento di imprimere una diversa destinazione d'uso al suolo di tali aree. Il rilascio o il diniego dell'intesa, dunque, potrebbe avvenire solo in considerazione delle specifiche caratteristiche dell'intervento considerato.

Ebbene, ove si accogliesse l'interpretazione sub A), le doglianze di incostituzionalità proposte dalla Regione Puglia con il ricorso n. 40 del 2015 nei confronti dell'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014 (come novellato dalla legge n. 190 del 2014) verrebbero a cadere, poiché la predisposizione del Piano delle aree non pregiudicherebbe le politiche regionali volte a destinare quella parte del proprio suolo inclusa in tali aree ad usi diversi dalla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi. Appare però evidente che, ove si accedesse a tale ipotesi interpretativa, la confor-



mità a Costituzione dell'intera disciplina considerata dipenderebbe in tutto e per tutto dall'intesa di cui al comma 6, lett. b), dell'art. 38 *de quo*, ed in particolare dal suo carattere di intesa forte, la cui assenza non potrebbe in alcun modo ritenersi superabile mediante procedimenti che non assicurino la paritarietà delle parti coinvolte. In tale contesto, dunque, non si potrebbe che concludere nel senso accennato più sopra, ossia per la radicale incostituzionalità delle previsioni contenute nell'art. 3, comma 12, e nell'art. 17, comma 1, del decreto ministeriale in esame, con conseguente non spettanza allo Stato del potere di adottare tali norme. Ove, invece, si accogliesse l'interpretazione sub B), il quadro sarebbe parzialmente differente. Sarebbe, infatti, da ritenere senz'altro costituzionalmente illegittimo l'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014, per le ragioni prospettate nel ricorso in via principale e sopra sinteticamente richiamate. La evidente situazione di incostituzionalità in cui si verserebbe, tuttavia, sarebbe ulteriormente aggravata e approfondita dagli articoli 3, comma 12, e 17, comma 1, del decreto ministeriale in esame. Quella residua potestà di controllo del proprio territorio connessa alla previsione dell'intesa sul rilascio del titolo concessorio unico per i singoli interventi che, nonostante tutto, ancora rimane in capo alle Regioni — potestà fortemente dimidiata, e gravemente impoverita a seguito della possibilità, per lo Stato, di predisporre il Piano delle aree senza acquisire il consenso regionale — verrebbe, infatti, definitivamente e irrimediabilmente compromessa dal *novum* introdotto dal decreto indicato in epigrafe, consistente, come si è visto, nella possibilità di superare in via unilaterale il mancato conseguimento dell'intesa di cui all'art. 38, comma 6, lett. b), del d.l. n. 133 del 2014.

III.4. — Conclusioni.

III.4.1. — In chiusura del presente ricorso la Regione Puglia ritiene opportuno precisare quali effetti si dovrebbero produrre, sul testo normativo oggetto del presente giudizio, nel caso in cui questa ecc.ma Corte ritenesse di condividere i profili di illegittimità costituzionale del medesimo così come sopra prospettati, precisando anche il petitum dell'odierna ricorrente in relazione a ciascuno di essi.

III.4.2. — Ove si ritenesse fondata la censura esposta ai precedenti parr. III.1.1-III.1.3. in relazione all'art. 3, comma 12, del decreto in epigrafe, sarebbe necessario dichiarare che non spetta allo Stato adottare la disposizione da ultimo citata in relazione alle parole «e il rilascio dell'intesa di cui al comma 6», annullando conseguentemente il citato art. 3, comma 12, limitatamente a tali parole.

III.4.3. — Ove si ritenesse fondata la censura esposta ai precedenti parr. III.1.4-III.1.8 in relazione all'art. 17, comma 1, del decreto in epigrafe, sarebbe invece necessario procedere come segue.

Nel caso in cui si ritenesse condivisibile la prima delle due interpretazioni offerte di tale disposizione — quella a mente della quale il rinvio alle modalità di cui all'art. 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239, rappresenta la norma generale da seguire in caso di mancata intesa, e il rinvio all'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990 la norma speciale — sarebbe necessario procedere senz'altro a dichiarare che non spetta allo Stato adottare il menzionato art. 17, comma 1, e, conseguentemente, procedere al suo annullamento.

Ove invece si ritenesse preferibile l'interpretazione costituzionalmente orientata del rinvio all'art. 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239, ritenendo utilizzabile la procedura ivi disciplinata solo per il caso di “inerzia colpevole” della Regione, e qualificando, viceversa, il rinvio all'art. 14-*quater* quale norma generale in caso di mancata intesa, sarebbe invece necessario dichiarare che non spetta allo Stato adottare l'art. 17, comma 1, del decreto *de quo* con riferimento alle parole «nonché con le modalità di cui all'articolo 14-*quater*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241», annullando conseguentemente il citato art. 17 limitatamente a tali parole.

III.4.4. — Infine, ove si ritenesse fondata la censura esposta più sopra al par. III.2., sarebbe necessario dichiarare che non spetta allo Stato adottare l'art. 3, comma 12, in relazione alle parole «e il rilascio dell'intesa di cui al comma 6», annullando conseguentemente il citato art. 3, comma 12, limitatamente a tali parole, e che non spetta allo Stato adottare il menzionato art. 17, comma 1, e, conseguentemente, procedere al suo completo annullamento.

IV. — Istanza per l'esercizio del potere cautelare di cui all'art. 40 della legge n. 87 del 1953.

IV.1. — Infine, in ragione di quanto sin qui esposto e argomentato, l'odierna ricorrente chiede a questa ecc.ma Corte che, nell'esercizio del potere cautelare di cui dispone in forza dell'art. 40 della legge n. 87 del 1953, sospenda, in pendenza del giudizio, l'efficacia delle norme statali impugnate con il presente ricorso.

Nel caso di specie, infatti, sussistono senza ombra di dubbio le «gravi ragioni» che legittimano, ai sensi del richiamato art. 40, l'attivazione di tale potere cautelare. In particolare, ricorre sia il presupposto del *fumus boni iuris* che quello del *periculum in mora*.

In ordine al primo, è sufficiente riportarsi alle considerazioni svolte nell'ambito delle censure proposte avverso gli articoli 3, comma 12, e 17, comma 1, del decreto ministeriale indicato in epigrafe che sono state prospettate nei paragrafi precedenti.



IV.2. — In relazione, invece, al *periculum in mora*, è possibile osservare quanto segue.

Ad oggi il decreto del Ministro dello sviluppo economico che qui si contesta è pienamente vigente nell'ordinamento, dispiegando in toto la sua efficacia. Il che comporta che sin da subito potrebbero essere attivati i procedimenti di cui ai commi 5 e 6 dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, volti al rilascio del titolo concessorio unico. Procedimenti che — a diritto vigente — potrebbero dunque senz'altro svolgersi mediante il (mero) tentativo di acquisire in confidenza di serviti l'intesa regionale e tramite il superamento della sua eventuale mancanza per mezzo delle modalità di cui agli articoli 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004, e 14-*quater* della legge n. 241 del 1990, secondo quanto espressamente consentito dagli articoli 3, comma 12, e 17, comma 1, del decreto in epigrafe.

Evidentemente, la possibilità che si svolgano e si concludano, procedimenti amministrativi volti al rilascio del titolo concessorio unico per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sulla terraferma senta che sia rispettato il ruolo che l'ordinamento costituzionale riconosce alla Regione rischia di pregiudicare irreparabilmente le prerogative costituzionali di quest'ultima. Ben poco servirebbe infatti all'odierna ricorrente vedersi riconoscere la fondatezza delle proprie ragioni — nell'ipotesi di esito positivo del presente giudizio — ove tuttavia i titoli concessori siano stati in effetti nel frattempo rilasciati senza la dovuta partecipazione regionale, a causa della non tempestività della decisione definitiva di questa ecc.ma Corte.

Si consideri, inoltre, che a valle del rilascio del titolo concessorio unico sono destinate a prendere avvio le concrete operazioni di ricerca e coltivazione di idrocarburi: attività che sono in grado di incidere profondamente sulle caratteristiche del territorio nel quale si inseriscono, imponendovi trasformazioni estremamente significative e sovente non reversibili, o comunque reversibili soltanto a costi molto elevati e con tempi particolarmente lunghi, e giungendo anche ad impedire radicalmente alcune utilizzazioni dei medesimi territori. Ciò rappresenterebbe insieme una grave compromissione del suolo e del sottosuolo interessato dalle attività in questione ed una irreversibile lesione delle prerogative costituzionali della Regione concernenti — appunto — le decisioni circa l'utilizzazione del suolo e del sottosuolo.

IV.3. — Anche alla luce delle considerazioni da ultimo esposte, l'odierna ricorrente ritiene che sussistano senz'altro, nel presente caso, i requisiti tanto del *fumus boni iuris* quanto del *periculum in mora*, e dunque quelle «gravi ragioni» che, ai sensi dell'art. 40 della legge n. 87 del 1953, debbono supportare la decisione di questa ecc.ma Corte di esercitare il proprio potere cautelare sospendendo l'efficacia delle norme impugnate nelle more del presente giudizio.

Ciò nondimeno, in via subordinata, nell'ipotesi in cui si ritenga che dall'adozione di tale misura possa discendere il rischio — in senso uguale e contrario a quello appena prospettato — di pregiudizi analoghi a quelli che deriverebbero dall'applicazione delle norme censurate e non si ravvisi la prevalenza del danno derivante dal perdurare dell'efficacia delle medesime (cfr. ord. n. 107 del 2010, ancorché pronunciata nella diversa sede del giudizio di legittimità costituzionale in via principale), questa difesa, in considerazione della evidente sussistenza dei *pericula* sopra paventati, e della conseguente necessità che la presente controversia venga risolta nel più breve tempo possibile, chiede che l'Ill.mo Presidente voglia quantomeno disporre, a titolo di misura cautelare minima, la fissazione della trattazione del merito del giudizio nel più breve termine possibile.

Tale potere cautelare, infatti, non può che considerarsi implicito nel più ampio potere di disporre la sospensione dell'esecuzione degli atti di cui all'art. 40 della legge n. 87 del 1953, poiché rispetto a quest'ultimo costituisce indubbiamente un minus. Il potere di fissare la trattazione del merito del giudizio nel più breve tempo possibile, peraltro, discende altresì dall'art. 22 della legge n. 87 del 1953, il quale, per i giudizi costituzionali diversi da quelli di accusa nei confronti del Capo dello Stato, rinvia, «in quanto applicabili», alle norme concernenti la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, ovvero, da ultimo, alle norme contenute nel codice del processo amministrativo adottato con il d.lgs. n. 104 del 2010. Tra queste, in particolare, viene in rilievo l'art. 55, comma 10, il quale prevede che «il tribunale amministrativo regionale, in sede cautelare, se ritiene che le esigenze del ricorrente siano apprezzabili favorevolmente e tutelabili adeguatamente con la sollecita fissazione del giudizio nel merito, fissa con ordinanza collegiale la data della discussione del ricorso nel merito. Nello stesso senso può provvedere il Consiglio di Stato, motivando sulle ragioni per cui ritiene di riformare l'ordinanza cautelare di primo grado; in tal caso, la pronuncia di appello è trasmessa al tribunale amministrativo regionale per la sollecita fissazione dell'udienza di merito». Si tratta, a ben vedere, di una disposizione pienamente compatibile con i giudizi per conflitto di attribuzione tra enti che si svolgono dinanzi a questa Corte e, di conseguenza, applicabile anche ad essi, laddove quest'ultima ritenga che le «gravi ragioni» di cui all'art. 40 della legge n. 87 del 1953 — nel bilanciamento con eventuali rischi speculari — possano essere sufficientemente scongiurati ricorrendo a tale strumento piuttosto che a quello della sospensione dell'esecuzione delle disposizioni del decreto ministeriale che nel caso di specie ha dato origine al conflitto.

In tale quadro, la Regione Puglia chiede inoltre che il Presidente di questa ecc.ma Corte, nell'esercizio dei poteri affidati al suo prudente apprezzamento, voglia fissare la trattazione del ricorso proposto dalla medesima Regione avverso il testo vigente dell'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, come novellato dalla legge n. 190 del 2014



(Reg. ric. n. 40 del 2015) — ed eventualmente anche del ricorso proposto avverso il medesimo art. 38 nel testo risultante dalla conversione in legge (Reg. ric. n. 5 del 2015) — congiuntamente alla trattazione del merito del presente giudizio, in considerazione degli evidenti profili di connessione che legano tali impugnazioni.

P.Q.M.

La Regione Puglia, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso e previa concessione di idonea misura cautelare ai sensi dell'art. 40 della legge n. 87 del 1953, dichiari che non spetta allo Stato — e per esso al Ministro dello sviluppo economico — l'adozione degli articoli 3, comma 12, limitatamente alle parole «e il rilascio dell'intesa di cui al comma 6», e 17, comma 1, del decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'art. 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 33, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), e li annulli conseguentemente, nei limiti e nei termini sopra esposti.

Con ossequio.

Bari - Roma, 25 giugno 2015

Avv. prof. Marcello CECCHETTI

15C00283

N. 157

Ordinanza del 10 marzo 2015 del Tribunale di Grosseto nel procedimento penale a carico di T.F.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Mancata previsione che il giudice, ai fini di ogni decisione di merito da assumere nel procedimento speciale di messa alla prova, proceda alla acquisizione e valutazione degli atti delle indagini preliminari di cui già altrimenti non disponga, restituendoli per l'ulteriore corso nel caso di esito negativo della pronuncia sulla concessione o sull'esito della messa alla prova - Violazione dei principi di uguaglianza, dell'obbligo di idonea motivazione dei provvedimenti giurisdizionali, di legalità, di non colpevolezza sino alla condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, art. 464-*quater*, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 111, comma sesto, 25, comma secondo, e 27, comma secondo.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato - Denunciata prescrizione dell'applicazione di sanzioni penali legalmente indeterminate - Violazione del principio di tassatività e determinatezza legale delle pene.

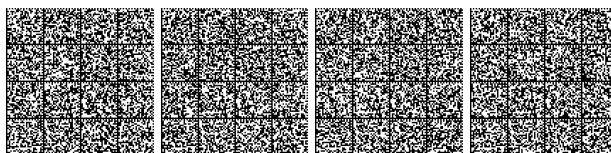
- Codice penale, art. 168-*bis*, commi secondo e terzo.
- Costituzione, art. 25, comma secondo.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Provvedimenti giurisdizionali modificativi o integrativi del programma di trattamento - Previsione del consenso dell'imputato quale condizione di ammissibilità, di validità o di efficacia - Violazione del principio dell'assoggettamento del giudice e delle sue funzioni soltanto alla legge - Contrasto con il principio di buon andamento ed efficienza delle attività dei pubblici poteri e con i principi di economicità e ragionevole durata del processo penale.

- Codice di procedura penale, art. 464-*quater*, comma 4.
- Costituzione, artt. 97, 101 e 111, comma secondo.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Denunciata prescrizione della irrogazione ed esecuzione di sanzioni penali consequenziali ad un reato per cui non risulta pronunciata né di regola pronunciabile alcuna condanna definitiva o non definitiva - Violazione del principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, artt. 464-*quater* e 464-*quinquies*.
- Costituzione, art. 27, comma secondo.



IL TRIBUNALE ORDINARIO DI GROSSETO

UFFICIO PENALE DIBATTIMENTALE MONOCRATICO

Insediato in persona del magistrato Giovanni Muscogiuri in funzione di giudice della cognizione in primo grado nel procedimento penale iscritto al R.G. n. 16/2014/883 nei confronti dell'imputata T. F. sulla base della imputazione di fatti di reato di cui agli artt. 186 c.d.s.,

Visti gli atti relativi alla procedura di sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato incardinata come in atti ai sensi degli artt. 464-*bis* ss. c.p.p., adesso pervenuta allo stadio della pronuncia della ordinanza prevista dall'art. 464-*quater* comma 1 c.p.p. in funzione decisoria sul merito della istanza di messa alla prova,

All'udienza in data 06.03.2015, in sede di trattazione della relativa procedura camerale nel contraddittorio delle parti, ha pronunciato d'ufficio la seguente ordinanza

I. — Gli artt. 3 ss. della legge n. 67/2014 entrata in vigore in data 07.05.2014 hanno introdotto nell'ordinamento penale il procedimento speciale di cui agli artt. 464-*bis* ss. c.p.p., applicabile in funzione alternativa al rito ordinario di cognizione strumentalmente alla formazione giudiziale della causa estintiva del reato della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato prevista dall'art. 168-*bis* ss. c.p. (fattispecie sostanziale estintiva della punibilità in astratto, quale soggezione del reo alla pena comminata dalla legge in via generale ed astratta ovvero all'esercizio dell'azione penale esprimente la pretesa statale).

Il nuovo procedimento speciale, applicabile ai reati indicati dall'art. 168-*bis* comma 1 c.p. indipendentemente dai riti di cognizione rispettivamente loro proprio (rito collegiale, rito di cognizione monocratica previa udienza preliminare, rito di cognizione monocratica su citazione diretta del pubblico ministero), tuttavia contempla in effetti almeno tre schemi procedurali, progressivamente differenziati sul piano strutturale a seconda della fase del procedimento penale (indagini preliminari, udienza preliminare, giudizio di cognizione) in cui risultino incardinati.

La prima fattispecie procedimentale, conseguente ad iniziativa formalizzata prima dell'esercizio dell'azione penale (art. 464-*ter* c.p.p.), è configurata secondo uno schema negoziale processuale bilaterale, è applicabile indipendentemente dal rito di cognizione ordinaria ed è destinata alla trattazione da parte del giudice per le indagini preliminari allo stato degli atti del fascicolo del pubblico ministero; la seconda fattispecie, conseguente ad iniziativa formalizzata nell'udienza preliminare, è configurata secondo uno schema negoziale processuale unilaterale, è applicabile nei procedimenti di rito collegiale e di rito monocratico a citazione indiretta ed è destinata alla trattazione da parte del giudice dell'udienza preliminare allo stato degli atti del fascicolo del pubblico ministero; mentre la terza fattispecie, conseguente ad iniziativa proposta (a norma dell'art. 464-*bis* comma 2 c.p.p.) oppure reiterata (a norma dell'art. 464-*quater* comma 9 c.p.p.) nello stadio introduttivo del giudizio ordinario di cognizione, è configurata anch'essa secondo uno schema negoziale processuale unilaterale, è applicabile soltanto nei procedimenti di rito monocratico a citazione diretta ed è destinata alla trattazione da parte del giudice dibattimentale allo stato degli atti del fascicolo per il dibattimento.

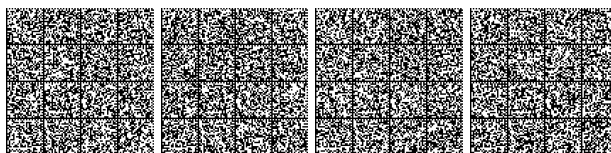
In considerazione della concreta vicenda processuale in trattazione nel processo *a quo*, l'incidente di costituzionalità sollevato in questa sede concerne la terza fattispecie di messa alla prova, applicabile nello stadio della trattazione delle questioni preliminari al giudizio dibattimentale di cognizione monocratica su citazione diretta.

II. — Secondo la relativa disciplina normativa, la scansione del procedimento speciale in esame possiede struttura trifasica, articolandosi in tre segmenti distinti ed eterogenei.

II.1 — La fase amministrativa preliminare del procedimento speciale di messa alla prova è radicata allorché, ai sensi dell'art. 141 comma 2 disp. att. c.p.p. "l'imputato rivolge richiesta all'ufficio locale di esecuzione penale esterna competente affinché predisponga un programma di trattamento" ed all'uopo "deposita gli atti rilevanti del procedimento penale nonché le osservazioni e le proposte che ritenga di fare".

Di seguito, ai sensi dell'art. 141 comma 3 disp. att. c.p.p., l'ufficio locale di esecuzione penale esterna competente compie una attività istruttoria che si articola:

nello svolgimento di una "indagine socio-familiare" il cui esito è riversato nella relazione tecnica (contenente gli accertamenti e le considerazioni sviluppate dall'ufficio a sostegno del programma di trattamento conseguentemente elaborato) con cui "riferisce specificamente sulle possibilità economiche dell'imputato, sulla capacità e sulla possibilità di svolgere attività riparatorie nonché sulla possibilità di svolgimento di attività di mediazione, anche avvalendosi a tal fine di centri o strutture pubbliche o private presenti sul territorio";



nella elaborazione, all'esito della suddetta indagine socio-familiare, di un "programma di trattamento" che ai sensi dell'art. 464-*bis* comma 4 c.p.p. prevede "A) le modalità di coinvolgimento dell'imputato, nonché del suo nucleo familiare e del suo ambiente di vita nel processo di reinserimento sociale, ove ciò risulti necessario e possibile; B) le prescrizioni comportamentali e gli altri impegni specifici che l'imputato assume anche al fine di elidere o di attenuare le conseguenze del reato, considerando a tal fine il risarcimento del danno, le condotte riparatorie e le restituzioni, nonché le prescrizioni attinenti al lavoro di pubblica utilità ovvero all'attività di volontariato di rilievo sociale; c) le condotte volte a promuovere, ove possibile, la mediazione con la persona offesa";

nella acquisizione, in ordine al programma di trattamento come sopra elaborato, del consenso dell'imputato e del soggetto destinatario delle prestazioni ivi contemplate;

nella trasmissione al giudice procedente della documentazione relativa alla istruttoria amministrativa espletata (relazione di indagine socio-familiare, programma di trattamento, atti di consenso dei soggetti coinvolti nella esecuzione del programma).

II.2 — La susseguente fase di cognizione giurisdizionale camerale del procedimento speciale viene instaurata ai sensi dell'art. 464-*bis* commi 1, 2, 3 e 4 c.p.p. allorché l'imputato, entro il termine decadenziale rapportato alla pronuncia della dichiarazione di apertura del dibattimento, formalizza la istanza di messa alla prova dinanzi alla autorità giudiziaria procedente al giudizio ordinario, allegando il programma di trattamento elaborato dall'ufficio locale di esecuzione penale esterna ai sensi dell'art. 141 comma 3 disp. att. c.p.p. (oppure allegando, onde evitare di incorrere nella inammissibilità dell'istanza e nella decadenza consequenziale all'apertura del dibattimento, la prova della incolpevole causa impeditiva di tale produzione).

Ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 1, periodo 2 c.p.p., alla iniziativa di parte imputata ritualmente formulata (mediante presentazione di istanza che non debba essere dichiarata inammissibile per difetto di taluno dei presupposti e requisiti previsti dall'art. 464-*bis* commi 1, 2, 3 e 4 c.p.p.) consegue l'attivazione di una procedura giurisdizionale di cognizione penale camerale necessario allargato nel corso della quale:

ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 2 c.p.p., il giudice può emettere l'eventuale provvedimento di convocazione con cui (come previsto dall'art. 446 comma 5 c.p.p. nel procedimento speciale di applicazione della pena su richiesta delle parti) dispone la comparizione dell'imputato per verificare la volontarietà della richiesta di messa alla prova;

ai sensi dell'art. 464-*bis* comma 5 c.p.p., il giudice può emettere gli eventuali provvedimenti istruttori con cui (come previsto dall'art. 422 c.p.p. nella procedura camerale dell'udienza preliminare nonché dall'art. 666 comma 5 c.p.p. nella procedura camerale per incidente di esecuzione) acquisisce "tramite la polizia giudiziaria, i servizi sociali o altri enti pubblici, tutte le ulteriori informazioni ritenute necessarie in relazione alle condizioni di vita personale, familiare, sociale ed economica dell'imputato", informazioni le quali "devono essere portate tempestivamente a conoscenza del pubblico ministero e del difensore dell'imputato";

ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 1 c.p.p., il giudice deve emettere l'eventuale provvedimento di rinvio della trattazione ad ulteriore udienza occorrente per l'integrazione del contraddittorio in confronto della persona offesa dal reato non comparsa che altrimenti, ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 7 c.p.p., avrebbe prerogativa di impugnare per cassazione ogni consequenziale provvedimento sull'istanza di messa alla prova;

ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 1 c.p.p., il giudice - una volta perfezionato il contraddittorio di tutte le parti e della persona offesa dal reato, ed assunte le eventuali informazioni integrative necessarie - dà corso alla discussione camerale sul merito della istanza di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato;

ai sensi dell'art. 464-*quater* commi 3 e 4 c.p.p., il giudice pronuncia la ordinanza che decide in via definitiva o interlocutoria sul merito della istanza di messa alla prova.

II.3 — In particolare, il provvedimento giurisdizionale di cognizione sul merito della istanza di messa alla prova è pronunciato allo stato degli atti del fascicolo per il dibattimento quale esso si trova nello stadio introduttivo del giudizio (antecedente la dichiarazione di apertura del dibattimento) in cui la procedura deve essere attivata a pena di decadenza: fascicolo perciò originariamente composto soltanto dal decreto di rinvio a giudizio e dalla eventuale documentazione prevista dall'art. 431 c.p.p., nonché successivamente integrato soltanto dalla relazione di indagine socio-familiare redatta dall'ufficio esecuzione penale esterna (ai sensi dell'art. 141-*bis* disp. att. c.p.p.) e dalle eventuali ulteriori informazioni sulle condizioni di vita dell'imputato acquisite dal giudice ai fini della decisione sulla istanza di ammissione al beneficio (ai sensi dell'art. 464-*bis* comma 5 c.p.p.).



Peraltro, ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 7 c.p.p., tale provvedimento è dato con ordinanza soggetta ad impugnazione per cassazione non sospensiva — dimodoché il procedimento penale di primo grado, comunque si proceda in esito al tenore del provvedimento impugnato, deve proseguire in pendenza del giudizio di legittimità — proponibile dall'imputato, dal pubblico ministero e dalla persona offesa indebitamente pretermessa dal contraddittorio camerale.

In relazione al suo contenuto dispositivo, la decisione giurisdizionale camerale sulla istanza di messa alla prova dell'imputato si distingue:

a seconda che il giudice emetta — quando, “in base ai parametri di cui all'articolo 133 del codice penale, reputa” non irrimediabilmente inidoneo “il programma di trattamento presentato e ritiene che l'imputato si asterrà dal commettere ulteriori reati” — un provvedimento decisorio con cui “può integrare o modificare il programma di trattamento” e che, tuttavia, resta caratterizzato da funzione meramente interlocutoria, in quanto è suscettibile di acquisire efficacia soltanto “con il consenso dell'imputato” al cui gradimento deve quindi andare sottoposto;

oppure a seconda che il giudice emetta — quando, “in base ai parametri di cui all'articolo 133 del codice penale, reputa” irrimediabilmente inidoneo (anche per causa di dissenso dell'imputato alla integrazione o modifica disposta nell'eventuale pregresso provvedimento interlocutorio) “il programma di trattamento presentato” e/o comunque quando “ritiene che l'imputato” non “si asterrà dal commettere ulteriori reati” — un provvedimento decisorio definitivo di reiezione della istanza suddetta;

oppure a seconda che il giudice emetta — quando, “in base ai parametri di cui all'articolo 133 del codice penale, reputa idoneo il programma di trattamento presentato e ritiene che l'imputato si asterrà dal commettere ulteriori reati” — un provvedimento decisorio definitivo di accoglimento dell'istanza suddetta.

Il provvedimento di accoglimento dovrebbe recepire il “programma di trattamento” al quale l'imputato abbia prestato consenso e tradurne i contenuti programmatici già delineati su base volontaria ai sensi dell'art. 464-*bis* comma 4 c.p.p. in precetti imperativi articolati secondo tre ordini di statuizioni le quali, rispettivamente:

ai sensi dell'art. 168-*bis* comma 2 periodo 1 c.p.p. in primo luogo riguardano la prestazione di condotte volte alla eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, nonché, ove possibile, il risarcimento del danno dallo stesso cagionato” ed inoltre, ai sensi dell'art. 464-*quinqüies* comma 1 c.p.p., stabiliscono “il termine entro il quale le prescrizioni e gli obblighi relativi alle condotte riparatorie o risarcitorie imposti devono essere adempiuti [il quale] può essere prorogato, su istanza dell'imputato, non più di una volta e solo per gravi motivi”;

ai sensi dell'art. 168-*bis* comma 2 periodo 2 c.p., in secondo luogo riguardano “l'affidamento dell'imputato al servizio sociale per lo svolgimento di un programma che può implicare, tra l'altro, attività di volontariato di rilievo sociale, ovvero l'osservanza di prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali” e che peraltro, ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 3, periodo 2 c.p.p., deve assicurare la imposizione all'imputato di un “domicilio” che risulti “tale da assicurare le esigenze di tutela della persona offesa dal reato”;

ai sensi dell'art. 168-*bis* comma 3 c.p., in terzo luogo riguardano la “prestazione di lavoro di pubblica utilità [il quale] consiste in una prestazione non retribuita, affidata tenendo conto anche delle specifiche professionalità ed attitudini lavorative dell'imputato, di durata non inferiore a dieci giorni, anche non continuativi, in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le aziende sanitarie o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, che operano in Italia, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato. La prestazione è svolta con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dell'imputato e la sua durata giornaliera non può superare le otto ore”.

II.4 — Ai sensi dell'art. 464-*quinqüies* c.p.p., la concreta attuazione del trattamento sanzionatorio stabilito nel programma recepito dal provvedimento giurisdizionale camerale di messa alla prova forma oggetto di una apposita procedura di esecuzione penale la quale:

ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 6 c.p.p., ha inizio con la “sottoscrizione del verbale di messa alla prova dell'imputato”, momento a partire dal quale soltanto decorre un periodo di sospensione della prescrizione del reato che (ai sensi dell'art. 168-*ter* comma 1 c.p.) si esplica di diritto ma soltanto in confronto dell'imputato ammesso al procedimento speciale (e non anche in confronto dei concorrenti nel reato, in deroga alla regola generale di cui all'art. 161 comma 1 c.p.), nonché nei limiti di durata previsti dall'art. 464-*quater* comma 5 c.p.p. (due anni, quando si procede per reati comunque puniti con pena detentiva; un anno, quando si procede per reati puniti soltanto con pena pecuniaria);

ai sensi dell'art. 141-*ter* commi 4 e 5 disp. att. c.p.p., trova svolgimento sotto la vigilanza del competente ufficio locale di esecuzione penale esterna il quale redige relazioni periodiche con cui “informa il giudice, con la cadenza stabilita nel provvedimento di ammissione e comunque non superiore a tre mesi, dell'attività svolta e del comportamento dell'imputato, proponendo, ove necessario, modifiche al programma di trattamento, eventuali abbre-



viazioni di esso ovvero, in caso di grave o reiterata trasgressione, la revoca del provvedimento di sospensione” ed inoltre, “alla scadenza del periodo di prova, [...] trasmette al giudice una relazione dettagliata sul decorso e sull’esito della prova medesima”;

ai sensi dell’art. 464-*quinquies* comma 3 c.p.p., è suscettibile di dare luogo ad incidenti di esecuzione anch’essi trattati ai sensi dell’art. 127 c.p.p. con apposite procedure giurisdizionali camerale a contraddittorio necessario allargato alla persona offesa dal reato, nel corso delle quali “il giudice, sentiti l’imputato e il pubblico ministero, può modificare con ordinanza le prescrizioni originarie, ferma restando la congruità delle nuove prescrizioni rispetto alle finalità della messa alla prova”;

ai sensi dell’art. 464-*opties* c.p.p., è suscettibile di conclusione anticipata mediante ordinanza di revoca della messa alla prova pronunciata dal giudice anche d’ufficio sulla base dei presupposti sostanziali di cui all’art. 168-*quater* c.p.(1), con il rito di cui all’art. 464-*opties* comma 2 c.p.p. (apposita procedura camerale a contraddittorio necessario allargato alla persona offesa dal reato) nonché (anche) alla stregua delle informazioni di cui all’art. 141-*bis* comma 4 disp. att. (relazioni periodiche dell’ufficio esecuzione penale esterna che ha “preso in carico” l’imputato ai sensi dell’art. 464-*quinquies* “comma 2 c.p.p.); l’ordinanza di revoca è suscettibile di impugnazione mediante ricorso per cassazione (ai sensi dell’art. 464-*octies* comma 3 c.p.p.) ed alla sua irrevocabilità consegue che “il procedimento [ordinario di cognizione] riprende il suo corso dal momento in cui era rimasto sospeso e cessa l’esecuzione delle prescrizioni e degli obblighi imposti” (art. 464-*octies* comma 4 c.p.p.);

ai sensi dell’art. 464-*septies* c.p.p., è suscettibile di conclusione naturale mediante provvedimento dichiarativo dell’esito negativo o positivo della messa alla prova pronunciato dal giudice anche d’ufficio “decorso il periodo di sospensione del procedimento con messa alla prova” sulla base dei presupposti sostanziali di cui all’art. 464-*septies* comma 1 periodo 1 c.p.p. ossia in considerazione “del comportamento dell’imputato e del rispetto delle prescrizioni stabilite”, con il rito di cui all’art. 464-*septies* comma 1, periodo 2 c.p.p. (sempre nel corso di apposita procedura camerale a contraddittorio necessario allargato alla persona offesa dal reato celebrata ai sensi dell’art. 127 c.p.p.) ed alla stregua della relazione conclusiva di cui all’art. 464-*septies* comma 1, periodo 2 c.p.p. (consistente nella “relazione dettagliata sul decorso e sull’esito della prova” formata ai sensi dell’art. 141-*bis* comma 5 disp. att. c.p.p. dall’ufficio esecuzione penale esterna che ha “preso in carico” l’imputato).

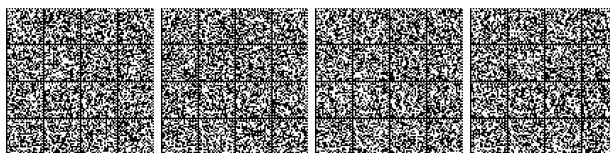
In tale sede “se, tenuto conto del comportamento dell’imputato e del rispetto delle prescrizioni stabilite, ritiene che la prova” non l’abbia avuto esito positivo” (art. 464-*septies* comma 1, periodo 1 c.p.p.), il giudice pronuncia ordinanza con cui dispone che il procedimento prosegua nella forma del giudizio ordinario di cognizione dibattimentale(2). Se invece il giudice, “tenuto conto del comportamento dell’imputato e del rispetto delle prescrizioni stabilite, ritiene che la prova abbia avuto esito positivo” (art. 464-*septies* comma 1, periodo 1 c.p.p.), allora pronuncia sentenza di proscioglimento anticipato di rito a norma dell’art. 129 c.p.p. (previa deliberazione di insussistenza di cause di proscioglimento nel merito) a titolo di non doversi procedere in ragione della causa di estinzione del reato di cui all’art. 168-*ter* comma 2 c.p., disponendo “l’applicazione delle sanzioni amministrative accessorie, ove previste dalla legge” (art. 168-*ter* comma 3 c.p.).

III. — Il riordino concettuale della disorganica sequela di enunciati normativi introdotti dalla legge n. 67/2014 consente di ravvedere nel procedimento speciale in esame una complicata scansione che si articola, nei termini sopra riepilogati, in una fase amministrativa preliminare condotta dall’ufficio esecuzione penale esterna (in funzione istruttoria e preparatoria), in una fase giurisdizionale di cognizione culminante nella formazione di un titolo esecutivo provvisorio emesso in forma di ordinanza (anziché di sentenza) ed in una fase di esecuzione penale culminante nella adozione di un provvedimento emesso in forma di sentenza (anziché di ordinanza).

L’oggetto della procedura consiste nella unilaterale offerta dell’imputato di una prestazione identificabile nella sua volontaria soggezione alla esecuzione del trattamento giuridico penale irrogato in forza di un titolo esecutivo provvisorio emesso allo stato degli atti del fascicolo per il dibattimento in funzione strumentale alla susseguente declaratoria giurisdizionale di accertamento costitutivo della fattispecie giudiziale estintiva del reato conseguentemente formata. Ai sensi dell’art. 168-*bis* commi 2 e 3 c.p.; la suddetta prestazione dell’imputato presenta un contenuto complesso, riferibile necessariamente alla applicazione di due concorrenti sanzioni di natura personale (la misura alternativa dell’affidamento in prova al servizio sociale e la sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità) nonché riferibile eventualmente

(1) Ossia in caso di grave o reiterata trasgressione al programma di trattamento o alle prescrizioni imposte, ovvero di rifiuto alla prestazione del lavoro di pubblica utilità, nonché in caso di commissione, durante il periodo di prova, di un nuovo delitto non colposo ovvero di un reato della stessa indole rispetto a quello per cui si procede.

(2) Infatti, il giudice «in caso di esito negativo della prova dispone con ordinanza che il processo riprenda il suo corso» (art. 464-*septies* comma 2 c.p.p.) cosicché, ai fini della esecuzione della eventuale condanna riportata dall’imputato nel susseguente giudizio di cognizione, «il pubblico ministero, nel determinare la pena da eseguire, detrae un periodo corrispondente a quello della prova eseguita [laddove] ai fini della detrazione, tre giorni di prova sono equiparati a un giorno di reclusione o di arresto, ovvero a 250 euro di multa o di ammenda» (art. 657-*bis* c.p.p.).



(soltanto qualora ne ricorrano i concreti presupposti) alla esecuzione di ulteriori prestazioni di carattere patrimoniale o personale di carattere ripristinatorio, riparatorio e riconciliativo (eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, risarcimento del danno dallo stesso cagionato).

Ai fini dell'inquadramento della fattispecie e di ogni altra considerazione svolta in questa sede, il remittente ritiene che la prestazione volontaria la cui offerta ed attuazione costituiscono oggetto del procedimento speciale di messa alla prova consista nella soggezione volontaria dell'imputato all'esecuzione di una pena criminale, sia pure morfologicamente strutturata in forma alternativa e sostitutiva rispetto alle ordinarie sanzioni pecuniarie e/o detentive previste dal codice penale: trattasi infatti a tutti gli effetti (compresi quelli del ragguglio previsto dall'art. 657-bis c.p.p. secondo cui, ai fini dell'esecuzione della condanna penale pronunciata nel processo susseguente all'eventuale esito negativo della prova, tre giorni di quest'ultima sono equiparati ad un giorno di pena detentiva ovvero a 250 euro di pena pecuniaria) di un trattamento giuridico sanzionatorio penale irrogato in funzione retributiva, specialpreventiva, rieducativa e risocializzante, oltre che eventualmente anche in funzione ripristinatoria e riparatoria.

Lo schema fondamentale della fattispecie, siccome contempla l'offerta di una prestazione il cui adempimento integra la causa di estinzione del reato, palesemente richiama quello già noto della oblazione, tuttavia con un duplice e cospicua differenza. Infatti da un lato la prestazione offerta consiste (non nel mero versamento di una somma di denaro predeterminata e/o obbiettivamente determinabile, bensì) nella soggezione dell'imputato a vincoli ablatori e conformativi della sua sfera personale e patrimoniale la cui quantità e qualità, lungi dal recare alcuna predeterminazione normativa, deve essere determinata dal giudice sulla base delle complesse valutazioni discrezionali di merito finalizzate al cosiddetto trattamento; e d'altro lato la stessa declaratoria giurisdizionale dell'esito positivo della messa alla prova, implicando anch'essa valutazioni di merito che trascendono di gran lunga la mera ricognizione vincolata del dato obbiettivo precostituito concernente l'esatto adempimento di una mera dazione pecuniaria, riveste efficacia costitutiva anziché meramente dichiarativa della fattispecie sostanziale estintiva della punibilità. Inoltre, come già accennato, la stessa procedura di messa alla prova attivabile dinanzi al giudice del dibattimento differisce profondamente da quella attivabile prima dell'esercizio dell'azione penale (a norma dell'art. 464-ter c.p.p.), la quale invece riflette il tutt'altro schema negoziale del patteggiamento(3); ed altresì differisce, sia pure in minore misura, dalla procedura della messa alla prova attivabile dinanzi al giudice per le indagini preliminari o dinanzi al giudice per l'udienza preliminare dopo l'esercizio dell'azione penale(4).

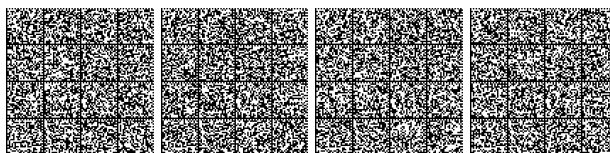
Ad avviso del remittente, la specifica procedura che dovrebbe adesso applicarsi nella trattazione del presente processo penale *a quo* dinanzi a questo giudice del dibattimento appare viziata dalle ragioni di illegittimità costituzionale appresso enunciate; fermo peraltro restando che tutte le censure di seguito illustrate, tranne la prima, si appalesano egualmente predicabili in relazione a qualsivoglia ipotesi di messa alla prova prevista dalle disposizioni introdotte dalla legge n. 67/2014.

III.1 - L'art. 464-*quater* comma 3 c.p.p. prevede che "la sospensione del procedimento con messa alla prova è disposta quando il giudice, in base ai parametri di cui all'articolo 133 del codice penale, reputa idoneo il programma di trattamento presentato e ritiene che l'imputato si asterrà dal commettere ulteriori reati"; dunque la fase di cognizione giurisdizionale camerale del procedimento speciale in parola, avente ad oggetto la predisposizione e valutazione delle condizioni di accesso dell'imputato al beneficio, dovrebbe fisiologicamente culminare nella pronuncia della ordinanza apprestante il titolo esecutivo provvisorio che irroga il trattamento sanzionatorio criminale il cui positivo esito applicativo darebbe luogo alla causa di estinzione del reato costituente oggetto dell'accertamento costitutivo emesso con la sentenza di proscioglimento che sarebbe pronunciata all'esito della susseguente fase esecutiva del procedimento speciale.

Senonché, secondo il vigente ordinamento processuale e costituzionale, la irrogazione di qualsiasi trattamento sanzionatorio di diritto penale criminale — compreso quello che risulterebbe stabilito nella ordinanza di messa alla prova e la cui esecuzione anticipata darebbe luogo alla correlativa fattispecie estintiva del reato — postula l'infedibile presupposto del convincimento del giudice in ordine alla responsabilità dell'imputato in relazione al reato per cui si procede.

(3) Trattandosi in tal caso di procedura che comporta la applicazione (anticipata) della pena (in forma alternativa e sostitutiva) irrogata sul consenso di entrambe parti in forza di un titolo esecutivo giurisdizionale provvisorio a sua volta emesso (non soltanto sulla base della mera contestazione del reato, bensì) alla stregua di una sommaria cognizione del fatto condotta dal giudice per le indagini preliminari allo stato degli atti del fascicolo del pubblico ministero.

(4) Infatti anche quest'ultima procedura - che pure non prevede il consenso del pubblico ministero, e quindi manifesta anch'essa lo schema negoziale processuale unilaterale della oblazione anziché quello bilaterale del patteggiamento - presenta a sua volta la differenza strutturale che l'applicazione anticipata della pena sul consenso dell'imputato avviene in forza di un titolo esecutivo provvisorio che, diversamente da quello formato in sede dibattimentale, presuppone anch'esso una sommaria cognizione del fatto condotta (dal giudice per le indagini preliminari o dal giudice per l'udienza preliminare) sulla base degli atti del fascicolo del pubblico ministero (di cui tali organi giurisdizionali sempre dispongono).



Ciò si desume dalle più comuni nozioni delle istituzioni di diritto e procedura penale (secondo cui l'espiazione di una pena presupponga una condanna intesa come accertamento giurisdizionale di fatti penalmente rilevanti dichiarato, sia pure a cognizione sommaria, in funzione costitutiva di responsabilità penali attribuite in base al principio di colpevolezza); nonché si desume dal tenore dell'art. 168-bis comma 2 c.p. (che menziona le conseguenze "derivanti" dal reato, il quale perciò stesso si presuppone non soltanto commesso ma anche esaustivamente accertato addirittura nei suoi eventuali effetti antiggiuridici persistenti); nonché si desume dalla stessa previsione (ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 3 c.p.p.) della valutazione giurisdizionale della idoneità del "programma di trattamento" da compiersi "in base ai parametri di cui all'art. 133 c.p." (tra i quali, come è noto, figura anzitutto la gravità del reato che perciò stesso si presuppone non soltanto commesso, ma anche pienamente valutabile in tutte le sue modalità fenomenologiche manifestate dalla natura, dalla specie, dai mezzi, dall'oggetto, dal tempo, dal luogo e da ogni altra modalità dell'azione, nonché dalla gravità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa dal reato, nonché dalla intensità del dolo o dal grado della colpa); nonché si desume, per quel che vale, perfino dalla stessa grammatica dell'art. 464-*quater* comma 3 c.p.p. (laddove, con la menzione della previsione giurisdizionale che l'imputato si asterrà dal commettere "ulteriori" reati, l'accertamento giurisdizionale del reato per cui si procede ed il correlato giudizio di responsabilità sono letteralmente dati per scontati).

D'altronde, la indefettibilità del giudizio di colpevolezza ai fini della irrogazione delle sanzioni penali che danno luogo alla messa alla prova è dichiarata dalla stessa Corte costituzionale che difatti, pronunciando giustappunto in tema di messa alla prova dell'imputato minorenni, ha spiegato che il "convincimento del giudice in ordine alla responsabilità penale dell'imputato [...] costituisce [...] un presupposto logico essenziale del provvedimento dispositivo della messa alla prova" al punto che allo stesso giudice procedente compete di valutare caso per caso se le esigenze di accertamento del fatto contestato in funzione della fisiologica formazione del suddetto convincimento comportino che, in ragione della inadeguatezza dei dati cognitivi attualmente disponibili nello stadio processuale in atto, "la sospensione non possa intervenire nella fase predibattimentale, occorrendo viceversa, affinché possa ritenersi adeguatamente formato quel convincimento, che il giudice tenga conto anche dell'istruzione dibattimentale" (Corte cost. sentenza n. 125/1995 in data 05.04.1995).

Nondimeno, lo schema normativo della messa alla prova applicabile ai sensi degli artt. 464-*bis* e 464-*quater* c.p.p. nei procedimenti di rito a citazione diretta dinanzi al giudice monocratico (a differenza di quanto previsto per le omologhe procedure attivabili dinanzi al giudice per le indagini preliminari e dinanzi al giudice per l'udienza preliminare) presuppone che la relativa procedura si svolga allo stato degli atti del fascicolo per il dibattimento considerato nella minimalistica composizione in cui si trova nello stadio introduttivo del giudizio ordinario⁽⁵⁾; ossia allorché il compendio di dati cognitivi in possesso del giudice — per ovvia conseguenza dello stesso impianto normativo accusatorio del processo ordinario di cognizione, siccome radicato sui principi del doppio fascicolo e della formazione dibattimentale della prova — risulta di regola largamente insufficiente o inadeguato a fornire la plausibile rappresentazione del fatto occorrente ai fini della formulazione di alcun giudizio positivo di responsabilità, che pertanto il giudice dovrebbe allora letteralmente formulare pur senza avere cognizione di causa⁽⁶⁾

Perciò, in definitiva, lo schema decisorio del procedimento speciale in trattazione riflette quello della pronuncia dibattimentale preliminare sulla oblazione (o su qualsivoglia altra causa di estinzione del reato) perfino sotto il profilo dei dati cognitivi che nelle due ipotesi risultano rispettivamente disponibili a fondamento della declaratoria giurisdizionale. E ciò quantunque la pronuncia resa ai sensi dell'art. 129 c.p.p. in materia di oblazione (o di qualsivoglia altra causa di estinzione del reato finora nota) consista in una declaratoria liberatoria recante il mero accertamento dichiarativo di dati fattuali preconstituiti di pronta ricognizione oggettiva; mentre, all'opposto, la procedura dibattimentale della messa alla prova riveste pur sempre la peculiare funzione di irrogare all'imputato sanzioni penali consequenziali ad un reato in relazione al quale, perciò stesso, l'ordinamento costituzionale postula necessariamente la formulazione di un giudizio di responsabilità personale. Nondimeno, alla stregua della procedura così come legalmente delineata, nella quasi totalità dei casi concretamente configurabili ogni provvedimento del giudice in tema di messa alla prova (ovvero sia in sede di ammissione dell'imputato al beneficio, sia in sede di susseguente valutazione del relativo esito ai fini della eventuale emissione della sentenza di non doversi procedere) dovrebbe essere emesso sulla base di null'altro che la prova

(5) Infatti la fattispecie procedimentale in parola deve essere instaurata a pena di decadenza prima della apertura del dibattimento, quindi senza che l'istruzione dibattimentale possa avere avuto luogo (ai sensi dell'art. 464-*bis* comma 2 c.p.p.). In tale stadio processuale il compendio di dati cognitivi risultanti dal fascicolo del giudice, come ben sanno tutti gli operatori professionali del diritto penale, nella assoluta maggioranza dei casi della pratica giudiziaria si esaurisce letteralmente nel decreto di rinvio a giudizio e nel certificato penale dell'imputato; in una esigua minoranza di eventualità comprende anche talaltro dei documenti e/o atti non ripetibili previsti dall'art. 431 c.p.p.; e soltanto in una percentuale irrisoria di casi (riferibili ai cosiddetti processi documentali) contiene la rappresentazione cartolare della totalità delle fonti di prova risultanti dagli atti delle indagini preliminari concernenti il fatto per cui si procede.

(6) Pare appena il caso di osservare che il procedimento di messa alla prova incardinato in sede dibattimentale neppure contempla la cognizione giurisdizionale del fascicolo delle indagini preliminari per la semplice ragione che, nel disporre in proposito, il legislatore si è preoccupato di attribuire la disponibilità degli «atti rilevanti del procedimento penale» soltanto all'ufficio di esecuzione penale esterna (ai sensi dell'art. 141-*ter* disp. att. c.p.p.); mentre l'accesso del giudice dibattimentale agli atti delle indagini preliminari, costituente ipotesi derogatoria rispetto ad uno dei principi fondamentali e qualificanti dell'intero assetto processuale definito dal codice vigente, non risulta prescritto o consentito da alcuna specifica disposizione di legge (diversamente da quanto previsto dall'art. 442 c.p.p. in tema di giudizio abbreviato, nonché dall'art. 135 disp. att. c.p.p. in tema di applicazione della pena su richiesta delle parti).



(risultante dalla emissione del decreto di rinvio a giudizio) del mero fatto giuridico processuale concernente l'avvenuto esercizio dell'azione penale; ovvero senza che il giudice, pur dovendo esprimere un convincimento in ordine alla responsabilità dell'imputato per il fatto storicamente descritto e giuridicamente qualificato nella imputazione, disponga dei dati cognitivi necessari e sufficienti a stabilire se e quale fatto previsto dalla legge penale sia stato commesso, con quali modalità e da chi. In tali condizioni, la irrogazione della pena criminale stabilita nel titolo esecutivo provvisorio che dispone la messa alla prova dovrebbe quindi fondarsi sulla enunciazione di un giudizio di colpevolezza esplicitamente o implicitamente formulato in maniera illogica e/o fittizia poiché, secondo lo stesso meccanismo processuale normativamente prefigurato, del reato contestato al giudice precedente poco o null'altro sarebbe dato di sapere se non che il pubblico ministero abbia ritenuto di dedurlo in giudizio mediante esercizio dell'azione penale.

Deve concludersene che le disposizioni di legge che prevedono siffatto congegno - prefigurante un provvedimento giurisdizionale di irrogazione di un trattamento giuridico di diritto penale criminale suscettibile di essere pronunciato sul presupposto di un convincimento di responsabilità di carattere letteralmente assurdo o mendace poiché implicitamente o esplicitamente formulato nonostante la indisponibilità degli elementi occorrenti a stabilire se alcun fatto sia avvenuto, come e da chi sia stato commesso e quale ne sia la qualificazione giuridica - appaiono contrastanti con l'art. 3 Cost., alla stregua del quale deve ritenersi che le enunciazioni consapevolmente incongrue o simulatorie non possono costituire presupposto o strumento di trattamenti giuridici; nonché con l'art. 111 comma 6 Cost., alla stregua del quale deve ritenersi che cotali medesime enunciazioni non possono costituire parte integrante di alcun provvedimento giurisdizionale in funzione di assolvimento dell'obbligo di motivazione del medesimo; nonché con l'art. 25 comma 2 Cost., alla stregua del quale deve ritenersi che la punizione criminale può essere irrogata in ragione di un fatto previsto dalla legge come reato e non anche in ragione della plateale finzione radicabile sulla mera contestazione processuale del medesimo; nonché con l'art. 27 comma 2 Cost., alla stregua del quale deve ritenersi che il giudizio di responsabilità dell'imputato giustificativo della irrogazione di pene criminali consiste in una considerazione giurisdizionale di colpevolezza radicata sulla cognizione storica e sulla valutazione giuridica del fatto e non certo su alcuna mera declamazione nomenclatoria o discorsiva, tantomeno se vistosamente insensata o simulatoria.

Nella prassi giudiziaria della fattispecie dibattimentale in parola, tale incompletezza del meccanismo normativo (la quale, come accennato, invece non sussiste nelle omologhe fattispecie attivabili dinanzi al giudice per le indagini preliminari ed al giudice per l'udienza preliminare) sarebbe superabile per via di mero fatto attraverso il consenso che le parti intendessero prestare ai sensi dell'art. 493 comma 3 c.p.p. alla acquisizione e valutazione giurisdizionale del fascicolo del pubblico ministero. Ma la considerazione di tale concreta eventualità, lungi dal rimuovere l'anzidetta censura di incostituzionalità, serve soltanto a confermarla perfezionando la constatazione di un meccanismo processuale il cui funzionamento, così come *ab origine* legalmente delineato, è precluso già alla stregua delle elementari esigenze di coerenza dell'ordinamento processuale e costituzionale.

Le ragioni di incostituzionalità derivanti dalla denunciata incompletezza del meccanismo processuale in parola si appalesano suscettibili di elisione mediante declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 464-*quater* comma 1 c.p.p. nella parte in cui non prevede che il giudice, ai fini di ogni decisione da assumere nell'ambito della procedura di messa alla prova, acquisisca e valuti gli atti e documenti del fascicolo del pubblico ministero dei quali altrimenti già non disponga; poi restituendoli per l'ulteriore corso nel caso di esito negativo della pronuncia sulla (concessione o sull'esito della) messa alla prova, similmente a quanto avviene nei procedimenti speciali del giudizio abbreviato e della applicazione della pena su richiesta delle parti.

D'altronde, alla stregua del rimedio da ultimo ipotizzato, verosimilmente la cognizione giurisdizionale degli atti di indagine in funzione ricognitiva e valutativa del fatto e decisoria sul merito della medesima regiudicanda determinerebbe, in capo al giudice dibattimentale che abbia definito negativamente la procedura di messa alla prova per ragioni attinenti al merito della medesima, la incompatibilità all'ulteriore trattazione del processo. Infatti, alla relativa ipotesi si appalesano applicabili *in parte qua* gli argomenti già enunciati, in relazione ai procedimenti speciali del patteggiamento e del rito abbreviato, nelle sentenze n. 124/1992, n. 399/1992, n. 439/1993 e n. 155/1996 della Corte costituzionale; donde la configurazione di una ulteriore ragione di illegittimità costituzionale anche dell'art. 34 c.p.p. nella parte in cui non prevede la incompatibilità al giudizio del giudice il quale abbia emesso l'ordinanza di messa alla prova dell'imputato (così formulando un giudizio di responsabilità nei suoi confronti) oppure abbia respinto la relativa istanza per ragioni di merito (concernenti la inidoneità del programma di trattamento e/o la prognosi di futura recidivanza dell'imputato ritenute in conseguenza della valutazione del fatto e/o della personalità del suo autore).

III.2 — Le considerazioni e le censure immediatamente precedenti devono essere integralmente riproposte e ribadite in relazione agli analoghi profili di illegittimità costituzionale che, per analoghe ragioni di incongruenza del meccanismo processuale rispetto agli esiti decisionali che si pretende debba radicare, colpiscono la previsione dell'art. 464-*quater* c.p.p. secondo cui il giudice è chiamato ad esprimere, "in base ai parametri di cui all'articolo 133 del codice penale" un giudizio di idoneità o inidoneità del programma di trattamento presentatogli.

Pare difatti intuitivo che il giudice dibattimentale — al quale, alla stregua degli atti del fascicolo del dibattimento in suo possesso nella fase introduttiva del giudizio, nulla o quasi sia dato di sapere in ordine alla vicenda sostanziale



presupposta — nessun giudizio possa seriamente emettere in ordine alla idoneità o meno del cosiddetto programma di trattamento in funzione retributiva, specialpreventiva rieducativa e risocializzante rispetto alla perpetrazione di un reato che, in effetti, lo stesso giudice in tutto o in parte ignora se, come e da chi sia stato commesso. Dimodoché, in sostanza, ancora una volta il giudice si troverebbe nella condizione di dover formulare un giudizio illogico e/o fittizio, poiché strumentale all'inconsulta affermazione della idoneità o inidoneità di trattamenti giuridici penali che si riferiscono ad esigenze personologiche sconosciute poiché in tutto o in parte definibili in relazione ad un fatto storico a sua volta ignoto.

III.3 — Come è noto, gli enunciati normativi che definiscono la nuova procedura non si curano di stabilire la finalità legalmente tipica del "programma di trattamento" la quale, pertanto, deve essere ricavata per via interpretativa attingendo i relativi elementi teleologici dai principi ordinamentali e costituzionali che definiscono le funzioni dei trattamenti sanzionatori di diritto penale criminale; tuttavia, nessun canone ermeneutico pare tecnicamente evocabile per sopperire alla ancor più grave noncuranza manifestata dal legislatore in tema di determinazioni qualitative e quantitative delle sanzioni penali alternative e sostitutive irrogabili in sede di esplicazione del procedimento speciale in esame.

Tale indeterminazione, in primo luogo, appare piuttosto evidente già sotto il profilo del contenuto del cosiddetto trattamento il quale, risultando definito dall'art. 168-bis commi 2 e 3 c.p. in maniera sommamente generica, sul piano qualitativo potrebbe risolversi in un nonnulla di fatto (poco più della declamazione nominalistica della qualifica attribuita alla situazione giuridica personale dell'imputato); oppure, viceversa, potrebbe svilupparsi mediante applicazione di un insieme di vincoli conformativi ed ablatori della libertà personale implicanti, per le loro concrete determinazioni oggettuali e/o modali e/o temporali, risultati afflittivi e restrittivi della sfera giudica dell'imputato di intensità paragonabile o magari anche superiore a quella delle stesse pene edittali previste dalla legge in relazione al reato per cui si procede.

E soprattutto, in secondo luogo, la indeterminazione legale del trattamento sanzionatorio anticipato irrogabile in sede di messa alla prova appare insostenibile sotto il profilo quantitativo, ossia con riferimento alla misura temporale delle sanzioni criminali alternative e sostitutive da applicarsi in luogo delle pene edittali del reato per cui si procede. Infatti, al riguardo l'unica indicazione che si rinviene nella legge è quella contenuta nell'art. 168-bis comma 3 c.p. secondo cui "il lavoro di pubblica utilità consiste in una prestazione [...] di durata non inferiore a dieci giorni"; dimodoché, in definitiva, il trattamento sanzionatorio penale la cui espiazione anticipata costituisce oggetto della fase esecutiva della procedura di messa alla prova risulta determinato soltanto nel minimo (dieci giorni) in relazione alla sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, e totalmente indeterminato in relazione alla misura alternativa dell'affidamento al servizio sociale.

D'altronde non pare che a questi ultimi profili di indeterminazione legale si possa sopperire attingendo i necessari riferimenti precettivi, mediante la procedura ermeneutica della *analogia legis*, dall'art. 464-*quater* comma 5 c.p.p. (norma processuale che stabilisce soltanto la durata massima della sospensione del processo conseguente alla attivazione del procedimento speciale in trattazione) oppure dall'art. 657-*bis* c.p.p. (norma sostanziale che stabilisce soltanto i criteri di ragguaglio applicabili in sede di determinazione della pena da espriare nel caso di esito negativo della procedura). Infatti, tali applicazioni del ragionamento per analogia in funzione definitoria di sanzioni penali dovrebbero ritenersi categoricamente vietate dal principio costituzionale di tassatività legale delle pene, oltre che radicalmente precluse dalla inconfigurabilità dei presupposti logici all'uopo occorrenti, a cominciare da quello concernente la similitudine tra la fattispecie (non regolata) di cui occorre stabilire la disciplina e quelle (regolate) la cui disciplina formerebbe oggetto della estensione analogica⁽⁷⁾. L'importanza della censura di incostituzionalità in parola, nonché la insostenibilità tecnica e pratica dell'ipotesi che i referenti di determinazione della durata delle sanzioni irrogate a titolo di messa alla prova possano ricavarsi per analogia dagli artt. 464-*quater* comma 5 e 657-*bis* c.p.p., appaiono particolarmente evidenti nei casi in cui si proceda per delitti di cospicua gravità edittale (posto che il procedimento speciale di messa alla prova, ai sensi dell'art. 168-*bis* comma 1 c.p., risulta applicabile anche a delitti punibili con pene detentive addirittura pari o superiori ai dieci anni di reclusione). Infatti, in simili ipotesi, facendosi riferimento all'art. 464-*quater* comma 5 c.p.p. l'imputato non potrebbe essere assoggettato ad un trattamento di durata superiore ai due anni, ad onta di ogni possibile profilo di gravità del reato e di intensità delle correlate esigenze di trattamento; mentre per converso, facendosi riferimento all'art. 657-*bis* c.p.p., si dovrebbe ammettere la ipotizzabilità di sanzioni di messa alla prova suscettibili di durata protratta per numerosi decenni.

Da tali considerazioni pare consegua una censura di illegittimità costituzionale dell'art. 168-*bis* c.p. per contrasto con l'art. 25 comma 2 cost. nella parte in cui sancisce il principio di tassatività e determinatezza legale delle pene

(7) In proposito si assume che il ragionamento per analogia legis (*ubi endem ratio, ibi endem dispositio*) consista nel procedimento logico di integrazione ermeneutica delle lacune dell'ordinamento giuridico concretantesi nella ricostruzione interpretativa della norma giuridica inespressa che ricollega la medesima disciplina prevista dalla legge per una determinata fattispecie ad altra fattispecie la quale, quantunque non regolata da norme positive, tuttavia esprime la stessa *ratio legis* riferibile alla fattispecie regolata; laddove l'estensione della disciplina della fattispecie regolata alla fattispecie non regolata si fonda sul presupposto giustificativo del rilievo, tra l'una e l'altra, della medesimezza di *ratio legis* (elemento assiologico del fatto, che identifica la funzione della disciplina giuridica) predicabile in considerazione della somiglianza della rispettiva struttura (elemento ontologico del fatto, che genera e configura l'esigenza pratica suscettibile di disciplina giuridica).



poiché, nel disegno legislativo che definisce il procedimento speciale in esame, le determinazioni qualitative e quantitative concernenti il trattamento sanzionatorio penale applicabile appaiono rimesse alla libera scelta delle autorità procedenti (prima l'ufficio locale di esecuzione penale che predispone il programma di trattamento, e poi il giudice che tale programma convalida o modifica); trovando di fatto l'unico loro possibile limite (a sua volta non del tutto o non sempre fisiologico, come si dirà appresso) nelle valutazioni di interesse privato sulla base delle quali l'imputato, qualora non gradisse le relative deliberazioni del giudice, *sic et simpliciter* eserciterebbe a sua volta la sovrana prerogativa di non prestare o revocare il proprio consenso all'ulteriore corso della procedura, così facendola cadere nel nulla.

III.4 - Le considerazioni da ultimo sviluppate valgono ad introdurre l'esposizione di un ulteriore sospetto di incostituzionalità che colpisce le disposizioni di cui all'art. 464-*quater* comma; 4 e 6 c.p.p. nella parte in cui introducono nell'ordinamento penale processuale una procedura destinata a svilupparsi secondo lo schema di una sorta di patteggiamento di fatto che, per la prima volta nel percorso storico della procedura penale di cognizione, si svolge (non tra le parti al cospetto del giudice, bensì) tra una delle parti e il giudice stesso.

Infatti, ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 4 c.p.p., al giudice dibattimentale procedente in tema di messa alla prova compete di verificare la idoneità del programma di trattamento rispetto alle presupposte esigenze, apportando alle sanzioni riparatorie, alternative e sostitutive ivi contemplate le modifiche ed integrazioni all'uopo ritenute necessarie ed opportune sia in termini di contenuti, sia in termini di durata. Pertanto, l'unica ipotesi in cui lo schema della procedura in parola possa avere corso senza necessità di alcun intervento modificativo o integrativo del giudice è quella in cui il programma così come elaborato dall'ufficio di esecuzione penale esterna con il consenso dell'imputato risulti - sia in termini di qualità, sia in termini di quantità delle sanzioni applicabili - in primo luogo esaustivamente delineato, ed in secondo luogo interamente condiviso dal giudice.

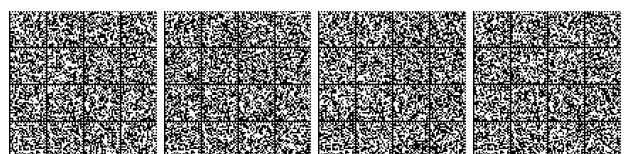
Tuttavia, quest'ultima ipotesi (anche per conseguenza pratica della grave carenza di parametri legalmente pre-costituiti di cui lo stesso ufficio di esecuzione penale esterna possa avvalersi nella predisposizione del programma) pare connotata da margini statistici di accadibilità concreta pressoché irrisori, che potrebbero magari essere superati o aggirati se le determinazioni all'uopo occorrenti fossero di fatto suggerite dallo stesso giudice procedente il quale si facesse carico del relativo giudizio anticipandolo informalmente e/o al di fuori dello schema legale del procedimento.

In ogni altro caso (ovvero: ogni qual volta il trattamento non risultasse ab origine esaustivamente definito dall'ufficio esecuzione penale esterna, nonché ogni qual volta il programma già esaustivamente definito non risultasse anche incondizionatamente condiviso dal giudice), si rende necessario un intervento giurisdizionale modificativo o integrativo del relativo programma che tuttavia, sempre ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 4 c.p.p., è ammissibile soltanto "con il consenso dell'imputato"; e ciò, in particolare, sia nella ipotesi che il giudice debba modificare la quantità o qualità delle prescrizioni, sia nella ipotesi che il giudice debba stabilire la durata delle prestazioni e quindi della stessa fase esecutiva della messa alla prova, poiché lasciata in tutto o in parte indeterminata nel programma di trattamento elaborato dal competente ufficio di esecuzione penale (come giustappunto concretamente avvenuto nel caso del presente procedimento *a quo*).

Di siffatte determinazioni modificative o integrative si può supporre che esse, senza particolari formalità, possano essere discorsivamente rappresentate dal giudice e magari da questi mercanteggiate con l'imputato nel corso dell'udienza, salvo il problema di come poter fedelmente e decorosamente riportare siffatte evenienze nel verbale del processo; oppure si può più verosimilmente supporre che, costituendo espressione di ponderazioni assunte in funzione di applicazione giurisdizionale della legge, debbano costituire materia di un apposito provvedimento formalmente pronunciato.

Nell'uno e nell'altro caso, tuttavia, il procedimento speciale di messa alla prova, indipendentemente dalla entità e dal costo delle attività paragiudiziarie e giudiziarie all'uopo già esperite⁽⁸⁾, è destinato a culminare nella assunzione di determinazioni giurisdizionali la cui efficacia ed utilità, così come quelle dell'intera procedura fino ad allora celebrata, rimangono sospensivamente condizionate al consenso che l'imputato intendesse esprimere alla stregua delle proprie insindacabili valutazioni di personale convenienza; donde la constatazione della innovativa materializzazione, ad opera della legge n. 67/2014 istitutiva del procedimento speciale in discorso, di una fattispecie processuale che contempla, in funzione di atto costitutivo e definitorio di una subprocedura penale, (non la decisione legalmente verificabile emessa dal giudice in ordine alle istanze delle parti, bensì) la decisione inoppugnabile emessa da una delle parti in ordine alle determinazioni del giudice.

(8) Ovvero: l'istruttoria amministrativa espletata dall'ufficio esecuzione penale esterna per svolgere l'indagine socio-familiare ed elaborare il programma di trattamento (ai sensi dell'art. 141-ter disp. att. c.p.p.); l'attività processuale eventualmente sviluppata dal giudice per integrare il contraddittorio (ai sensi dell'art. 464-*quater* commi 1 e 2 c.p.p.); l'istruttoria camerale eventualmente compiuta per assumere le ulteriori informazioni occorrenti (ai sensi dell'art. 464-bis comma 5 c.p.p.); le ulteriori attività cognitive e decisorie eventualmente compiute dal giudice procedente ai fini delle integrazioni o modifiche da apportare al programma di trattamento già elaborato in maniera non irrimediabilmente inadeguata (ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 4 c.p.p.).



Questi rilievi inducono ad ipotizzare una censura di incostituzionalità dell'art. 464-*quater* comma 4 c.p.p. per contrasto con l'art. 101 cost. nel senso che la disposizione censurata, in spregio al principio costituzionale dell'assoggettamento del giudice e delle sue funzioni soltanto alla legge, attribuisce alla volontà dell'imputato la capacità sovrana di integrare la condizione meramente potestativa cui resta insindacabilmente subordinato ogni profilo di efficacia formale ed utilità sostanziale del provvedimento giurisdizionale di messa alla prova nonché — qualunque ne sia stato il costo in termini di dispendio di tempo e di pubbliche risorse amministrative e giudiziarie — dell'intera procedura già celebrata strumentalmente alla pronuncia del medesimo. Laddove, ad avviso del remittente, l'azzardo di tale interpretazione estensiva della citata disposizione costituzionale appare giustificabile alla stregua dell'almeno altrettanto inusitata innovazione legislativa prefigurante l'ipotesi in cui una procedura giudiziaria e le determinazioni giurisdizionali ivi assunte risultano immediatamente vanificabili dalla parte privata controinteressata non attraverso l'esercizio del mezzo di impugnazione appositamente previsto dalla legge cui le prerogative giurisdizionali sono costituzionalmente assoggettate, bensì mediante una mera manifestazione personale di insindacabile dissenso.

In ogni caso, la medesima disposizione di legge appare incompatibile con i principi costituzionali di buon andamento ed efficienza delle attività dei pubblici poteri (art. 97 Cost.) e con i principi di economicità e ragionevole durata del processo penale (art. 111 comma 2 Cost.) nella misura in cui stabilisce lo svolgimento di attività paragiudiziarie e giudiziarie che, senza riguardo al dispendio di tempi e risorse processuali all'uopo occorrenti, devono essere necessariamente disimpegnate dai competenti pubblici uffici (prima l'ufficio esecuzione penale esterna e poi il giudice precedente) per il solo fatto che ne faccia richiesta la stessa parte processuale al cui mero insindacabile beneplacito, contestualmente, si attribuisce anche la prerogativa di deciderne a posteriori la sorte, ossia addirittura di stabilire a piacimento se tali attività, una volta che abbiano avuto luogo, siano state o meno compiute soltanto a titolo di futile dissipazione di tempi processuali e denari pubblici.

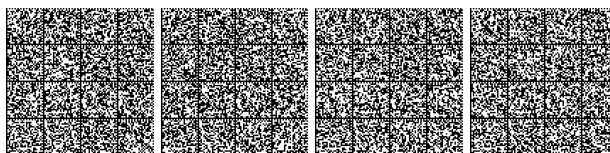
Perciò, in definitiva, si ritiene che dall'art. 464-*quater* comma 4 e c.p.p. debba espungersi la innaturale ed incongrua previsione della capacità condizionante del consenso dell'imputato; la cui tutela avverso eventuali determinazioni giurisdizionali illegittime, peraltro, è altrimenti assicurata dalla impugnazione per cassazione che risulta già prevista avverso l'ordinanza di messa alla prova (ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 7 c.p.p.), indipendentemente dal fatto che essa contenga o meno disposizioni giurisdizionali emesse in funzione integrativa o modificativa del programma di trattamento.

Si può notare che considerazioni analoghe andrebbero riproposte in relazione alla previsione dell'art. 464-*quinq*ues comma 1 parte 2 c.p.p. nella parte in cui similmente dispone che il pagamento rateale delle somme dovute a titolo di risarcimento del danno possa essere stabilito dal giudice soltanto "con il consenso della persona offesa". Tuttavia con la peculiarità che quest'ultimo enunciato normativo - siccome coniato ignorandosi perfino la elementare distinzione nozionistica tra la qualità di "persona offesa dal reato" e la qualità di "persona civilmente danneggiata dal reato" - si presta ad ulteriori censure di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost.; infatti la relativa disposizione di legge, ogni qual volta che in concreto non ricorrano le accidentalità fattuali donde scaturisca il cumulo delle summenzionate qualità nel medesimo soggetto giuridico, illogicamente ed irrazionalmente attribuisce alla persona titolare del bene protetto dalla fattispecie incriminatrice astratta la prerogativa di decidere in ordine alle modalità di esercizio e soddisfacimento degli altrui diritti al ristoro del pregiudizio civile risarcibile derivato dalla fattispecie criminosa concreta.

III.5 - Le precedenti considerazioni consentono di riepilogare come il congegno processuale delineato dagli artt. 464-*bis* ss. c.p.p. postuli che l'imputato, dopo essere stato destinatario del giudizio di colpevolezza necessariamente presupposto (quantunque di massima concretamente fittizio poiché emesso da un giudice privo di cognizione di causa, nei termini indicati supra *sub* § III.1), venga assoggettato ad un trattamento giuridico (teleologicamente altrettanto artificioso poiché preordinato ad esigenze concretamente ignote per le medesime ragioni, nei termini indicati supra *sub* § III.2) corrispondente alla espiazione di una pena criminale che si definisce come tale poiché (quantunque organizzata sotto forma di costrizioni e prestazioni morfologicamente diverse da quelle che sostanziano le pene previste dal codice penale) risulta naturalmente qualificata sia da caratteristiche strutturali e funzionali retributive, specialpreventive, rieducative e di risocializzazione, sia da correlative ripercussioni afflittive e restrittive della libertà personale del soggetto.

Tuttavia, la pena suddetta viene irrogata sempre e soltanto sulla base del mero titolo esecutivo giurisdizionale provvisorio rappresentato dalla ordinanza di messa alla prova pronunciata in esito alla fase di cognizione camerale del procedimento speciale; donde il riconoscimento inevitabile che, in cotali condizioni, il giudicabile è assoggettato alla esecuzione anticipata di una pena che per definizione costui deve espriare non soltanto prima e senza che risulti intervenuta alcuna condanna definitiva, ma addirittura anche prima e senza che risulti intervenuta alcuna condanna, definitiva o meno.

Peraltro lo stesso esito positivo della procedura di messa alla prova, comportando il proscioglimento nel rito in ragione della sopravvenuta formazione giudiziale della correlativa causa di estinzione del reato, elide in radice la stessa possibilità giuridica che alcuna condanna possa intervenire finanche dopo cotale espiazione della pena. Dimodoché la



suddetta esecuzione penale - siccome in effetti non segue ma neppure precede alcuna condanna definitiva o non definitiva - neppure può propriamente dirsi anticipata, salvo soltanto il caso di esito negativo del procedimento speciale di messa alla prova cui faccia seguito una decisione di responsabilità penale- pronunciata in esito alla trattazione del processo nelle forme dibattimentali ordinarie.

Dunque le disposizioni di cui agli artt. artt. 464-*quater* e 464-*quinquies* c.p.p., che prevedono siffatta espiazione di una pena criminale fuori dai casi in cui in relazione al reato per cui si procede risulti pronunciata e/o pronunciabile alcuna condanna definitiva e/o non definitiva, risultano contrastanti con l'art. 27 comma 2 cost. poiché stabiliscono non tanto una violazione, quanto la radicale negazione della garanzia formale racchiusa nel principio secondo cui l'imputato non può essere considerato e tantomeno trattato come colpevole sino alla condanna penale definitiva.

E senza che, nella materia in parola, cotale oblitterazione di uno dei principi fondamentali della civiltà giuridica risulti controbilanciata da alcuna esigenza di tutela di valori di dignità costituzionale pari o superiore; ben diversamente - come sarà appena il caso di Osservare - da quanto avviene nella materia della messa alla prova degli imputati minorenni, laddove invece la relativa deroga, lungi dal fondarsi su frettolosi e malaccorti vagheggiamenti di mere utilità erariali, è giustificata dalla cogente necessità di protezione della personalità dell'imputato ancora in corso di formazione, come ponderata e formalmente sancita dall'art. 31 comma 2 della Costituzione.

IV. — Sotto il profilo della rilevanza delle questioni di costituzionalità sollevate con la presente ordinanza occorre osservare che adesso, ai fini dell'ulteriore corso del procedimento *a quo* esitato alla rituale presentazione della istanza di messa alla prova, questo giudice deve pronunciare in ordine alla idoneità del programma di trattamento predisposto in maniera largamente incompleta dal competente ufficio di esecuzione penale esterna (il quale ha sbrigato la relativa incombenza risolvendola nella perplessa compilazione di un modulo prestampato alla stregua del quale, a tacer d'altro, le programmate sanzioni alternative e sostitutive risultano prive di qualunque determinazione temporale). Tale pronuncia dovrebbe essere adottata alla stregua degli atti del fascicolo per il dibattimento (i quali, allo stato, non contengono alcun elemento di prova utile ai fini della ricognizione storica e della valutazione giuridica del fatto di reato per cui si procede), integrato dalla cosiddetta relazione di indagine socio-familiare redatta dal citato ufficio (che parrebbe a sua volta consistere nel mero resoconto delle notizie che l'imputato, all'uopo interpellato, abbia ritenuto opportuno far conoscere sulle proprie condizioni e vicende di vita).

Tanto premesso, si osserva che le questioni di legittimità costituzionale come sopra sollevate appaiono pregiudiziali all'ulteriore corso del presente procedimento *a quo* in quanto adesso, per dare corso alla procedura così come legalmente delineata:

anzitutto questo giudice, quantunque privo di ogni cognizione di causa legalmente acquisita in qualsivoglia forma, dovrebbe pronunciare nei confronti dell'imputato un fittizio o simulatorio giudizio di colpevolezza in relazione al reato contestato del quale, allo stato degli atti legalmente disponibili, al decidente giustappunto null'altro è dato sapere se non che esso ha formato oggetto di contestazione da parte del pubblico ministero (dove le ragioni di illegittimità costituzionale di cui *supra*, sub § III.1);

contestualmente, sempre nulla conoscendo del fatto e delle caratteristiche personologiche dell'imputato definibili in relazione ad esso, questo giudice dovrebbe rendere altro fittizio o simulatorio giudizio sia in ordine alla idoneità del programma di trattamento in relazione alle esigenze sanzionatorie retributive, specialpreventive, rieducative e di risocializzazione manifestate dal fatto per cui si procede, sia in ordine alla prognosi che l'imputato si asterrà dal commettere reati ulteriori rispetto a quello ignoto per cui si già procede (dove le ragioni di illegittimità costituzionale di cui *supra*, sub § III.2);

quindi, qualora ritenesse di orientare in qualche modo i fittizi o simulatori contenuti di tutti gli anzidetti giudizi in senso favorevole all'accoglimento della istanza, questo giudice dovrebbe adoperarsi all'invenzione delle sanzioni penali da applicare, stabilendone il contenuto e la durata - lasciati pressoché totalmente indeterminati nel programma di trattamento elaborato dal competente ufficio - al di fuori di alcuna predeterminazione normativa (dove le ragioni di illegittimità costituzionale di cui *supra*, sub § III.3);

laddove, dovendo necessariamente colmare le lacune del programma presentato quanto meno sotto il profilo della quantificazione temporale, questo giudice dovrebbe assumere le necessarie determinazioni negoziandole con l'imputato o ponderandole unilateralmente per sottoporle opinamento della parte privata, il cui dissenso vanificherebbe *sic et simpliciter* la relativa determinazione giurisdizionale nonché la apposita procedura finora celebrata (dove le ragioni di illegittimità costituzionale di cui *supra*, sub § III.4);

ed infine, se ottenesse il consenso del giudicabile alla integrazione del programma di trattamento occorrente alla ulteriore prosecuzione della procedura finora celebrata, questo giudice dovrebbe pronunciare la conseguente ordinanza di messa alla prova così irrogando all'imputato il trattamento giuridico sanzionatorio penale conseguente ad un reato per cui nessuna condanna, definitiva o meno, è stata pronunciata (dove le ragioni di illegittimità costituzionale di cui *supra*, sub § III.5).



V. — Sotto il profilo della non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità segnalate in questa sede, si deve rimarcare la impossibilità per il remittente di scongiurarle mediante alcuna interpretazione logicamente definita e costituzionalmente orientata delle disposizioni di legge censurate. Infatti queste ultime - per quanto sopra già osservato, nonché alla stregua delle considerazioni che seguono - pare definiscano una mera sequela di adempimenti formali rivestiti di etichette nomenclatorie vagamente altisonanti la cui ragion d'essere, tuttavia, risiederebbe nell'apparecchiamento di una purchessia piattaforma burocratica (come si desumerebbe già dalla plateale trascuratezza normativa perfino dei profili teleologici del cosiddetto trattamento, e come si conferma alla stregua della considerazione che la nuova procedura, qualora dovesse effettivamente comportare una ponderazione e definizione non meramente nominalistica delle pletoriche, complesse ed eterogenee esigenze che vi si predicano coinvolte, implicherebbe un impegno di risorse ed attività tutt'altro che necessariamente inferiore a quello occorrente alla celebrazione della maggior parte dei correlativi dibattimenti) a sua volta evocabile in funzione formalmente giustificativa di provvedimenti giurisdizionali produttivi di mere utilità erariali (sfollamento penitenziario e deflazione processuale) le quali, a loro volta, appaiono vagheggiate non soltanto in difetto di coerenza ai criteri tecnici e valori giuridici all'ordinamento processuale e costituzionale, ma perfino sulla base di presupposti logicamente inconsistenti. A quest'ultimo riguardo, si può anzitutto osservare come il costruito legislativo esaminato, nella sua pretesa strumentalità alle esigenze di decarcerizzazione dei trattamenti giuridici penali, risulti già ab origine pressoché totalmente privo di concreta utilità, visto che risulta destinato ad applicarsi in relazione ad un catalogo di reati che sono già sottratti all'ordinario trattamento sanzionatorio detentivo non soltanto in forza dell'equivalente copertura fornita da meccanismi previsti da specifiche disposizioni di legge⁽⁹⁾, ma perfino *ab origine* ovvero in considerazione della cornice sanzionatoria editale loro propria. Ed infatti, ai sensi dell'art. 168-*bis* c.p., la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato è applicabile anche nei procedimenti per reati punibili con la sola pena pecuniaria; ivi comprese, incredibilmente, perfino le contravvenzioni punite con mere pene pecuniarie o alternative in relazione alle quali, pertanto, il procedimento speciale in esame null'altro concreta che una sorta di mostruoso doppione della tradizionale procedura di oblazione già prevista dal codice penale. Donde la configurabilità delle ulteriori censure di illegittimità costituzionale dell'art. 168-*bis* c.p. - che non si possono tuttavia formalizzare in questa sede per difetto del requisito di rilevanza della relativa questione in rapporto all'oggetto del procedimento *a quo* - riferibili al suo ambito di applicazione illogicamente macroscopico. Per altro verso, i margini di sostanziale futilità applicativa della procedura anche sotto il profilo delle sue ipotetiche funzioni di deflazione processuale in primo luogo sono palesati dalla osservazione che le relative attività (qualora disimpegnate seriamente, ovvero secondo modalità e finalità tecnicamente ponderate e definite) presenterebbero, per le fattispecie bagatellari cui dovrebbero in gran parte concretamente applicarsi (contravvenzioni al codice della strada ed analoghi reati suscettibili di istruzione dibattimentale compiutamente esauribile nell'arco di pochi minuti), un costo di tempi ed risorse paragonabile e magari superiore a quello occorrente alla celebrazione dei correlativi dibattimenti; ed in secondo luogo sono palesati dalla considerazione della proliferazione delle attività e/o dei procedimenti - con proporzionale moltiplicazione delle risorse giudiziarie occorrenti, anche in relazione alle ipotesi di incompatibilità del giudice configurabili - che dovrebbero avere luogo nei casi di "acquisizione delle prove non rinviabili o che possono condurre al proscioglimento" (art. 464-*sexies* c.p.p.) e soprattutto nelle ipotesi (che alla stregua della disciplina di riferimento appaiono perfettamente plausibili) di attivazione della procedura speciale soltanto nei limiti di una porzione del procedimento penale oggettivamente o soggettivamente complesso (ossia soltanto in relazione ad alcuni soltanto dei reati contestati e/o in relazione alla posizione di taluno soltanto degli imputati).

Del resto, proprio in considerazione dei profili di insensatezza radicali nel complessivo disegno legislativo in discussione, pare doversi escludere la praticabilità della interpretazione alternativa dell'art. 464-*quater* c.p.p. astrattamente proponibile a rimedio delle peculiari ragioni di incostituzionalità riferibili a quest'ultima disposizione di legge nella parte in cui non prevede che il giudice, ai fini delle decisioni di merito da assumere nel procedimento speciale di messa alla prova, proceda alla acquisizione e valutazione degli atti delle indagini preliminari (*cf.* sopra sub §§ III.1 e III.2); interpretazione che consisterebbe nell'ammettere che, ogni qual volta i dati cognitivi risultanti dal fascicolo del dibattimento risultassero insufficienti ai fini delle decisioni da adottare sul merito della procedura di messa alla prova, il giudice debba comunque procedere alla celebrazione dell'istruzione dibattimentale (non diversamente da quanto avviene nel procedimento penale minorile, secondo la citata sentenza n. 125/1995 della Corte costituzionale), sia pure soltanto per assumere le prove occorrenti alla decisione sulla istanza di messa alla prova e sulla idoneità del programma di trattamento.

(9) Come l'art. 656 comma 5 c.p.p., che già prevede la concedibilità della misura dell'affidamento in prova al servizio sociale in alternativa alla irrogazione di pene detentive di durata fino a tre anni (in ogni caso) o addirittura fino a sei anni (nei casi di condanna per reati in materia di stupefacenti); ovvero come l'art. 47-*ter* ord. pen., che già prevede la concedibilità della misura della detenzione domiciliare in alternativa alla irrogazione di pene detentive di durata fino a quattro anni.



Tuttavia, ad avviso del remittente anche l'interpretazione riparatoria di cui sopra si appalesa insostenibile poiché, in relazione alle stesse plausibili ragioni d'essere della innovazione normativa, darebbe luogo alla estrema contraddizione in termini insista nella previsione di un rito speciale alternativo al giudizio ordinario di cognizione che tuttavia, siccome necessariamente comporta lo svolgimento delle medesime attività proprie del rito dibattimentale, in effetti non sostituisce quest'ultimo bensì vi si sovrappone soltanto: con il paradossale risultato (non di semplificare, bensì) di raddoppiare la struttura procedimentale nonché i tempi tecnici e le energie processuali occorrenti alla sua realizzazione.

Perciò, la menzionata opzione interpretativa secondo cui il procedimento speciale di messa alla prova comporterebbe addirittura lo svolgimento dell'istruzione dibattimentale appare a sua volta di dubbia compatibilità costituzionale per contrasto rispetto ai principi di ragionevolezza delle discipline giuridiche, di economicità delle attività dei pubblici poteri e di ragionevole durata del processo. Infatti, alla stregua di tali principi pare inconcepibile che alcun procedimento penale — magari concernente un reato suscettibile di estinzione mediante oblazione — debba svilupparsi in maniera da tutelare soltanto il privato interesse dell'imputato agli eventuali e piuttosto dubbi benefici che gliene deriverebbero; nel mentre, di converso, il pubblico interesse ne sarebbe incondizionatamente sacrificato, rimanendo a carico dell'apparato giudiziario statale soltanto i costi ed i tempi del processo penale il quale, nonostante la applicazione del procedimento speciale, di fatto andrebbe comunque celebrato non soltanto con forme identiche a quelle del rito ordinario, ma anche con tutte le ulteriori complicazioni e possibili ulteriori disfunzioni arrecate dalla sovrapposizione della procedura speciale.

Deve concludersene che, in relazione alla maggior parte delle concrete ipotesi di reato cui risulterebbe indiscriminatamente applicabile, e massimamente rispetto a quelle comunque punibili con la sola pena pecuniaria, la disciplina legislativa del procedimento speciale in parola manifesta una moltitudine di insostenibili controsensi che si definiscono come tali già in relazione ad ogni possibile *ratio* dell'innovazione; mentre di fatto appresta cospicui appigli di stampo formalistico - particolarmente utili nei procedimenti per reati contravvenzionali, ovvero di prescrizione breve o comunque imminente che ogni imputato disinteressato ad ottenere una pronuncia di merito potrà azionare (con svariati espedienti, a cominciare da quello consistente nel semplice approfittamento dei tempi tecnici occorrenti agli uffici di esecuzione penale esterna per svolgere gli adempimenti di loro competenza) in funzione dilatoria dei tempi di definizione del processo e/o allo scopo di incamerare un variabile e non trascurabile periodo di vano decorso dei termini prescrizionali(10).(10)

Né si deve trascurare che - secondo la clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 16 della legge n. 67/2014 - siffatti nuovi, costosi e praticamente inconcludenti meccanismi legislativi demolitori della coerenza ed effettività dell'ordinamento penale andrebbero messi in opera senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ossia sottraendo tutte le risorse umane, strumentali e finanziarie all'uopo occorrenti a quelle - già notoriamente insufficienti finanche alle vere e minimali necessità dell'applicazione della legge penale - di cui le organizzazioni giudiziaria e penitenziaria attualmente dispongono.

In definitiva, pare che i tradizionali canoni tecnici dell'interpretazione della legge possano utilmente applicarsi al costruito legislativo in discorso soltanto nella misura in cui risultino strumentali alla definizione costituzionalmente orientata di questioni estrinseche ai suoi specifici contenuti dispositivo ed alle interrelazioni sistematiche che ne conseguono (come ad esempio la questione dell'efficacia normativa intertemporale delle nuove disposizioni, piuttosto discussa dai primi commentatori a cagione della mancanza di norme transitorie e che nondimeno, proprio perché i suoi termini prescindono dagli specifici contenuti dispositivo della novella, tra le inesauribili problematiche poste da quest'ultima si appalesa forse quella più agevolmente risolvibile)(11). Invece, sotto ogni altro aspetto la grammatica

(10) In proposito va osservato che, ai sensi dell'art. 464-quater comma 6 c.p.p., la faticosa sospensione del procedimento e della prescrizione del reato correlata alla messa alla prova non consegue affatto (come invece *ictu oculi* parrebbe molto più ragionevole) alla richiesta di elaborazione del programma di trattamento rivolta all'ufficio esecuzione penale esterna, né alla istanza di concessione della messa alla prova rivolta al giudice procedente, e neppure alla stessa ordinanza giurisdizionale di messa alla prova; invece, risulta procrastinata addirittura alla susseguente sottoscrizione del verbale di esecuzione della messa alla prova da parte dell'imputato. Dunque tale sospensione fornisce copertura soltanto ai tempi e contrattipi occorrenti al disimpegno della fase di esecuzione della procedura ma non anche alle pregresse fasi amministrativa e di cognizione giurisdizionale. D'altro lato, il conseguimento del fisiologico esito dell'intera vicenda procedimentale così come normativamente delineata riposa pur sempre sulla prestazione e persistenza del consenso dell'imputato; il quale perciò stesso in qualsiasi momento - ossia ogni qual volta ritenesse bastevole ai propri fini dilatori la dissipazione di tempi ed energie processuali già intercorsa - non dovrebbe fare altro che manifestare il proprio dissenso all'ulteriore corso della procedura.

(11) Potendosi al riguardo senz'altro ritenere quanto meno che la disciplina in parola, poiché riguardante un istituto giuridico di diritto penale sostanziale favorevole al giudicabile, risulti soggetta alla regola della efficacia retroattiva relativa in *melius* ai sensi dell'art. 2 comma 4 c.p. (secondo cui le norme penali sostanziali introdotte di modificazioni normative favorevoli al reo si applicano anche ai reati già commessi, e quindi nei procedimenti già incardinati al momento della innovazione normativa, purché non sia intervenuta la preclusione derivante dalla sentenza irrevocabile); con la conseguenza che il termine decadenziale previsto per la proposizione della relativa istanza di parte (ai sensi dell'art. 464-bis comma 2 c.p.p.), nei procedimenti in cui al momento della entrata in vigore della nuova disciplina risultasse già superato in ragione dello stadio processuale in atto, deve intendersi ipso iure procrastinato in coincidenza con il primo momento susseguente concretamente utile alla formalizzazione della predetta istanza.



degli artt. 168-bis c.p. e 464-bis ss. c.p.p. appare insuscettibile di conformazione ermeneutica alle istanze del precostituito ordinamento processuale e costituzionale, dal quale il procedimento speciale di messa alla prova appare non tanto discrepante, quanto piuttosto complessivamente avulso, come se costituisse espressione di una cultura giuridica alternativa e parallela rispetto a quella tradizionalmente radicata e riconoscibile nell'ordinamento suddetto. Al punto che, come si è notato, ogni tentativo di adeguamento dei margini di compatibilità costituzionale del meccanismo legislativo in discorso deve arrendersi al cospetto del rilievo di vizi logici ed assiologici talmente pervasivi da denotare l'evidenza di un episodio di formazione ordinaria essenzialmente infortunistico poiché capace, per la disinvolta grossolanità tecnica della correlativa manomissione dell'ordinamento giuridico, di compromettere la coerenza di quest'ultimo e la funzionalità del sistema giudiziario arrecandovi i pregiudizi derivanti dai consequenziali esperimenti giurisdizionali applicativi di disposizioni costituzionalmente illegittime che descrivono superfetazioni procedurali sconcluse o addirittura controproducenti in relazione alle stesse finalità apparentemente perseguite. Non pare dunque casuale che la legge n. 67/2014 recante le disposizioni censurate sia la stessa che, nel sancire l'abolizione dell'istituto giuridico della contumacia, ha manifestato l'impensabile incuria di tralasciarne quasi tutte le preesistenti menzioni contenute nel codice di procedura; così attribuendo all'ordinamento processuale penale adesso vigente l'ineffabile primato di comminare la nullità dei provvedimenti di rinvio a giudizio (ai sensi degli artt. 429 comma 1 lettera f e comma 2 e 552 comma 1 lettera D e comma 2 c.p.p.) nel contesto dei quali l'autorità giudiziaria procedente ometta di somministrare l'avvertimento letteralmente falso che l'imputato, in caso di mancata comparizione, sarà sottoposto al giudizio celebrato nella forma contumaciale oramai inapplicabile poiché abrogata.

VI. Sulla base degli argomenti illustrati, al remittente - siccome incapace di spiegarsi alla luce del vigente ordinamento costituzionale la pretesa legislativa che il giudice penale, spacciandosi convinto della colpevolezza dell'imputato in quanto e fin tanto che costui glielo consenta, disponga l'esecuzione di una pena criminale di propria libera inventiva in conseguenza di un reato di cui possiede contezza minimale o letteralmente nulla ed in relazione al quale, in ogni caso, nessuna condanna sia stata e possa essere comunque pronunciata - non resta che rivolgere alla Corte costituzionale la consequenziale istanza di estremo rimedio.

P.Q.M.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI GROSSETO

UFFICIO PENALE DIBATTIMENTALE MONOCRATICO

Visti gli artt. 1 della legge cost. n. 1/1948 e 23 della legge n. 87/1953,

Dichiara la rilevanza e non manifesta infondatezza, in funzione della trattazione del presente processo penale secondo il rito della messa alla prova attivato come in epigrafe:

della questione di illegittimità costituzionale — per contrasto con gli artt. 3,111 comma 6, 25 comma 2 e 27 comma 2 Cost. — della disposizione di cui all'art. 464-quater comma 1 c.p.p. nella parte in cui non prevede che il giudice, ai fini di ogni decisione di merito da assumere nel procedimento speciale di messa alla prova, proceda alla acquisizione e valutazione degli atti delle indagini preliminari di cui già altrimenti non disponga, restituendoli per l'ulteriore corso nel caso di esito negativo della pronuncia sulla concessione o sull'esito della messa alla prova (nei termini di cui in motivazione, § III.1 e III.2);

della questione di illegittimità costituzionale — per contrasto con l'art. 25 comma 2 Cost. — della disposizione di cui all'art. 168-bis comma 2 e 3 c.p. in quanto prescrive la applicazione di sanzioni penali legalmente indeterminate (nei termini di cui in motivazione, § III.3);

della questione di illegittimità costituzionale — per contrasto con gli artt. 97, 101 e 111 comma 2 Cost. — della disposizione di cui all'art. 464-quater comma 4 c.p.p. nella parte in cui prevede il consenso dell'imputato quale condizione di ammissibilità, di validità o di efficacia dei provvedimenti giurisdizionali modificativi o integrativi del programma di trattamento (nei termini di cui in motivazione, § III.4);



della questione di illegittimità costituzionale — per contrasto con l'art. 27 comma 2 Cost. — delle disposizioni di cui agli artt. 464-quater e 464-quinquies c.p.p. in quanto prescrivono la irrogazione ed esecuzione di sanzioni penali consequenziali ad un reato per cui non risulta pronunciata né di regola pronunciabile alcuna condanna definitiva o non definitiva (nei termini di cui in motivazione, § III.5);

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953,

Ordina la sospensione del presente processo penale e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, previa notificazione della presente ordinanza alla Presidenza del Consiglio dei ministri e previa comunicazione della medesima ordinanza alla Presidenza del Senato ed alla Presidenza della Camera dei deputati;

Visto l'art. 1 della deliberazione della Corte costituzionale in data 9 novembre 2008.

Ordina la trasmissione in originale alla Corte costituzionale della presente ordinanza e del fascicolo processuale, contenente la prova documentale dell'esecuzione delle notificazioni e comunicazioni come sopra disposte.

Grosseto, addì 6 marzo 2015

Il Giudice: GIOVANNI MUSCOGIURI

15C00234

N. 158

*Ordinanza del 10 marzo 2015 del Tribunale di Grosseto
nel procedimento penale a carico di Z.M.*

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Mancata previsione che il giudice, ai fini di ogni decisione di merito da assumere nel procedimento speciale di messa alla prova, proceda alla acquisizione e valutazione degli atti delle indagini preliminari di cui già altrimenti non disponga, restituendoli per l'ulteriore corso nel caso di esito negativo della pronuncia sulla concessione o sull'esito della messa alla prova - Violazione dei principi di uguaglianza, dell'obbligo di idonea motivazione dei provvedimenti giurisdizionali, di legalità, di non colpevolezza sino alla condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, art. 464-quater, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 111, comma sesto, 25, comma secondo, e 27, comma secondo.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato - Denunciata prescrizione dell'applicazione di sanzioni penali legalmente indeterminate - Violazione del principio di tassatività e determinatezza legale delle pene.

- Codice penale, art. 168-bis, commi secondo e terzo.
- Costituzione, art. 25, comma secondo.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Provvedimenti giurisdizionali modificativi o integrativi del programma di trattamento - Previsione del consenso dell'imputato quale condizione di ammissibilità, di validità o di efficacia - Violazione del principio dell'assoggettamento del giudice e delle sue funzioni soltanto alla legge - Contrasto con il principio di buon andamento ed efficienza delle attività dei pubblici poteri e con i principi di economicità e ragionevole durata del processo penale.

- Codice di procedura penale, art. 464-quater, comma 4.
- Costituzione, artt. 97, 101 e 111, comma secondo.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Denunciata prescrizione della irrogazione ed esecuzione di sanzioni penali consequenziali ad un reato per cui non risulta pronunciata né di regola pronunciabile alcuna condanna definitiva o non definitiva - Violazione del principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, artt. 464-quater e 464-quinquies.
- Costituzione, art. 27, comma secondo.



IL TRIBUNALE ORDINARIO DI GROSSETO

UFFICIO PENALE DIBATTIMENTALE MONOCRATICO

Insediato in persona del magistrato Giovanni Muscogiuri in funzione di giudice della cognizione in primo grado nel procedimento penale iscritto al R.G. n. 16/2014/170 nei confronti dell'imputato Z. M. sulla base della imputazione di fatti di reato di cui agli artt. 110, 112 n. 4), 624 e 625 nn. 2), 5) e 7) c.p.;

Visti gli atti relativi alla procedura di sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato incardinata come in atti ai sensi degli artt. 464-*bis* ss. c.p.p., adesso pervenuta allo stadio della pronuncia della ordinanza prevista dall'art. 464-*quater* comma 1 c.p.p. in funzione decisoria sul merito della istanza di messa alla prova;

All'udienza in data 06.03.2015, in sede di trattazione della relativa procedura camerale nel contraddittorio delle parti, ha pronunciato d'ufficio la seguente

ORDINANZA

I. — Gli artt. 3 ss. della legge n. 67/2014 entrata in vigore in data 07.05.2014 hanno introdotto nell'ordinamento penale il procedimento speciale di cui agli artt. 464-*bis* ss. c.p.p., applicabile in funzione alternativa al rito ordinario di cognizione strumentalmente alla formazione giudiziale della causa estintiva del reato della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato prevista dall'art. 168-*bis* ss. c.p. (fattispecie sostanziale estintiva della punibilità in astratto, quale soggezione del reo alla pena comminata dalla legge in via generale ed astratta ovvero all'esercizio dell'azione penale esprimente la pretesa statale).

Il nuovo procedimento speciale, applicabile ai reati indicati dall'art. 168-*bis* comma 1 c.p. indipendentemente dal rito di cognizione rispettivamente loro proprio (rito collegiale, rito di cognizione monocratica previa udienza preliminare, rito di cognizione monocratica su citazione diretta del pubblico ministero), tuttavia contempla in effetti almeno tre schemi procedurali, progressivamente differenziati sul piano strutturale a seconda della fase del procedimento penale (indagini preliminari, udienza preliminare, giudizio di cognizione) in cui risultino incardinati.

La prima fattispecie procedimentale, conseguente ad iniziativa formalizzata prima dell'esercizio dell'azione penale (art. 464-*ter* c.p.p.), è configurata secondo uno schema negoziale processuale bilaterale, è applicabile indipendentemente dal rito di cognizione ordinaria ed è destinata alla trattazione da parte del giudice per le indagini preliminari allo stato degli atti del fascicolo del pubblico ministero; la seconda fattispecie, conseguente ad iniziativa formalizzata nell'udienza preliminare, è configurata secondo uno schema negoziale processuale unilaterale, è applicabile nei procedimenti di rito collegiale e di rito monocratico a citazione indiretta ed è destinata alla trattazione da parte del giudice dell'udienza preliminare allo stato degli atti del fascicolo del pubblico ministero; mentre la terza fattispecie, conseguente ad iniziativa proposta (a norma dell'art. 464-*bis* comma 2 c.p.p.) oppure reiterata (a norma dell'art. 464-*quater* comma 9 c.p.p.) nello stadio introduttivo del giudizio ordinario di cognizione, è configurata anch'essa secondo uno schema negoziale processuale unilaterale, è applicabile soltanto nei procedimenti di rito monocratico a citazione diretta ed è destinata alla trattazione da parte del giudice dibattimentale allo stato degli atti del fascicolo per il dibattimento.

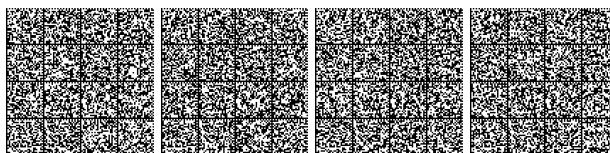
In considerazione della concreta vicenda processuale in trattazione nel processo *a quo*, l'incidente di costituzionalità sollevato in questa sede concerne la terza fattispecie di messa alla prova, applicabile nello stadio della trattazione delle questioni preliminari al giudizio dibattimentale di cognizione monocratica su citazione diretta.

II. — Secondo la relativa disciplina normativa, la scansione del procedimento speciale in esame possiede struttura trifasica, articolandosi in tre segmenti distinti ed eterogenei.

II.1 — La fase amministrativa preliminare del procedimento speciale di messa alla prova è radicata allorquando, ai sensi dell'art. 141 comma 2 disp. att. c.p.p. "l'imputato rivolge richiesta all'ufficio locale di esecuzione penale esterna competente affinché predisponga un programma di trattamento" ed all'uopo "deposita gli atti rilevanti del procedimento penale nonché le osservazioni e le proposte che ritenga di fare".

Di seguito, ai sensi dell'art. 141 comma 3 disp. att. c.p.p., l'ufficio locale di esecuzione penale esterna competente compie una attività istruttoria che si articola:

nello svolgimento di una "indagine socio-familiare" il cui esito è riversato nella relazione tecnica (contenente gli accertamenti e le considerazioni sviluppate dall'ufficio a sostegno del programma di trattamento conseguentemente elaborato) con cui "riferisce specificamente sulle possibilità economiche dell'imputato, sulla capacità e sulla possibilità



di svolgere attività riparatorie nonché sulla possibilità di svolgimento di attività di mediazione, anche avvalendosi a tal fine di centri o strutture pubbliche o private presenti sul territorio”;

nella elaborazione, all’esito della suddetta indagine socio-familiare, di un “programma di trattamento” che ai sensi dell’art. 464-*bis* comma 4 c.p.p. prevede “A) le modalità di coinvolgimento dell’imputato, nonché del suo nucleo familiare e del suo ambiente di vita nel processo di reinserimento sociale, ove ciò risulti necessario e possibile; B) le prescrizioni comportamentali e gli altri impegni specifici che l’imputato assume anche al fine di elidere o di attenuare le conseguenze del reato, considerando a tal fine il risarcimento del danno, le condotte riparatorie e le restituzioni, nonché le prescrizioni attinenti al lavoro di pubblica utilità ovvero all’attività di volontariato di rilievo sociale; c) le condotte volte a promuovere, ove possibile, la mediazione con la persona offesa”;

nella acquisizione, in ordine al programma di trattamento come sopra elaborato, del consenso dell’imputato e del soggetto destinatario delle prestazioni ivi contemplate;

nella trasmissione al giudice procedente della documentazione relativa alla istruttoria amministrativa espletata (relazione di indagine socio-familiare, programma di trattamento, atti di consenso dei soggetti coinvolti nella esecuzione del programma).

II.2. — La susseguente fase di cognizione giurisdizionale camerale del procedimento speciale viene instaurata ai sensi dell’art. 464-*bis* commi 1, 2, 3 e 4 c.p.p. allorché l’imputato, entro il termine decadenziale rapportato alla pronuncia della dichiarazione di apertura del dibattimento, formalizza la istanza di messa alla prova dinanzi alla autorità giudiziaria procedente al giudizio ordinario, allegando il programma di trattamento elaborato dall’ufficio locale di esecuzione penale esterna ai sensi dell’art. 141 comma 3 disp. att. c.p.p. (oppure allegando, onde evitare di incorrere nella inammissibilità dell’istanza e nella decadenza consequenziale all’apertura del dibattimento, la prova della incolpevole causa impeditiva di tale produzione).

Ai sensi dell’art. 464-*quater* comma 1, periodo 2 c.p.p., alla iniziativa di parte imputata ritualmente formulata (mediante presentazione di istanza che non debba essere dichiarata inammissibile per difetto di taluno dei presupposti e requisiti previsti dall’art. 464-*bis* commi 1, 2, 3 e 4 c.p.p.) consegue l’attivazione di una procedura giurisdizionale di cognizione penale camerale a contraddittorio necessario allargato nel corso della quale:

ai sensi dell’art. 464-*quater* comma 2 c.p.p., il giudice può emettere l’eventuale provvedimento di convocazione con cui (come previsto dall’art. 446 comma 5 c.p.p. nel procedimento speciale di applicazione della pena su richiesta delle parti) dispone la comparizione dell’imputato per verificare la volontarietà della richiesta di messa alla prova;

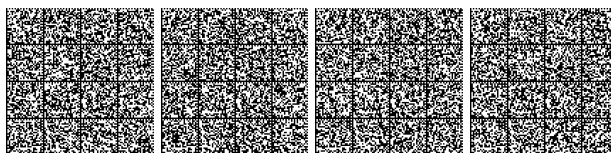
ai sensi dell’art. 464-*bis* comma 5 c.p.p., il giudice può emettere gli eventuali provvedimenti istruttori con cui (come previsto dall’art. 422 c.p.p. nella procedura camerale dell’udienza preliminare nonché dall’art. 666 comma 5 c.p.p. nella procedura camerale per incidente di esecuzione) acquisisce “tramite la polizia giudiziaria, i servizi sociali o altri enti pubblici, tutte le ulteriori informazioni ritenute necessarie in relazione alle condizioni di vita personale, familiare, sociale ed economica dell’imputato”, informazioni le quali “devono essere portate tempestivamente a conoscenza del pubblico ministero e del difensore dell’imputato”;

ai sensi dell’art. 464-*quater* comma 1 c.p.p., il giudice deve emettere l’eventuale provvedimento di rinvio della trattazione ad ulteriore udienza occorrente per l’integrazione del contraddittorio in confronto della persona offesa dal reato non comparsa che altrimenti, ai sensi dell’art. 464-*quater* comma 7 c.p.p., avrebbe prerogativa di impugnare per cassazione ogni consequenziale provvedimento sull’istanza di messa alla prova;

ai sensi dell’art. 464-*quater* comma 1 c.p.p., il giudice - una volta perfezionato il contraddittorio di tutte le parti e della persona offesa dal reato, ed assunte le eventuali informazioni integrative necessarie - dà corso alla discussione camerale sul merito della istanza di sospensione del procedimento con messa alla prova dell’imputato;

ai sensi dell’art. 464-*quater* comma 3 e 4 c.p.p., il giudice pronuncia la ordinanza che decide in via definitiva o interlocutoria sul merito della istanza di messa alla prova.

II.3 — In particolare, il provvedimento giurisdizionale di cognizione sul merito della istanza di messa alla prova è pronunciato allo stato degli atti del fascicolo per il dibattimento quale esso si trova nello stadio introduttivo del giudizio (antecedente la dichiarazione di apertura del dibattimento) in cui la procedura deve essere attivata a pena di decadenza: fascicolo perciò originariamente composto soltanto dal decreto di rinvio a giudizio e dalla eventuale documentazione prevista dall’art. 431 c.p.p., nonché successivamente integrato soltanto dalla relazione di indagine socio-familiare redatta dall’ufficio esecuzione penale esterna (ai sensi dell’art. 141-*bis* disp. att. c.p.p.) e dalle eventuali ulteriori informazioni sulle condizioni di vita dell’imputato acquisite dal giudice ai fini della decisione sulla istanza di ammissione al beneficio (ai sensi dell’art. 464-*bis* comma 5 c.p.p.).



Peraltro, ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 7 c.p.p., tale provvedimento è dato con ordinanza soggetta ad impugnazione per cassazione non sospensiva — dimodoché il procedimento penale di primo grado, comunque si proceda in esito al tenore del provvedimento impugnato, deve proseguire in pendenza del giudizio di legittimità — proponibile dall'imputato, dal pubblico ministero e dalla persona offesa indebitamente pretermessa dal contraddittorio camerale.

In relazione al suo contenuto dispositivo, la decisione giurisdizionale camerale sulla istanza di messa alla prova dell'imputato si distingue:

a seconda che il giudice emetta — quando, “in base ai parametri di cui all'art. 133 del codice penale, reputa” non irrimediabilmente inidoneo “il programma di trattamento presentato e ritiene che l'imputato si asterrà dal commettere ulteriori reati” — un provvedimento decisorio con cui “può integrare o modificare il programma di trattamento” e che, tuttavia, resta caratterizzato da funzione meramente interlocutoria, in quanto è suscettibile di acquisire efficacia soltanto “con il consenso dell'imputato” al cui gradimento deve quindi andare sottoposto;

oppure a seconda che il giudice emetta — quando, “in base ai parametri di cui all'art. 133 del codice penale, reputa” irrimediabilmente inidoneo (anche per causa di dissenso dell'imputato alla integrazione o modifica disposta nell'eventuale pregresso provvedimento interlocutorio) “il programma di trattamento presentato” e/o comunque quando “ritiene che l'imputato” non “si asterrà dal commettere ulteriori reati” — un provvedimento decisorio definitivo di reiezione della istanza suddetta;

oppure a seconda che il giudice emetta — quando, “in base ai parametri di cui all'art. 133 del codice penale, reputa idoneo il programma di trattamento presentato e ritiene che l'imputato si asterrà dal commettere ulteriori reati” — un provvedimento decisorio definitivo di accoglimento dell'istanza suddetta.

Il provvedimento di accoglimento dovrebbe recepire il “programma di trattamento” al quale l'imputato abbia prestato consenso e tradurne i contenuti programmatici già delineati su base volontaria ai sensi dell'art. 464-*bis* comma 4 c.p.p. in precetti imperativi articolati secondo tre ordini di statuizioni le quali, rispettivamente:

ai sensi dell'art. 168-*bis* comma 2, periodo 1 c.p., in primo luogo riguardano “la prestazione di condotte volte alla eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, nonché, ove possibile, il risarcimento del danno dallo stesso cagionato” ed inoltre, ai sensi dell'art. 464-*quinqüies* comma 1 c.p.p., stabiliscono “il termine entro il quale le prescrizioni e gli obblighi relativi alle condotte riparatorie o risarcitorie imposti devono essere adempiuti [il quale] può essere prorogato, su istanza dell'imputato, non più di una volta e solo per gravi motivi”;

ai sensi dell'art. 168-*bis* comma 2, periodo 2 in secondo luogo riguardano “l'affidamento dell'imputato al servizio sociale per lo svolgimento di un programma che può implicare, tra l'altro, attività di volontariato di rilievo sociale, ovvero l'osservanza di prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali” e che peraltro, ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 3 periodo 2 c.p.p., deve assicurare la imposizione all'imputato di un “domicilio” che risulti “tale da assicurare le esigenze di tutela della persona offesa dal reato”;

ai sensi dell'art. 168-*bis* comma 3 c.p., in terzo luogo riguardano la “prestazione di lavoro di pubblica utilità [il quale] consiste in una prestazione non retribuita, affidata tenendo conto anche delle specifiche professionalità ed attitudini lavorative dell'imputato, di durata non inferiore a dieci giorni, anche non continuativi, in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le aziende sanitarie o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, che operano in Italia, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato. La prestazione è svolta con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dell'imputato e la sua durata giornaliera non può superare le otto ore”.

II.4 — Ai sensi dell'art. 464-*quinqüies* c.p.p., la concreta attuazione del trattamento sanzionatorio stabilito nel programma recepito dal provvedimento giurisdizionale camerale di messa alla prova forma oggetto di un' apposita procedura di esecuzione penale la quale:

ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 6 c.p.p., ha inizio con la “sottoscrizione del verbale di messa alla prova dell'imputato”, momento a partire dal quale soltanto decorre un periodo di sospensione della prescrizione del reato che (ai sensi dell'art. 168-*ter* comma 1 c.p.) si esplica di diritto ma soltanto in confronto dell'imputato ammesso al procedimento speciale (e non anche in confronto dei concorrenti nel reato, in deroga alla regola generale di cui all'art. 161 comma 1 c.p.), nonché nei limiti di durata previsti dall'art. 464-*quater* comma 5 c.p.p. (due anni, quando si procede per reati comunque puniti con pena detentiva; un anno, quando si procede per reati puniti soltanto con pena pecuniaria);

ai sensi dell'art. 141-*ter* commi 4 e 5 disp. att. c.p.p., trova svolgimento sotto la vigilanza del competente ufficio locale di esecuzione penale esterna il quale redige relazioni periodiche con cui “informa il giudice, con la cadenza stabilita nel provvedimento di ammissione e comunque non superiore a tre mesi, dell'attività svolta e del comportamento dell'imputato, proponendo, ove necessario, modifiche al programma di trattamento, eventuali abbreviazioni di



esso ovvero, in caso di grave o reiterata trasgressione, la revoca del provvedimento di sospensione” ed inoltre, “alla scadenza del periodo di prova, [...] trasmette al giudice una relazione dettagliata sul decorso e sull’esito della prova medesima”;

ai sensi dell’art. 464-*quinquies* comma 3 c.p.p., è suscettibile di dare luogo ad incidenti di esecuzione anch’essi trattati ai sensi dell’art. 127 c.p.p. con apposite procedure giurisdizionali camerale a contraddittorio necessario allargato alla persona offesa dal reato, nel corso delle quali “il giudice, sentiti l’imputato e il pubblico ministero, può modificare con ordinanza le prescrizioni originarie, ferma restando la congruità delle nuove prescrizioni rispetto alle finalità della messa alla prova”;

ai sensi dell’art. 464-*opties* c.p.p., è suscettibile di conclusione anticipata mediante ordinanza di revoca della messa alla prova pronunciata dal giudice anche d’ufficio sulla base dei presupposti sostanziali di cui all’art. 168-*quater* c.p. (1) con il rito di cui all’art. 464-*opties* comma 2 c.p.p. (apposita procedura camerale a contraddittorio necessario allargato alla persona offesa dal reato) nonché (anche) alla stregua delle informazioni di cui all’art. 141-*bis* comma 4 disp. att. (relazioni periodiche dell’ufficio esecuzione penale esterna che ha “preso in carico” l’imputato ai sensi dell’art. 464-*quinquies* comma 2 c.p.p.); l’ordinanza di revoca è suscettibile di impugnazione mediante ricorso per cassazione (ai sensi dell’art. 464-*octies* comma 3 c.p.p.) ed alla sua irrevocabilità consegue che “il procedimento [ordinario di cognizione] riprende il suo corso dal momento in cui era rimasto sospeso e cessa l’esecuzione delle prescrizioni e degli obblighi imposti” (art. 464-*octies* comma 4 c.p.p.);

ai sensi dell’art. 464-*septies* c.p.p., è suscettibile di conclusione naturale mediante provvedimento dichiarativo dell’esito negativo o positivo della messa alla prova pronunciato dal giudice anche d’ufficio “decorso il periodo di sospensione del procedimento con messa alla prova” sulla base dei presupposti sostanziali di cui all’art. 464-*septies* comma 1 Periodo 1 c.p.p. ossia in considerazione “del comportamento dell’imputato e del rispetto delle prescrizioni stabilite”, con il rito di cui all’art. 464-*septies* comma 1, Periodo 2 c.p.p. (sempre nel corso di apposita procedura camerale a contraddittorio necessario allargato alla persona offesa dal reato celebrata ai sensi dell’art. 127 c.p.p.) ed alla stregua della relazione conclusiva di cui all’art. 464-*septies* comma 1, periodo 2 c.p.p. (consistente nella “relazione dettagliata sul decorso e sull’esito della prova” formata ai sensi dell’art. 141-*bis* comma 5 disp. att. c.p.p. dall’ufficio esecuzione penale esterna che ha “preso in carico” l’imputato).

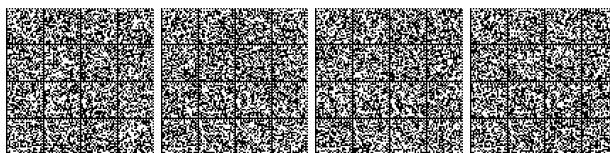
In tale sede “se, tenuto conto del comportamento dell’imputato e del rispetto delle prescrizioni stabilite, ritiene che la prova” non “abbia avuto esito positivo” (art. 464-*septies* comma 1, periodo 1 c.p.p.), il giudice pronuncia ordinanza con cui dispone che il procedimento prosegua nella forma del giudizio ordinario di cognizione dibattimentale (2) Se invece il giudice, “tenuto conto del comportamento dell’imputato e del rispetto delle prescrizioni stabilite, ritiene che la prova abbia avuto esito positivo” (art. 464-*septies* comma 1 periodo 1 c.p.p.), allora pronuncia sentenza di proscioglimento anticipato di rito a norma dell’art. 129 c.p.p. (previa deliberazione di insussistenza di cause di proscioglimento nel merito) a titolo di non doversi procedere in ragione della causa di estinzione del reato di cui all’art. 168-*ter* comma 2 c.p., disponendo “l’applicazione delle sanzioni amministrative accessorie, ove previste dalla legge” (art. 168-*ter* comma 3 c.p.).

III. — Il riordino concettuale della disorganica sequela di enunciati normativi introdotti dalla legge n. 67/2014 consente di ravvedere nel procedimento speciale in esame una complicata scansione che si articola, nei termini sopra riepilogati, in una fase amministrativa preliminare condotta dall’ufficio esecuzione penale esterna (in funzione istruttoria e preparatoria), in una fase giurisdizionale di cognizione culminante nella formazione di un titolo esecutivo provvisorio emesso in forma di ordinanza (anziché di sentenza) ed in una fase di esecuzione penale culminante nella adozione di un provvedimento emesso in forma di sentenza (anziché di ordinanza).

L’oggetto della procedura consiste nella unilaterale offerta dell’imputato di una prestazione identificabile nella sua volontaria soggezione alla esecuzione del trattamento giuridico penale irrogato in forza di un titolo esecutivo provvisorio emesso allo stato degli atti del fascicolo per il dibattimento in funzione strumentale alla susseguente declaratoria giurisdizionale di accertamento costitutivo della fattispecie giudiziale estintiva del reato conseguentemente formata. Ai sensi dell’art. 168-*bis* commi 2 e 3 c.p., la suddetta prestazione dell’imputato presenta un contenuto complesso, riferibile necessariamente alla applicazione di due concorrenti sanzioni di natura personale (la misura alternativa dell’affidamento in prova al servizio sociale e la sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità) nonché riferibile eventualmente

(1) Ossia in caso di grave o reiterata trasgressione al programma di trattamento o alle prescrizioni imposte, ovvero di rifiuto alla prestazione del lavoro di pubblica utilità, nonché in caso di commissione, durante il periodo di prova, di un nuovo delitto non colposo ovvero di un reato della stessa indole rispetto a quello per cui si procede.

(2) Infatti, il giudice «in caso di esito negativo della prova dispone con ordinanza che il processo riprenda il suo corso» (art. 464-*septies* comma 1 c.p.p.) cosicché, ai fini della esecuzione della eventuale condanna riportata dall’imputato nel susseguente giudizio di cognizione, «il pubblico ministero, nel determinare la pena da eseguire, detrae un periodo corrispondente a quello della prova eseguita laddove] ai fini della detrazione, tre giorni di prova sono equiparati a un giorno di reclusione o di arresto, ovvero a 250 euro di multa o di ammenda» (art. 657-*bis* c.p.p.).



(soltanto qualora ne ricorrano i concreti presupposti) alla esecuzione di ulteriori prestazioni di carattere patrimoniale o personale di carattere ripristinatorio, riparatorio e riconciliativo (eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, risarcimento del danno dallo stesso cagionato).

Ai fini dell'inquadramento della fattispecie e di ogni altra considerazione svolta in questa sede, il remittente ritiene che la prestazione volontaria la cui offerta ed attuazione costituiscono oggetto del procedimento speciale di messa alla prova consista nella soggezione volontaria dell'imputato all'esecuzione di una pena criminale, sia pure morfologicamente strutturata in forma alternativa e sostitutiva rispetto alle ordinarie sanzioni pecuniarie e/o detentive previste dal codice penale: trattasi infatti a tutti gli effetti (compresi quelli del ragguglio previsto dall'art. 657-bis c.p.p. secondo cui, ai fini dell'esecuzione della condanna penale pronunciata nel processo susseguente all'eventuale esito negativo della prova, tre giorni di quest'ultima sono equiparati ad un giorno di pena detentiva ovvero a 250 euro di pena pecuniaria) di un trattamento giuridico sanzionatorio penale irrogato in funzione retributiva, specialpreventiva, rieducativa e risocializzante, oltre che eventualmente anche in funzione ripristinatoria e riparatoria.

Lo schema fondamentale della fattispecie, siccome contempla l'offerta di una prestazione il cui adempimento integra la causa di estinzione del reato, palesemente richiama quello già noto della oblazione, tuttavia con un duplice e cospicua differenza. Infatti, da un lato la prestazione offerta consiste (non nel mero versamento di una somma di denaro predeterminata e/o obbiettivamente determinabile, bensì) nella soggezione dell'imputato a vincoli ablatori e conformativi della sua sfera personale e patrimoniale la cui quantità e qualità, lungi dal recare alcuna predeterminazione normativa, deve essere determinata dal giudice sulla base delle complesse valutazioni discrezionali di merito finalizzate al cosiddetto trattamento; e d'altro lato la stessa declaratoria giurisdizionale dell'esito positivo della messa alla prova, implicando anch'essa valutazioni di merito che trascendono di gran lunga la mera ricognizione vincolata del dato obbiettivo precostituito concernente l'esatto adempimento di una mera dazione pecuniaria, riveste efficacia sostitutiva anziché meramente dichiarativa della fattispecie sostanziale estintiva della punibilità. Inoltre, come già accennato, la stessa procedura di messa alla prova attivabile dinanzi al giudice del dibattimento differisce profondamente da quella attivabile prima dell'esercizio dell'azione penale (a norma dell'art. 464-ter c.p.p.), la quale invece riflette il tutt'altro schema negoziale del patteggiamento (3); ed altresì differisce, sia pure in minore misura, dalla procedura della messa alla prova attivabile dinanzi al giudice per le indagini preliminari o dinanzi al giudice per l'udienza preliminare dopo l'esercizio dell'azione penale (4).

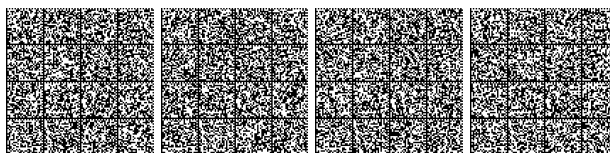
Ad avviso del remittente, la specifica procedura che dovrebbe adesso applicarsi nella trattazione del presente processo penale *a quo* dinanzi a questo giudice del dibattimento appare viziata dalle ragioni di illegittimità costituzionale appresso enunciate; fermo peraltro restando che tutte le censure di seguito illustrate, tranne la prima, si appalesano egualmente predicabili in relazione a qualsivoglia ipotesi di messa alla prova prevista dalle disposizioni introdotte dalla legge n. 67/2014.

III.1 — L'art. 464-*quater* comma 3 c.p.p. prevede che “la sospensione del procedimento con messa alla prova è disposta quando il giudice, in base ai parametri di cui all'art. 133 del codice penale, reputa idoneo il programma di trattamento presentato e ritiene che l'imputato si asterrà dal commettere ulteriori reati”; dunque la fase di cognizione giurisdizionale camerale del procedimento speciale in parola, avente ad oggetto la predisposizione e valutazione delle condizioni di accesso dell'imputato al beneficio, dovrebbe fisiologicamente culminare nella pronuncia della ordinanza apprestante il titolo esecutivo provvisorio che irroga il trattamento sanzionatorio criminale il cui positivo esito applicativo darebbe luogo alla causa di estinzione del reato costituente oggetto dell'accertamento costitutivo emesso con la sentenza di proscioglimento che sarebbe pronunciata all'esito della susseguente fase esecutiva del procedimento speciale.

Senonché, secondo il vigente ordinamento processuale e costituzionale, la irrogazione di qualsiasi trattamento sanzionatorio di diritto penale criminale — compreso quello che risulterebbe stabilito nella ordinanza di messa alla prova e la cui esecuzione anticipata darebbe luogo alla correlativa fattispecie estintiva del reato — postula l'infedibile presupposto del convincimento del giudice in ordine alla responsabilità dell'imputato in relazione al reato per cui si procede.

(3) Trattandosi in tal caso di procedura che comporta la applicazione (anticipata) della pena (in forma alternativa e sostitutiva) irrogata sul consenso di entrambe parti in forza di un titolo esecutivo giurisdizionale provvisorio a sua volta emesso (non soltanto sulla base della mera contestazione del reato, bensì) alla stregua di una sommaria cognizione del fatto condotta dal giudice per le indagini preliminari allo stato degli atti del fascicolo del pubblico ministero.

(4) Infatti anche quest'ultima procedura — che pure non prevede il consenso del pubblico ministero, e quindi manifesta anch'essa lo schema negoziale processuale unilaterale della oblazione anziché quello bilaterale del patteggiamento — presenta a sua volta la differenza strutturale che l'applicazione anticipata della pena sul consenso dell'imputato avviene in forza di un titolo esecutivo provvisorio che, diversamente da quello formato in sede dibattimentale, presuppone anch'esso una sommaria cognizione del fatto condotta (dal giudice per le indagini preliminari o dal giudice per l'udienza preliminare) sulla base degli atti del fascicolo del pubblico ministero (di cui tali organi giurisdizionali sempre dispongono)



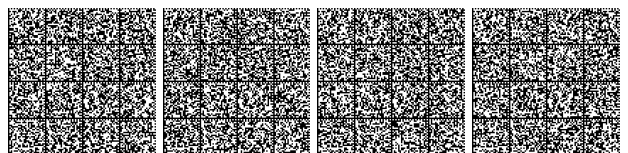
Ciò si desume dalle più comuni nozioni delle istituzioni di diritto e procedura penale (secondo cui l'espiazione di una pena presupponga una condanna intesa come accertamento giurisdizionale di fatti penalmente rilevanti dichiarato, sia pure a cognizione sommaria, in funzione costitutiva di responsabilità penali attribuite in base al principio di colpevolezza); nonché si desume dal tenore dell'art. 168-bis comma 2 c.p. (che menziona le conseguenze "derivanti" dal reato, il quale perciò stesso si presuppone non soltanto commesso ma anche esaustivamente accertato addirittura nei suoi eventuali effetti antiggiuridici persistenti); nonché si desume dalla stessa previsione (ai sensi dell'art. 464-quater comma 3 c.p.p.) della valutazione giurisdizionale della idoneità del "programma di trattamento" da compiersi "in base ai parametri di cui all'art. 133 c.p." (tra i quali, come è noto, figura anzitutto la gravità del reato che perciò stesso si presuppone non soltanto commesso, - ma anche pienamente valutabile in tutte le sue modalità fenomenologiche manifestate dalla natura, dalla specie, dai mezzi, dall'oggetto, dal tempo, dal luogo e da ogni altra modalità dell'azione, nonché dalla gravità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa dal reato, nonché dalla intensità del dolo o dal grado della colpa); nonché si desume, per quel che vale, perfino dalla stessa grammatica dell'art. 464-quater comma 3 c.p.p. (laddove, con la menzione della previsione giurisdizionale che l'imputato si asterrà dal commettere "ulteriori" reati, l'accertamento giurisdizionale del reato per cui si procede ed il correlato giudizio di responsabilità sono letteralmente dati per scontati).

D'altronde, la indefettibilità del giudizio di colpevolezza ai fini della irrogazione delle sanzioni penali che danno luogo alla messa alla prova è dichiarata dalla stessa Corte costituzionale che difatti, pronunciando giustappunto in tema di messa alla prova dell'imputato minorenni, ha spiegato che il "convincimento del giudice in ordine alla responsabilità penale dell'imputato [...] costituisce [...] un presupposto logico essenziale del provvedimento dispositivo della messa alla prova" al punto che allo stesso giudice procedente compete di valutare caso per caso se le esigenze di accertamento del fatto contestato in funzione della fisiologica formazione del suddetto convincimento comportino che, in ragione della inadeguatezza dei dati cognitivi attualmente disponibili nello stadio processuale in atto, "la sospensione non possa intervenire nella fase predibattimentale, occorrendo viceversa, affinché possa ritenersi adeguatamente formato quel convincimento, che il giudice tenga conto anche dell'istruzione dibattimentale" (Corte cost. sentenza n° 125/1995 in data 05.04.1995).

Nondimeno, lo schema normativo della messa alla prova applicabile ai sensi degli artt. 464-bis e 464-quater c.p.p. nei procedimenti di rito a citazione diretta dinanzi al giudice monocratico (a differenza di quanto previsto per le omologhe procedure attivabili dinanzi al giudice per le indagini preliminari e dinanzi al giudice per l'udienza preliminare) presuppone che la relativa procedura si svolga allo stato degli atti del fascicolo per il dibattimento considerato nella minimalistica composizione in cui si trova nello stadio introduttivo del giudizio ordinario (5); ossia allorché il compendio di dati cognitivi in possesso del giudice - per ovvia conseguenza dello stesso impianto normativo accusatorio del processo ordinario di cognizione, siccome radicato sui principi del doppio fascicolo e della formazione dibattimentale della prova - risulta di regola largamente insufficiente o inadeguato a fornire la plausibile rappresentazione del fatto occorrente ai fini della formulazione di alcun giudizio positivo di responsabilità, che pertanto il giudice dovrebbe allora letteralmente formulare pur senza avere cognizione di causa. (6) Perciò, in definitiva, lo schema decisorio del procedimento speciale in trattazione riflette quello della pronuncia dibattimentale preliminare sulla oblazione (o su qualsivoglia altra causa di estinzione del reato) perfino sotto il profilo dei dati cognitivi che nelle due ipotesi risultano rispettivamente disponibili a fondamento della declaratoria giurisdizionale. E ciò quantunque la pronuncia resa ai sensi dell'art. 129 c.p.p. in materia di oblazione (o di qualsivoglia altra causa di estinzione del reato finora nota) consista in una declaratoria liberatoria recante il mero accertamento dichiarativo di dati fattuali precostituiti di pronta ricognizione oggettiva; mentre, all'opposto, la procedura dibattimentale della messa alla prova riveste pur sempre la peculiare funzione di irrogare all'imputato sanzioni penali consequenziali ad un reato in relazione al quale, perciò stesso, l'ordinamento costituzionale postula necessariamente la formulazione di un giudizio di responsabilità personale. Nondimeno,

(5) Infatti la fattispecie procedimentale in parola deve essere instaurata a pena di decadenza prima della apertura del dibattimento, quindi senza che l'istruzione dibattimentale possa avere avuto luogo (ai sensi dell'art. 464-bis comma 2 c.p.p.). In tale stadio processuale il compendio di dati cognitivi risultanti dal fascicolo del giudice, come ben sanno tutti gli operatori professionali del diritto penale, nella assoluta maggioranza dei casi della pratica giudiziaria si esaurisce letteralmente nel decreto di rinvio a giudizio e nel certificato penale dell'imputato; in una esigua minoranza di eventualità comprende anche talaltro dei documenti e/o atti non ripetibili previsti dall'art. 431 c.p.p.; e soltanto in una percentuale irrisoria di casi (riferibili ai cosiddetti processi documentali) contiene la rappresentazione cartolare della totalità delle fonti di prova risultanti dagli atti delle indagini preliminari concernenti il fatto per cui si procede.

(6) Pare appena il caso di osservare che il procedimento di messa alla prova incardinato in sede dibattimentale neppure contempla la cognizione giurisdizionale del fascicolo delle indagini preliminari per la semplice ragione che, nel disporre in proposito, il legislatore si è preoccupato di attribuire la disponibilità degli "atti rilevanti del procedimento penale" soltanto all'ufficio di esecuzione penale esterna (ai sensi dell'art. 141-ter disp. att. c.p.p.); mentre l'accesso del giudice dibattimentale agli atti delle indagini preliminari, costituente ipotesi derogatoria rispetto ad uno dei principi fondamentali e qualificanti dell'intero assetto processuale definito dal codice vigente, non risulta prescritto o consentito da alcuna specifica disposizione di legge (diversamente da quanto previsto dall'art. 442 c.p.p. in tema di giudizio abbreviato, nonché dall'art. 135 disp. att. c.p.p. in tema di applicazione della pena su richiesta delle parti).



alla stregua della procedura così come legalmente delineata, nella quasi totalità dei casi concretamente configurabili ogni provvedimento del giudice in tema di messa alla prova (ovvero sia in sede di ammissione dell'imputato al beneficio, sia in sede di susseguente valutazione del relativo esito ai fini della eventuale emissione della sentenza di non doversi procedere) dovrebbe essere emesso sulla base di null'altro che la prova (risultante dalla emissione del decreto di rinvio a giudizio) del mero fatto giuridico processuale concernente l'avvenuto esercizio dell'azione penale; ovvero senza che il giudice, pur dovendo esprimere un convincimento in ordine alla responsabilità dell'imputato per il fatto storicamente descritto e giuridicamente qualificato nella imputazione, disponga dei dati cognitivi necessari e sufficienti a stabilire se e quale fatto previsto dalla legge penale sia stato commesso, con quali modalità e da chi. In tali condizioni, la irrogazione della pena criminale stabilita nel titolo esecutivo provvisorio che dispone la messa alla prova dovrebbe quindi fondarsi sulla enunciazione di un giudizio di colpevolezza esplicitamente o implicitamente formulato in maniera illogica e/o fittizia poiché, secondo lo stesso meccanismo processuale normativamente prefigurato, del reato contestato al giudice procedente poco o null'altro sarebbe dato di sapere se non che il pubblico ministero abbia ritenuto di dedurlo in giudizio mediante esercizio dell'azione penale.

Deve concludersene che le disposizioni di legge che prevedono siffatto congegno - prefigurante un provvedimento giurisdizionale di irrogazione di un trattamento giuridico di diritto penale criminale suscettibile di essere pronunciato sul presupposto di un convincimento di responsabilità di carattere letteralmente assurdo o mendace poiché implicitamente o esplicitamente formulato nonostante la indisponibilità degli elementi occorrenti a stabilire se alcun fatto sia avvenuto, come e da chi sia stato commesso e quale ne sia la qualificazione giuridica - appaiono contrastanti con l'art. 3 Cost., alla stregua del quale deve ritenersi che le enunciazioni consapevolmente incongrue o simulatorie non possono costituire presupposto o strumento di trattamenti giuridici; nonché con l'art. 111 comma 6 Cost., alla stregua del quale deve ritenersi che cotali medesime enunciazioni non possono costituire parte integrante di alcun provvedimento giurisdizionale in funzione di assolvimento dell'obbligo di motivazione del medesimo; nonché con l'art. 25 comma 2 Cost., alla stregua del quale deve ritenersi che la punizione criminale può essere irrogata in ragione di un fatto previsto dalla legge come reato e non anche in ragione della plateale finzione radicabile sulla mera contestazione processuale del medesimo; nonché con l'art. 27 comma 2 Cost., alla stregua del quale deve ritenersi che il giudizio di responsabilità dell'imputato giustificativo della irrogazione di pene criminali consiste in una considerazione giurisdizionale di colpevolezza radicata sulla cognizione storica e sulla valutazione giuridica del fatto e non certo su alcuna mera declamazione nomenclatoria o discorsiva, tantomeno se vistosamente insensata o simulatoria.

Nella prassi giudiziaria della fattispecie dibattimentale in parola, tale incompletezza del meccanismo normativo (la quale, come accennato, invece non sussiste nelle omologhe fattispecie attivabili dinanzi al giudice per le indagini preliminari ed al giudice per l'udienza preliminare) sarebbe superabile per via di mero fatto attraverso il consenso che le parti intendessero prestare ai sensi dell'art. 493 comma 3 c.p.p. alla acquisizione e valutazione giurisdizionale del fascicolo del pubblico ministero. Ma la considerazione di tale concreta eventualità, lungi dal rimuovere l'anzidetta censura di incostituzionalità, serve soltanto a confermarla perfezionando la constatazione di un meccanismo processuale il cui funzionamento, così come ab origine legalmente delineato, è precluso già alla stregua delle elementari esigenze di coerenza dell'ordinamento processuale e costituzionale.

Le ragioni di incostituzionalità derivanti dalla denunciata incompletezza del meccanismo processuale in parola si appalesano suscettibili di elisione mediante declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 464-*quater* comma 1 c.p.p. nella parte in cui non prevede che il giudice, ai fini di ogni decisione da assumere nell'ambito della procedura di messa alla prova, acquisisca e valuti gli atti e documenti del fascicolo del pubblico ministero dei quali altrimenti già non disponga; poi restituendoli per l'ulteriore corso nel caso di esito negativo della pronuncia sulla (concessione o sull'esito della) messa alla prova, similmente a quanto avviene nei procedimenti speciali del giudizio abbreviato e della applicazione della pena su richiesta delle parti.

D'altronde, alla stregua del rimedio da ultimo ipotizzato, verosimilmente la cognizione giurisdizionale degli atti di indagine in funzione ricognitiva e valutativa del fatto e decisoria sul merito della medesima regudicanda determinerebbe, in capo al giudice dibattimentale che abbia definito negativamente la procedura di messa alla prova per ragioni attinenti al merito della medesima, la incompatibilità all'ulteriore trattazione del processo. Infatti, alla relativa ipotesi si appalesano applicabili *in parte qua* gli argomenti già enunciati, in relazione ai procedimenti speciali del patteggiamento e del rito abbreviato, nelle sentenze n. 124/1992, n. 399/1992, n. 439/1993 e n. 155/1996 della Corte costituzionale; donde la configurazione di una ulteriore ragione di illegittimità costituzionale anche dell'art. 34 c.p.p. nella parte in cui non prevede la incompatibilità al giudizio del giudice il quale abbia emesso l'ordinanza di messa alla prova dell'imputato (così formulando un giudizio di responsabilità nei suoi confronti) oppure abbia respinto la relativa istanza per ragioni di merito (concernenti la inidoneità del programma di trattamento e/o la prognosi di futura recidivanza dell'imputato ritenute in conseguenza della valutazione del fatto e/o della personalità del suo autore).



III.2 — Le considerazioni e le censure immediatamente precedenti devono essere integralmente riproposte e ribadite in relazione agli analoghi profili di illegittimità costituzionale che, per analoghe ragioni di incongruenza del meccanismo processuale rispetto agli esiti decisionali che si pretende debba radicare, colpiscono la previsione dell'art. 464-*quater* c.p.p. secondo cui il giudice è chiamato ad esprimere, “in base ai parametri di cui all'art. 133 del codice penale” un giudizio di idoneità o inidoneità del programma di trattamento presentatogli.

Pare difatti intuitivo che il giudice dibattimentale — al quale, alla stregua degli atti del fascicolo del dibattimento in suo possesso nella fase introduttiva del giudizio, nulla o quasi sia dato di sapere in ordine alla vicenda sostanziale presupposta — nessun giudizio possa seriamente emettere in ordine alla idoneità o meno del cosiddetto programma di trattamento in funzione retributiva, specialpreventiva rieducativa e risocializzante rispetto alla perpetrazione di un reato che, in effetti, lo stesso giudice in tutto o in parte ignora se, come e da chi sia stato commesso. Dimodoché, in sostanza, ancora una volta il giudice si troverebbe nella condizione di dover formulare un giudizio illogico e/o fittizio, poiché strumentale all'inconsulta affermazione della idoneità o inidoneità di trattamenti giuridici penali che si riferiscono ad esigenze personologiche sconosciute poiché in tutto o in parte definibili in relazione ad un fatto storico a sua volta ignoto.

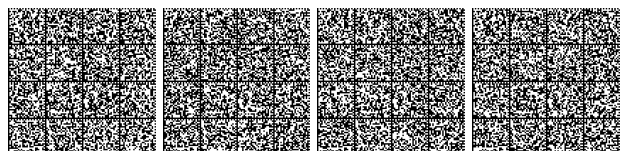
III.3 — Come è noto, gli enunciati normativi che definiscono la nuova procedura non si curati di stabilire la finalità legalmente tipica del “programma di trattamento” la quale, pertanto, deve essere ricavata per via interpretativa attingendo i relativi elementi teleologici dai principi ordinamentali e costituzionali che definiscono le funzioni dei trattamenti sanzionatori di diritto penale criminale; tuttavia, nessun canone ermeneutico pare tecnicamente evocabile per sopperire alla ancor più grave noncuranza manifestata dal legislatore in tema di determinazioni qualitative e quantitative delle sanzioni penali alternative e sostitutive irrogabili in sede di esplicazione del procedimento speciale in esame.

Tale indeterminatezza, in primo luogo, appare piuttosto evidente già sotto il profilo del contenuto del cosiddetto trattamento il quale, risultando definito dall'art. 168-*bis* commi 2 e 3 c.p. in maniera sommamente generica, sul piano qualitativo potrebbe risolversi in un nonnulla di fatto (poco più della declamazione nominalistica della qualifica attribuita alla situazione giuridica personale dell'imputato); oppure, viceversa, potrebbe svilupparsi mediante applicazione di un insieme di vincoli conformativi ed ablatori della libertà personale implicanti, per le loro concrete determinazioni oggettuali e/o modali e/o temporali, risultati afflittivi e restrittivi della sfera giudica dell'imputato di intensità paragonabile o magari anche superiore a quella delle stesse pene edittali previste dalla legge in relazione al reato per cui si procede.

E soprattutto, in secondo luogo, la indeterminatezza legale del trattamento sanzionatorio anticipato irrogabile in sede di messa alla prova appare insostenibile sotto il profilo quantitativo, ossia con riferimento alla misura temporale delle sanzioni criminali alternative e sostitutive da applicarsi in luogo delle pene edittali del reato per cui si procede. Infatti, al riguardo l'unica indicazione che si rinviene nella legge è quella contenuta nell'art. 168-*bis* comma 3 c.p. secondo cui “il lavoro di pubblica utilità consiste in una prestazione [...] di durata non inferiore a dieci giorni”; dimodoché, in definitiva, il trattamento sanzionatorio penale la cui espiazione anticipata costituisce oggetto della fase esecutiva della procedura di messa alla prova risulta determinato soltanto nel minimo (dieci giorni) in relazione alla sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, e totalmente indeterminato in relazione alla misura alternativa dell'affidamento al servizio sociale.

D'altronde non pare che a questi ultimi profili di indeterminatezza legale si possa sopperire attingendo i necessari riferimenti precettivi, mediante la procedura ermeneutica della *analogia legis*, dall'art. 464-*quater* comma 5 c.p.p. (norma processuale che stabilisce soltanto la durata massima della sospensione del processo conseguente alla attivazione del procedimento speciale in trattazione) oppure dall'art. 657-*bis* c.p.p. (norma sostanziale che stabilisce soltanto i criteri di ragguglio applicabili in sede di determinazione della pena da espianare nel caso di esito negativo della procedura). Infatti, tali applicazioni del ragionamento per analogia in funzione definitoria di sanzioni penali dovrebbero ritenersi categoricamente vietate dal principio costituzionale di tassatività legale delle pene, oltre che radicalmente precluse dalla inconfigurabilità dei presupposti logici all'uopo occorrenti, a cominciare da quello concernente la similitudine tra la fattispecie (non regolata) di cui occorre stabilire la disciplina e quelle (regolate) la cui disciplina formerebbe oggetto della estensione analogica (7).

(7). In proposito si assume che il ragionamento per analogia legis (ubi eadem ratio, ibi eadem dispositio) consista nel procedimento logico di integrazione ermeneutica delle lacune dell'ordinamento giuridico concretantesi nella ricostruzione interpretativa della norma giuridica inespressa che ricollega la medesima disciplina prevista dalla legge per una determinata fattispecie ad altra fattispecie la quale, quantunque non regolata da norme positive, tuttavia esprime la stessa ratio legis riferibile alla fattispecie regolata; laddove l'estensione della disciplina della fattispecie regolata alla fattispecie non regolata si fonda sul presupposto giustificativo del rilievo, tra l'una e l'altra, della medesimezza di ratio legis (elemento assiologico del fatto, che identifica la funzione della disciplina giuridica) predicabile in considerazione della somiglianza della rispettiva struttura (elemento antologico del fatto, che genera e configura l'esigenza pratica suscettibile di disciplina giuridica).



L'importanza della censura di incostituzionalità in parola, nonché la insostenibilità tecnica e pratica dell'ipotesi che i referenti di determinazione della durata delle sanzioni irrogate a titolo di messa alla prova possano ricavarsi per analogia dagli artt. 464-*quater* comma 5 e 657-*bis* c.p.p., appaiono particolarmente evidenti nei casi in cui si proceda per delitti di cospicua gravità edittale (posto che il procedimento speciale di messa alla prova, ai sensi dell'art. 168-*bis* comma 1 c.p.p., risulta applicabile anche a delitti punibili con pene detentive addirittura pari o superiori ai dieci anni di reclusione). Infatti, in simili ipotesi, facendosi riferimento all'art. 464-*quater* comma 5 c.p.p. l'imputato non potrebbe essere assoggettato ad un trattamento di durata superiore ai due anni, ad onta di ogni possibile profilo di gravità del reato e di intensità delle correlate esigenze di trattamento; mentre per converso, facendosi riferimento all'art. 657-*bis* c.p.p., si dovrebbe ammettere la ipotizzabilità di sanzioni di messa alla prova suscettibili di durata protratta per numerosi decenni.

Da tali considerazioni pare consegua una censura di illegittimità costituzionale dell'art. 168-*bis* c.p. per contrasto con l'art. 25 comma 2 Cost. nella parte in cui sancisce il principio di tassatività e determinatezza legale delle pene poiché, nel disegno legislativo che definisce il procedimento speciale in esame, le determinazioni qualitative e quantitative concernenti il trattamento sanzionatorio penale applicabile appaiono rimesse alla libera scelta delle autorità procedenti (prima l'ufficio locale di esecuzione penale che predispone il programma di trattamento, e poi il giudice che tale programma convalida o modifica); trovando di fatto l'unico loro possibile limite (a sua volta non del tutto o non sempre fisiologico, come si dirà appresso) nelle valutazioni di interesse privato sulla base delle quali l'imputato, qualora non gradisse le relative deliberazioni del giudice, sic et sinipliciter eserciterebbe a sua volta la sovrana prerogativa di non prestare o revocare il proprio consenso all'ulteriore corso della procedura, così facendola cadere nel nulla.

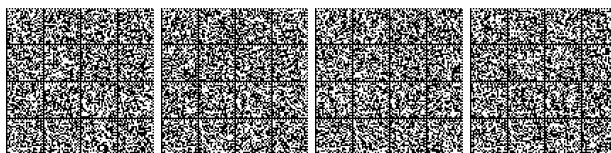
III.4 - Le considerazioni da ultimo sviluppate valgono ad introdurre l'esposizione di un ulteriore sospetto di incostituzionalità che colpisce le disposizioni di cui all'art. 464-*quater* commi 4 e 6 c.p.p. nella parte in cui introducono nell'ordinamento penale processuale una procedura destinata a svilupparsi secondo lo schema di una sorta di patteggiamento di fatto che, per la prima volta nel percorso storico della procedura penale di cognizione, si svolge (non tra le parti al cospetto del giudice, bensì) tra una delle parti e il giudice stesso.

Infatti, ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 4 c.p.p., al giudice dibattimentale procedente in tema di messa alla prova compete di verificare la idoneità del programma di trattamento rispetto alle presupposte esigenze, apportando alle sanzioni riparatorie, alternative e sostitutive ivi contemplate le modifiche ed integrazioni all'uopo ritenute necessarie ed opportune sia in termini di contenuti, sia in termini di durata. Pertanto, l'unica ipotesi in cui lo schema della procedura in parola possa avere corso senza necessità di alcun intervento modificativo o integrativo del giudice è quella in cui il programma così come elaborato dall'ufficio di esecuzione penale esterna con il consenso dell'imputato risulti — sia in termini di qualità, sia in termini di quantità delle sanzioni applicabili — in primo luogo esaustivamente delineato, ed in secondo luogo interamente condiviso dal giudice.

Tuttavia, quest'ultima ipotesi (anche per conseguenza pratica della grave carenza di parametri legalmente pre-costituiti di cui lo stesso ufficio di esecuzione penale esterna possa avvalersi nella predisposizione del programma) pare connotata da margini statistici di accidibilità concreta pressoché irrisori, che potrebbero magari essere superati o aggirati se le determinazioni all'uopo occorrenti fossero di fatto suggerite dallo stesso giudice procedente il quale si facesse carico del relativo giudizio anticipandolo informalmente e/o al di fuori dello schema legale del procedimento.

In ogni altro caso (ovvero: ogni qual volta il trattamento non risultasse ad origine esaustivamente definito dall'ufficio esecuzione penale esterna, nonché ogni qual volta il programma già esaustivamente definito non risultasse anche incondizionatamente condiviso dal giudice), si rende necessario un intervento giurisdizionale modificativo o integrativo del relativo programma che tuttavia, sempre ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 4 c.p.p., è ammissibile soltanto "con il consenso dell'imputato"; e ciò, in particolare, sia nella ipotesi che il giudice debba modificare la quantità o qualità delle prescrizioni, sia nella ipotesi che il giudice debba stabilire la durata delle prestazioni e quindi della stessa fase esecutiva 'della messa alla prova, poiché lasciata in tutto o in parte indeterminata nel programma di trattamento elaborato dal competente ufficio di esecuzione penale (come giustappunto concretamente avvenuto nel caso del presente procedimento *a quo*).

Di siffatte determinazioni modificative o integrative si può supporre che esse, senza particolari formalità, possano essere discorsivamente rappresentate dal giudice e magari da questi mercanteggiate con l'imputato nel corso dell'udienza, salvo il problema di come poter fedelmente e decorosamente riportare siffatte evenienze nel verbale del processo; oppure si può più verosimilmente supporre che, costituendo espressione di ponderazioni assunte in funzione di applicazione giurisdizionale della legge, debbano costituire materia di un apposito provvedimento formalmente pronunciato.



Nell'uno e nell'altro caso, tuttavia, il procedimento speciale di messa alla prova, indipendentemente dalla entità e dal costo delle attività paragiudiziarie e giudiziarie all'uopo già esperite, (8) è destinato a culminare nella assunzione di determinazioni giurisdizionali la cui efficacia ed utilità, così come quelle dell'intera procedura fino ad allora celebrata, rimangono sospensivamente condizionate al consenso che l'imputato intendesse esprimere alla stregua delle proprie insindacabili valutazioni di personale convenienza; donde la constatazione della innovativa materializzazione, ad opera della legge n. 67/2014 istitutiva del procedimento speciale in discorso, di una fattispecie processuale che contempla, in funzione di atto costitutivo e definitorio di una subprocedura penale, (non la decisione legalmente verificabile emessa dal giudice in ordine alle istanze delle parti, bensì) la decisione inoppugnabile emessa da una della parti in ordine alle determinazioni del giudice.

Questi rilievi inducono ad ipotizzare una censura di incostituzionalità dell'art. 464-*quater* comma 4 c.p.p. p per contrasto con l'art. 101 Cost. nel senso che la disposizione censurata, in spregio al principio costituzionale dell'assoggettamento del giudice e delle sue funzioni soltanto alla legge, attribuisce alla volontà dell'imputato la capacità sovrana di integrare la condizione meramente potestativa cui resta insindacabilmente subordinato ogni profilo di efficacia formale ed utilità sostanziale del provvedimento giurisdizionale di messa alla prova nonché - qualunque ne sia stato il costo in termini di dispendio di tempo e di pubbliche risorse amministrative e giudiziarie - dell'intera procedura già celebrata strumentalmente alla pronuncia del medesimo. Laddove, ad avviso del remittente, l'azzardo di tale interpretazione estensiva della citata disposizione costituzionale appare giustificabile alla stregua dell'almeno altrettanto inusitata innovazione legislativa prefigurante l'ipotesi in cui una procedura giudiziaria e le determinazioni giurisdizionali ivi assunte risultano immediatamente vanificabili dalla parte privata controinteressata non attraverso l'esercizio del mezzo di impugnazione appositamente previsto dalla legge cui le prerogative giurisdizionali sono costituzionalmente assoggettate, bensì mediante una mera manifestazione personale di insindacabile dissenso.

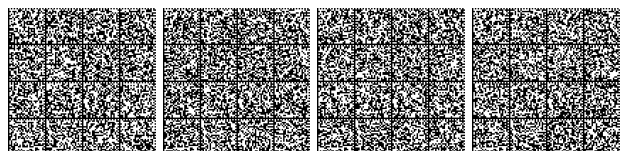
In ogni caso, la medesima disposizione di legge appare incompatibile con i principi costituzionali di buon andamento ed efficienza delle attività dei pubblici poteri (art. 97 Cost.) e con i principi di economicità e ragionevole durata del processo penale (art. 111 comma 2 Cost.) nella misura in cui stabilisce lo svolgimento di attività paragiudiziarie e giudiziarie che, senza riguardo al dispendio di tempi e risorse processuali all'uopo occorrenti, devono essere necessariamente disimpegnate dai competenti pubblici uffici (prima l'ufficio esecuzione penale esterna e poi il giudice precedente) per il solo fatto che ne faccia richiesta la stessa parte processuale al cui mero insindacabile beneplacito, contestualmente, si attribuisce anche la prerogativa di deciderne a posteriori la sorte, ossia addirittura di stabilire a piacimento se tali attività, una volta che abbiano avuto luogo, siano state o meno compiute soltanto a titolo di futile dissipazione di tempi processuali e denari pubblici.

Perciò, in definitiva, si ritiene che dall'art. 464-*quater* comma 4 c.p.p. debba espungersi la innaturale ed incongrua previsione della capacità condizionante del consenso dell'imputato; la cui tutela avverso eventuali determinazioni giurisdizionali illegittime, peraltro, è altrimenti assicurata dalla impugnazione per cassazione che risulta già prevista avverso l'ordinanza di messa alla prova (ai sensi dell'art. 464-*quater* somma 7 c.p.p.), indipendentemente dal fatto che essa contenga o meno disposizioni giurisdizionali emesse in funzione integrativa o modificativa del programma di trattamento.

Si può notare che considerazioni analoghe andrebbero riproposte in relazione alla previsione dell'art. 464-*quinq*ues comma 1 parte 2 c.p.p. nella parte in cui similmente dispone che il pagamento rateale delle somme dovute a titolo di risarcimento del danno possa essere stabilito dal giudice soltanto "con il consenso della persona offesa". Tuttavia con la peculiarità che quest'ultimo enunciato normativo - siccome coniato ignorandosi perfino la elementare distinzione nozionistica tra la qualità di "persona offesa dal reato" e la qualità di "persona civilmente danneggiata dal reato" - si presta ad ulteriori censure di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost.; infatti la relativa disposizione di legge, ogni qual volta che in concreto non ricorrano le accidentalità fattuali donde scaturisca il cumulo delle summenzionate qualità nel medesimo soggetto giuridico, illogicamente ed irrazionalmente attribuisce alla persona titolare del bene protetto dalla fattispecie incriminatrice astratta la prerogativa di decidere in ordine alle modalità di esercizio e soddisfacimento degli altrui diritti al ristoro del pregiudizio civile risarcibile derivato dalla fattispecie criminosa concreta.

III.5 - Le precedenti considerazioni consentono di riepilogare come il congegno processuale delineato dagli artt. 464-*bis* ss. c.p.p. postuli che l'imputato, dopo essere stato destinatario del giudizio di colpevolezza necessariamente presupposto (quantunque di massima concretamente fittizio poiché emesso da un giudice privo di cognizione di causa, nei termini indicati supra *sub* § III.1), venga assoggettato ad un trattamento giuridico (teleologicamente altrettanto arti-

(8) Ovvero: l'istruttoria amministrativa espletata dall'ufficio esecuzione penale esterna per svolgere l'indagine socio-familiare ed elaborare il programma di trattamento (ai sensi dell'art. 141-ter disp. att. c.p.p.); l'attività processuale eventualmente sviluppata dal giudice per integrare il contraddittorio (ai sensi dell'art. 464-*quater* commi 1 e 2 c.p.p.); l'istruttoria camerale eventualmente compiuta per assumere le ulteriori informazioni occorrenti (ai sensi dell'art. 464-*bis* comma 5 c.p.p.); le ulteriori attività cognitive e decisorie eventualmente compiute dal giudice precedente ai fini delle integrazioni o modifiche da apportare al programma di trattamento già elaborato in maniera non irrimediabilmente inadeguata (ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 4 c.p.p.).



ficioso poiché preordinato ad esigenze concretamente ignote per le medesime ragioni, nei termini indicati supra *sub* § III.2) corrispondente alla espiazione di una pena criminale che si definisce come tale poiché (quantunque organizzata sotto forma di costrizioni e prestazioni morfologicamente diverse da quelle che sostanziano le pene previste dal codice penale) risulta naturalmente qualificata sia da caratteristiche strutturali e funzionali retributive, specialpreventive, rieducative e di risocializzazione, sia da correlative ripercussioni afflittive e restrittive della libertà personale del soggetto.

Tuttavia, la pena suddetta viene irrogata sempre e soltanto sulla base del mero titolo esecutivo giurisdizionale provvisorio rappresentato dalla ordinanza di messa alla prova pronunciata in esito alla fase di cognizione camerale del procedimento speciale; donde il riconoscimento inevitabile che, in cotali condizioni, il giudicabile è assoggettato alla esecuzione anticipata di una pena che per definizione costui deve espriare non soltanto prima e senza che risulti intervenuta alcuna condanna definitiva, ma addirittura anche prima e senza che risulti intervenuta alcuna condanna definitiva o meno.

Peraltro lo stesso esito positivo della procedura di messa alla prova, comportando il pro-scioglimento nel rito in ragione della sopravvenuta formazione giudiziale della correlativa causa di estinzione del reato, elide in radice la stessa possibilità giuridica che alcuna condanna possa intervenire finanche dopo cotale espiazione della pena. Dimodoché la suddetta esecuzione penale - siccome in effetti non segue ma neppure precede alcuna condanna definitiva o non definitiva - neppure può propriamente dirsi anticipata, salvo soltanto il caso di esito negativo del procedimento speciale di messa alla prova cui faccia seguito una decisione di responsabilità penale pronunciata in esito alla trattazione del processo nelle forme dibattimentali ordinarie.

Dunque le disposizioni di cui agli artt. artt. 464-*quater* e 464-*quinquies* c.p.p., che prevedono siffatta espiazione di una pena criminale fuori dai casi in cui in relazione al reato per cui si procede risulti pronunciata e/o pronunciatile alcuna condanna definitiva e/o non definitiva, risultano contrastanti con l'art. 27 comma 2 Cost. poiché stabiliscono non tanto una violazione, quanto la radicale negazione della garanzia formale racchiusa nel principio secondo cui l'imputato non può essere considerato e tantomeno trattato come colpevole sino alla condanna penale definitiva.

E senza che, nella materia in parola, cotale obliterazione di uno dei principi fondamentali della civiltà giuridica risulti controbilanciata da alcuna esigenza di tutela di valori di dignità costituzionale pari o superiore; ben diversamente - come sarà appena il caso di osservare - da quanto avviene nella materia della messa alla prova degli imputati minorenni, laddove invece la relativa deroga, lungi dal fondarsi su frettolosi e malaccorti vagheggiamenti di mere utilità erariali, è giustificata dalla cogente necessità di protezione della personalità dell'imputato ancora in corso di formazione, come ponderata e formalmente sancita dall'art. 31 comma 2 della Costituzione.

IV. — Sotto il profilo della rilevanza delle questioni di costituzionalità sollevate con la presente ordinanza occorre osservare che adesso, ai fini dell'ulteriore corso del procedimento *a quo* esitato alla rituale presentazione della istanza di messa alla prova, questo giudice deve pronunciare in ordine alla idoneità del programma di trattamento predisposto in maniera largamente incompleta dal competente ufficio di esecuzione penale esterna (il quale ha sbrigato la relativa incombenza risolvendola nella perplessa compilazione di un modulo prestampato alla stregua del quale, a tacer d'altro, le programmate sanzioni alternative e sostitutive risultano prive di qualunque determinazione temporale). Tale pronuncia dovrebbe essere adottata alla stregua degli atti del fascicolo per il dibattimento (i quali, allo stato, non contengono alcun elemento di prova utile ai fini della ricognizione storica e della valutazione giuridica del fatto di reato per cui si procede), integrato dalla cosiddetta relazione di indagine socio-familiare redatta dal citato ufficio (che parrebbe a sua volta consistere nel mero resoconto delle notizie che l'imputato, all'uopo interpellato, abbia ritenuto opportuno far conoscere sulle proprie condizioni e vicende di vita).

Tanto premesso, si osserva che le questioni di legittimità costituzionale come sopra sollevate appaiono pregiudiziali all'ulteriore corso del presente procedimento *a quo* in quanto adesso, per dare corso alla procedura così come legalmente delineata:

anzitutto questo giudice, quantunque privo di ogni cognizione di causa legalmente acquisita in qualsivoglia forma, dovrebbe pronunciare nei confronti dell'imputato un fittizio o simulatorio giudizio di colpevolezza in relazione al reato contestato del quale, allo stato degli atti legalmente disponibili, al decidente giustappunto null'altro è dato sapere se non che esso ha formato oggetto di contestazione da parte del pubblico ministero (dove le ragioni di illegittimità costituzionale di cui supra, *sub* § III.1);

contestualmente, sempre nulla conoscendo del fatto e delle caratteristiche personologiche dell'imputato definibili in relazione ad esso, questo giudice dovrebbe rendere altro fittizio o simulatorio giudizio sia in ordine alla idoneità del programma di trattamento in relazione alle esigenze sanzionatorie retributive, specialpreventive, rieducative e di risocializzazione manifestate dal fatto per cui si procede, sia in ordine alla prognosi che l'imputato si asterrà dal commettere reati ulteriori rispetto a quello ignoto per cui si già procede (dove le ragioni di illegittimità costituzionale di cui supra, *sub* § III.2);



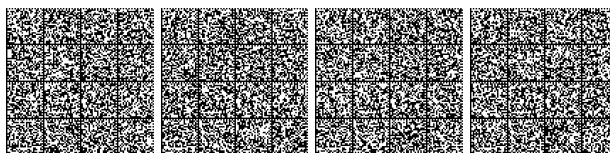
quindi, qualora ritenesse di orientare in qualche modo i fittizi o simulatori contenuti di tutti gli anzidetti giudizi in senso favorevole all'accoglimento della istanza, questo giudice dovrebbe adoperarsi all'invenzione delle sanzioni penali da applicare, stabilendone il contenuto e la durata — lasciati pressoché totalmente indeterminati nel programma di trattamento elaborato dal competente ufficio — al di fuori di alcuna predeterminazione normativa (dove le ragioni di illegittimità costituzionale di cui supra, *sub* § III.3);

laddove, dovendo necessariamente colmare le lacune del programma presentato quanto meno sotto il profilo della quantificazione temporale, questo giudice dovrebbe assumere le necessarie determinazioni negoziandole con l'imputato o ponderandole unilateralmente per sottoporle all'insindacabile opinamento della parte privata, il cui dissenso vanificherebbe sic et simpliciter la relativa determinazione giurisdizionale nonché la apposita procedura finora celebrata (dove le ragioni di illegittimità costituzionale di cui supra, *sub* § III.4);

ed infine, se ottenesse il consenso del giudicabile alla integrazione del programma di trattamento occorrente alla ulteriore prosecuzione della procedura finora celebrata, questo giudice dovrebbe pronunciare la conseguente ordinanza di messa alla prova così irrogando all'imputato il trattamento giuridico sanzionatorio penale conseguente ad un reato per cui nessuna condanna, definitiva o meno, è stata pronunciata (dove le ragioni di illegittimità costituzionale di cui supra, *sub* § III.5).

V. — Sotto il profilo della non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità segnalate in questa sede, si deve rimarcare la impossibilità per il remittente di scongiurarle mediante alcuna interpretazione logicamente definita e costituzionalmente orientata delle disposizioni di legge censurate. Infatti queste ultime — per quanto sopra già osservato, nonché alla stregua delle considerazioni che seguono — pare definiscano una mera sequela di adempimenti formali rivestiti di etichette nomenclatorie vagamente altisonanti la cui ragion d'essere, tuttavia, risiederebbe nell'apparecchiamento di una purchessia piattaforma burocratica (come si desumerebbe già dalla plateale trascuratezza normativa perfino dei profili teleologici del cosiddetto trattamento, e come si conferma alla stregua della considerazione che la nuova procedura, qualora dovesse effettivamente comportare una ponderazione e definizione non meramente nominalistica delle pletoriche, complesse ed eterogenee esigenze che vi si predicano coinvolte, implicherebbe un impegno di risorse ed attività tutt'altro che necessariamente inferiore a quello occorrente alla celebrazione della maggior parte dei correlativi dibattimenti) a sua volta evocabile in funzione formalmente giustificativa di provvedimenti giurisdizionali produttivi di mere utilità erariali (sfollamento penitenziario e deflazione processuale) le quali, a loro volta, appaiono vagheggiate non soltanto in difetto di coerenza ai criteri tecnici e valori giuridici all'ordinamento processuale e costituzionale, ma perfino sulla base di presupposti logicamente inconsistenti. A quest'ultimo riguardo, si può anzitutto osservare come il costrutto legislativo esaminato, nella sua pretesa strumentalità alle esigenze di decarcerizzazione dei trattamenti giuridici penali, risulti già ab origine pressoché totalmente privo di concreta utilità, visto che risulta destinato ad applicarsi in relazione ad un catalogo di reati che sono già sottratti all'ordinario trattamento sanzionatorio detentivo non soltanto in forza dell'equivalente copertura fornita da meccanismi previsti da specifiche disposizioni di legge (9), ma perfino *ab origine* ovvero in considerazione della cornice sanzionatoria editale loro propria. Ed infatti, ai sensi dell'art. 168-*bis* c.p., la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato è applicabile anche nei procedimenti per reati punibili con la sola pena pecuniaria; ivi comprese, incredibilmente, perfino le contravvenzioni punite con mere pene pecuniarie o alternative in relazione alle quali, pertanto, il procedimento speciale in esame null'altro concreta che una sorta di mostruoso doppione della tradizionale procedura di oblazione già prevista dal codice penale. Donde la configurabilità delle ulteriori censure di illegittimità costituzionale dell'art. 168-*bis* c.p. — che non si possono tuttavia formalizzare in questa sede per difetto del requisito di rilevanza della relativa questione in rapporto all'oggetto del procedimento *a quo* — riferibili al suo ambito di applicazione illogicamente macroscopico. Per altro verso, i margini di sostanziale futilità applicativa della procedura anche sotto il profilo delle sue ipotetiche funzioni di deflazione processuale in primo luogo sono palesati dalla osservazione che le relative attività (qualora disimpegnate seriamente, ovvero secondo modalità e finalità tecnicamente ponderate e definite) presenterebbero, per le fattispecie bagatellari cui dovrebbero in gran parte concretamente applicarsi (contravvenzioni al codice della strada ed analoghi reati suscettibili di istruzione dibattimentale compiutamente esauribile nell'arco di pochi minuti), un costo di tempi ed risorse paragonabile e magari superiore a quello occorrente alla celebrazione dei correlativi dibattimenti; ed in secondo luogo sono palesati dalla considerazione della proliferazione delle attività e/o dei procedimenti — con proporzionale moltiplicazione delle risorse giudiziarie occorrenti, anche in relazione alle ipotesi di incompatibilità del giudice configurabili — che dovrebbero avere luogo nei casi di “acquisizione delle prove non rinviabili o che possono condurre al proscioglimento” (art. 464-*sexies* c.p.p.) e soprattutto nelle ipotesi (che alla stregua della disciplina di riferimento appaiono perfettamente plausibili) di attivazione della procedura speciale soltanto nei limiti di una porzione del procedimento penale oggettivamente o soggettivamente complesso (ossia soltanto in relazione ad alcuni soltanto dei reati contestati e/o in relazione alla posizione di taluno soltanto degli imputati).

(9) Come l'art. 656 comma 5 c.p.p., che già prevede la concedibilità della misura dell'affidamento in prova al servizio sociale in alternativa alla irrogazione di pene detentive di durata fino a tre anni (in ogni caso) o addirittura fino a sei anni (nei casi di condanna per reati in materia di stupefacenti); ovvero come l'art. 47-ter ord. pen., che già prevede la concedibilità della misura della detenzione domiciliare in alternativa alla irrogazione di pene detentive di durata fino a quattro anni.



Del resto, proprio in considerazione dei profili di insensatezza radicati nel complessivo disegno legislativo in discussione, pare doversi escludere la praticabilità della interpretazione alternativa dell'art. 464-*quater* c.p.p. astrattamente proponibile a rimedio delle peculiari ragioni di incostituzionalità riferibili a quest'ultima disposizione di legge nella parte in cui non prevede che il giudice, ai fini delle decisioni di merito da assumere nel procedimento speciale di messa alla prova, proceda alla acquisizione e valutazione degli atti delle indagini preliminari (*cf.* sopra sub § III.1 e III.2); interpretazione che consisterebbe nell'ammettere che, ogni qual volta i dati cognitivi risultanti dal fascicolo del dibattimento risultassero insufficienti ai fini delle decisioni da adottare sul merito della procedura di messa alla prova, il giudice debba comunque procedere alla celebrazione dell'istruzione dibattimentale (non diversamente da quanto avviene nel procedimento penale minorile, secondo la citata sentenza n. 125/1995 della Corte costituzionale), sia pure soltanto per assumere le prove occorrenti alla decisione sulla istanza di messa alla prova e sulla idoneità del programma di trattamento.

Tuttavia, ad avviso del remittente anche l'interpretazione riparatoria di cui sopra si appalesa insostenibile poiché, in relazione alle stesse plausibili ragioni d'essere della innovazione normativa, darebbe luogo alla estrema contraddizione in termini insista nella previsione di un rito speciale alternativo al giudizio ordinario di cognizione che tuttavia, siccome necessariamente comporta lo svolgimento delle medesime attività proprie del rito dibattimentale, in effetti non sostituisce quest'ultimo bensì vi si sovrappone soltanto: con il paradossale risultato (non di semplificare, bensì) di raddoppiare la struttura procedimentale nonché i tempi tecnici e le energie processuali occorrenti alla sua realizzazione.

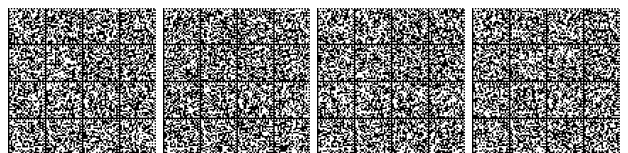
Perciò, la menzionata opzione interpretativa secondo cui il procedimento speciale di messa alla prova comporterebbe addirittura lo svolgimento dell'istruzione dibattimentale appare a sua volta di dubbia compatibilità costituzionale per contrasto rispetto ai principi di ragionevolezza delle discipline giuridiche, di economicità delle attività dei pubblici poteri e di ragionevole durata del processo. Infatti, alla stregua di tali principi pare inconcepibile che alcun procedimento penale — magari concernente un reato suscettibile di estinzione mediante oblazione — debba svilupparsi in maniera da tutelare soltanto il privato interesse dell'imputato agli eventuali e piuttosto dubbi benefici che gliene deriverebbero; nel mentre, di converso, il pubblico interesse ne sarebbe incondizionatamente sacrificato, rimanendo a carico dell'apparato giudiziario statale soltanto i costi ed i tempi del processo penale il quale, nonostante la applicazione del procedimento speciale, di fatto andrebbe comunque celebrato non soltanto con forme identiche a quelle del rito ordinario, ma anche con tutte le ulteriori complicazioni e possibili ulteriori disfunzioni arrecate dalla sovrapposizione della procedura speciale.

Deve concludersene che, in relazione alla maggior parte delle concrete ipotesi di reato cui risulterebbe indiscriminatamente applicabile, e massimamente rispetto a quelle comunque punibili con la sola pena pecuniaria, la disciplina legislativa del procedimento speciale in parola manifesta una moltitudine di insostenibili controsensi che si definiscono come tali già in relazione ad ogni possibile ratto dell'innovazione; mentre di fatto appresta cospicui appigli di stampo formalistico - particolarmente utili nei procedimenti per reati contravvenzionali, ovvero di prescrizione breve o comunque imminente - che ogni imputato disinteressato ad ottenere una pronuncia di merito potrà azionare (con svariati espedienti, a cominciare da quello consistente nel semplice approfittamento dei tempi tecnici occorrenti agli uffici di esecuzione penale esterna per svolgere gli adempimenti di loro competenza) in funzione dilatoria dei tempi di definizione del processo e/o allo scopo di incamerare un variabile e non trascurabile periodo di vano decorso dei termini prescrizionali (10)

Né si deve trascurare che - secondo la clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 16 della legge n° 67/2014 - siffatti nuovi, costosi e praticamente inconcludenti meccanismi legislativi demolitori della coerenza ed effettività dell'ordinamento penale andrebbero messi in opera senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ossia sottraendo tutte le risorse umane, strumentali e finanziarie all'uopo occorrenti a quelle - già notoriamente insufficienti finanche alle vere e minimali necessità dell'applicazione della legge penale - di cui le organizzazioni giudiziaria e penitenziaria attualmente dispongono.

In definitiva, pare che i tradizionali canoni tecnici dell'interpretazione della legge possano utilmente applicarsi al costruito legislativo in discorso soltanto nella misura in cui risultino strumentali alla definizione costituzionalmente

(10) In proposito va osservato che, ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 6 c.p.p., la faticosa sospensione del procedimento e della prescrizione del reato correlata alla messa alla prova non consegue affatto (come invece *ictu oculi* parrebbe molto più ragionevole) alla richiesta di elaborazione del programma di trattamento rivolta all'ufficio esecuzione penale esterna, né alla istanza di concessione della messa alla prova rivolta al giudice precedente, e neppure alla stessa ordinanza giurisdizionale di messa alla prova; invece, risulta procrastinata addirittura alla susseguente sottoscrizione del verbale di esecuzione della messa alla prova da parte dell'imputato. Dunque tale sospensione fornisce copertura soltanto ai tempi e contrattamenti occorrenti al disimpegno della fase di esecuzione della procedura ma non anche alle pregresse fasi amministrativa e di cognizione giurisdizionale. D'altro lato, il conseguimento del fisiologico esito dell'intera vicenda procedimentale così come normativamente delineata riposa pur sempre sulla prestazione e persistenza del consenso dell'imputato; il quale perciò stesso in qualsiasi momento - ossia ogni qual volta ritenesse bastevole ai propri fini dilatori la dissipazione di tempi ed energie processuali già intercorsa - non dovrebbe fare altro che manifestare il proprio dissenso all'ulteriore corso della procedura.



orientata di questioni estrinseche ai suoi specifici contenuti dispositivi ed alle interrelazioni sistematiche che ne conseguono (come ad esempio la questione dell'efficacia normativa intertemporale delle nuove disposizioni, piuttosto discussa dai primi commentatori a cagione della mancanza di norme transitorie e che nondimeno, proprio perché i suoi termini prescindono dagli specifici contenuti dispositivi della novella, tra le inesauribili problematiche poste da quest'ultima si appalesa forse quella più agevolmente risolvibile) (11) Invece, sotto ogni altro aspetto la grammatica degli artt. 168-*bis* c.p. e 464-*bis* ss. c.p.p. appare insuscettibile di conformazione ermeneutica alle istanze del precostituito ordinamento processuale e costituzionale, dal quale il procedimento speciale di messa alla prova appare non tanto discrepante, quanto piuttosto complessivamente avulso, come se costituisse espressione di una cultura giuridica alternativa e parallela rispetto a quella tradizionalmente radicata e riconoscibile nell'ordinamento suddetto. Al punto che, come si è notato, ogni tentativo di adeguamento dei margini di compatibilità costituzionale del meccanismo legislativo in discorso deve arrendersi al cospetto del rilievo di vizi logici ed assiologici talmente pervasivi da denotare l'evidenza di un episodio di normazione ordinaria essenzialmente infortunistico poiché capace, per la disinvolta grossolanità tecnica della correlativa manomissione dell'ordinamento giuridico, di compromettere la coerenza di quest'ultimo e la funzionalità del sistema giudiziario arrecandovi i pregiudizi derivanti dai consequenziali esperimenti giurisdizionali applicativi di disposizioni costituzionalmente illegittime che descrivono superfetazioni procedurali sconcluse o addirittura controproducenti in relazione alle stesse finalità apparentemente perseguite. Non pare dunque casuale che la legge n. 67/2014 recante le disposizioni censurate sia la stessa che, nel sancire l'abolizione dell'istituto giuridico della contumacia, ha manifestato l'impensabile incuria di tralasciarne quasi tutte le preesistenti menzioni contenute nel codice di procedura; così attribuendo all'ordinamento processuale penale adesso vigente l'ineffabile primato di comminare la nullità dei provvedimenti di rinvio a giudizio (ai sensi degli artt. 429 comma 1 lettera F e comma 2 e 552 comma 1 lettera D e comma 2 c.p.p.) nel contesto dei quali l'autorità giudiziaria procedente ometta di somministrare l'avvertimento letteralmente falso che l'imputato, in caso di mancata comparizione, sarà sottoposto al giudizio celebrato nella forma contumaciale oramai inapplicabile poiché abrogata.

VI. - Sulla base degli argomenti illustrati, al remittente - siccome incapace di spiegarsi alla luce del vigente ordinamento costituzionale la pretesa legislativa che il giudice penale, spacciandosi convinto della colpevolezza dell'imputato in quanto e fin tanto che costui glielo consenta, disponga l'esecuzione di una pena criminale di propria libera inventiva in conseguenza di un reato di cui possiede contezza nzinimale o letteralmente nulla ed in relazione al quale, in ogni caso, nessuna condanna sia stata e possa essere comunque pronunciata — non resta che rivolgere alla Corte costituzionale la consequenziale istanza di estremo rimedio.

P.Q.M.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI GROSSETO

UFFICIO PENALE DIBATTIMENTALE MONOCRATICO

Visti gli artt. 1 della legge cost. n. 1/1948 e 23 della legge n. 87/1953,

Dichiara la rilevanza e non manifesta infondatezza, in funzione della trattazione del presente processo penale secondo il rito della messa alla prova attivato come in epigrafe:

della questione di illegittimità costituzionale - per contrasto con gli artt. 3, 111 comma 6, 25 comma 2 e 27 comma 2 Cost. — della disposizione di cui all'art. 464-quater comma 1 c.p.p. nella parte in cui non prevede che il giudice, ai fini di ogni decisione di merito da assumere nel procedimento speciale di messa alla prova, proceda alla acquisizione e valutazione degli atti delle indagini preliminari di cui già altrimenti non disponga, restituendoli per l'ulteriore corso nel caso di esito negativo della pronuncia sulla concessione o sull'esito della messa alla prova (nei termini di cui in motivazione, §§ III.1 e III.2);

(11) Potendosi al riguardo senz'altro ritenere quanto meno che la disciplina in parola, poiché riguardante un istituto giuridico di diritto penale sostanziale favorevole al giudicabile, risulti soggetta alla regola della efficacia retroattiva relativa in melius ai sensi dell'art. 2 comma 4 c.p. (secondo cui le norme penali sostanziali introdotte di modificazioni normative favorevoli al reo si applicano anche ai reati già commessi, e quindi nei procedimenti già incardinati al momento della innovazione normativa, purché non sia intervenuta la preclusione derivante dalla sentenza irrevocabile); con la conseguenza che il termine decadenziale previsto per la proposizione della relativa istanza di parte (ai sensi dell'art. 464-bis comma 2 c.p.p.), nei procedimenti in cui al momento della entrata in vigore della nuova disciplina risultasse già superato in ragione dello stadio processuale in atto, deve intendersi ipso iure procrastinato in coincidenza con il primo momento susseguente concretamente utile alla formalizzazione della predetta istanza.



della questione di illegittimità costituzionale - per contrasto con l'art. 25 comma 2 Cost. - della disposizione di cui all'art. 168-bis commi 2 e 3 c.p. in quanto prescrive la applicazione di sanzioni penali legalmente indeterminate (nei termini di cui in motivazione, § III.3);

della questione di illegittimità costituzionale - per contrasto con gli artt. 97, 101 e 111 comma 2 Cost. — della disposizione di cui all'art. 464-quater comma 4 c.p.p. nella parte in cui prevede il consenso dell'imputato quale condizione di ammissibilità, di validità o di efficacia dei provvedimenti giurisdizionali modificativi o integrativi del programma di trattamento (nei termini di cui in motivazione, §III.4);

della questione di illegittimità costituzionale - per contrasto con l'art. 27 comma 2 Cost. -delle disposizioni di cui agli artt. 464-quater e 464-quinquies c.p.p. in quanto prescrivono la irrogazione ed esecuzione di sanzioni penali consequenziali ad un reato per cui non risulta pronunciata né di regola pronunciabile alcuna condanna definitiva o non definitiva (nei termini di cui in motivazione, § III.5);

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953,

Ordina la sospensione del presente processo penale e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, previa notificazione della presente ordinanza alla Presidenza del Consiglio dei ministri e previa comunicazione della medesima ordinanza alla Presidenza del Senato ed alla Presidenza della Camera dei deputati;

Visto l'art. 1 della deliberazione della Corte costituzionale in data 9 novembre 2008;

Ordina la trasmissione in originale alla Corte costituzionale della presente ordinanza e del fascicolo processuale, contenente la prova documentale dell'esecuzione delle notificazioni e comunicazioni come sopra disposte.

Grosseto, addì 6 marzo 2015

Il Giudice: GIOVANNI MUSCOGIURI

15C00235

N. 159

*Ordinanza del 10 marzo 2015 del Tribunale di Grosseto
nel procedimento penale a carico di G.A.*

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Mancata previsione che il giudice, ai fini di ogni decisione di merito da assumere nel procedimento speciale di messa alla prova, proceda alla acquisizione e valutazione degli atti delle indagini preliminari di cui già altrimenti non disponga, restituendoli per l'ulteriore corso nel caso di esito negativo della pronuncia sulla concessione o sull'esito della messa alla prova - Violazione dei principi di uguaglianza, dell'obbligo di idonea motivazione dei provvedimenti giurisdizionali, di legalità, di non colpevolezza sino alla condanna definitiva.

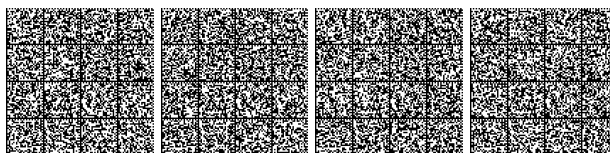
- Codice di procedura penale, art. 464-*quater*, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 111, comma sesto, 25, comma secondo, e 27, comma secondo.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato - Denunciata prescrizione dell'applicazione di sanzioni penali legalmente indeterminate - Violazione del principio di tassatività e determinatezza legale delle pene.

- Codice penale, art. 168-*bis*, commi secondo e terzo.
- Costituzione, art. 25, comma secondo.

Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Provvedimenti giurisdizionali modificativi o integrativi del programma di trattamento - Previsione del consenso dell'imputato quale condizione di ammissibilità, di validità o di efficacia - Violazione del principio dell'assoggettamento del giudice e delle sue funzioni soltanto alla legge - Contrasto con il principio di buon andamento ed efficienza delle attività dei pubblici poteri e con i principi di economicità e ragionevole durata del processo penale.

- Codice di procedura penale, art. 464-*quater*, comma 4.
- Costituzione, artt. 97, 101 e 111, comma secondo.



Processo penale - Sospensione del procedimento con messa alla prova - Denunciata prescrizione della irrogazione ed esecuzione di sanzioni penali consequenziali ad un reato per cui non risulta pronunciata né di regola pronunciabile alcuna condanna definitiva o non definitiva - Violazione del principio di non colpevolezza sino alla condanna definitiva.

- Codice di procedura penale, artt. 464-*quater* e 464-*quinquies*.
- Costituzione, art. 27, comma secondo.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI GROSSETO

UFFICIO PENALE DIBATTIMENTALE MONOCRATICO

Insediato in persona del magistrato Giovanni Muscogiuri in funzione di giudice della cognizione in primo grado nel procedimento penale iscritto al R.G. n. 16/2014/930 nei confronti dell'imputato G. A. sulla base della imputazione di fatti di reato di cui agli artt. 187 c.d.s. e 651 c.p.;

Visti gli atti relativi alla procedura di sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato incardinata come in atti ai sensi degli artt. 464-*bis* ss. c.p.p., adesso pervenuta allo stadio della pronuncia della ordinanza prevista dall'art. 464-*quater* comma 1 c.p.p. in funzione decisoria sul merito della istanza di messa alla prova;

All'udienza in data 6 marzo 2015, in sede di trattazione della relativa procedura camerale nel contraddittorio delle parti, ha pronunciato d'ufficio la seguente

ORDINANZA

I. — Gli artt. 3 ss. della legge n. 67/2014 entrata in vigore in data 7 maggio 2014 hanno introdotto nell'ordinamento penale il procedimento speciale di cui agli artt. 464-*bis* ss. c.p.p., applicabile in funzione alternativa al rito ordinario di cognizione strumentalmente alla formazione giudiziale della causa estintiva del reato della sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato prevista dall'art. 168-*bis* ss. c.p. (fattispecie sostanziale estintiva della punibilità in astratto, quale soggezione del reo alla pena comminata dalla legge in via generale ed astratta ovvero all'esercizio dell'azione penale esprimente la pretesa statale).

Il nuovo procedimento speciale, applicabile ai reati indicati dall'art. 168-*bis* comma 1 c.p. indipendentemente dal rito di cognizione rispettivamente loro proprio (rito collegiale, rito di cognizione monocratica previa udienza preliminare, rito di cognizione monocratica su citazione diretta del pubblico ministero), tuttavia contempla in effetti almeno tre schemi procedurali, progressivamente differenziati sul piano strutturale a seconda della fase del procedimento penale (indagini preliminari, udienza preliminare, giudizio di cognizione) in cui risultino incardinati.

La prima fattispecie procedimentale, conseguente ad iniziativa formalizzata prima dell'esercizio dell'azione penale (art. 464-*ter* c.p.p.), è configurata secondo uno schema negoziale processuale bilaterale, è applicabile indipendentemente dal rito di cognizione ordinaria ed è destinata alla trattazione da parte del giudice per le indagini preliminari allo stato degli atti del fascicolo del pubblico ministero; la seconda fattispecie, conseguente ad iniziativa formalizzata nell'udienza preliminare, è configurata secondo uno schema negoziale processuale unilaterale, è applicabile nei procedimenti di rito collegiale e di rito monocratico a citazione indiretta ed è destinata alla trattazione da parte del giudice dell'udienza preliminare allo stato degli atti del fascicolo del pubblico ministero; mentre la terza fattispecie, conseguente ad iniziativa proposta (a norma dell'art. 464-*bis* comma 2 c.p.p.) oppure reiterata (a norma dell'art. 464-*quater* comma 9 c.p.p.) nello stadio introduttivo del giudizio ordinario di cognizione, è configurata anch'essa secondo uno schema negoziale processuale unilaterale, è applicabile soltanto nei procedimenti di rito monocratico a citazione diretta ed è destinata alla trattazione da parte del giudice dibattimentale allo stato degli atti del fascicolo per il dibattimento.

In considerazione della concreta vicenda processuale in trattazione nel processo *a quo*, l'incidente di costituzionalità sollevato in questa sede concerne la terza fattispecie di messa alla prova, applicabile nello stadio della trattazione delle questioni preliminari al giudizio dibattimentale di cognizione monocratica su citazione diretta.

II. — Secondo la relativa disciplina normativa, la scansione del procedimento speciale in esame possiede struttura trifasica, articolandosi in tre segmenti distinti ed eterogenei.



II.1 — La fase amministrativa preliminare del procedimento speciale di messa alla prova è radicata allorché, ai sensi dell'art. 141 comma 2 disp. att. c.p.p. “l'imputato rivolge richiesta all'ufficio locale di esecuzione penale esterna competente affinché predisponga un programma di trattamento” ed all'uopo “deposita gli atti rilevanti del procedimento penale nonché le osservazioni e le proposte che ritenga di fare”.

Di seguito, ai sensi dell'art. 141 comma 3 disp. att. c.p.p., l'ufficio locale di esecuzione penale esterna competente compie una attività istruttoria che si articola:

nello svolgimento di una “indagine socio-familiare” il cui esito è riversato nella relazione tecnica (contenente gli accertamenti e le considerazioni sviluppate dall'ufficio a sostegno del programma di trattamento conseguentemente elaborato) con cui “riferisce specificamente sulle possibilità economiche dell'imputato, sulla capacità e sulla possibilità di svolgere attività riparatorie nonché sulla possibilità di svolgimento di attività di mediazione, anche avvalendosi a tal fine di centri o strutture pubbliche o private presenti sul territorio”;

nella elaborazione, all'esito della suddetta indagine socio-familiare, di un “programma di trattamento” che ai sensi dell'art. 464-bis comma 4 c.p.p. prevede “A) le modalità di coinvolgimento dell'imputato, nonché del suo nucleo familiare e del suo ambiente di vita nel processo di reinserimento sociale, ove ciò risulti necessario e possibile; B) le prescrizioni comportamentali e gli altri impegni specifici che l'imputato assume anche al fine di elidere o di attenuare le conseguenze del reato, considerando a tal fine il risarcimento del danno, le condotte riparatorie e le restituzioni, nonché le prescrizioni attinenti al lavoro di pubblica utilità ovvero all'attività di volontariato di rilievo sociale; c) le condotte volte a promuovere, ove possibile, la mediazione con la persona offesa”;

nella acquisizione, in ordine al programma di trattamento come sopra elaborato, del consenso dell'imputato e del soggetto destinatario delle prestazioni ivi contemplate;

nella trasmissione al giudice procedente della documentazione relativa alla istruttoria amministrativa espletata (relazione di indagine socio-familiare, programma di trattamento, atti di consenso dei soggetti coinvolti nella esecuzione del programma).

II.2. — La susseguente fase di cognizione giurisdizionale camerale del procedimento speciale viene instaurata ai sensi dell'art. 464-bis commi 1, 2, 3 e 4 c.p.p. allorché l'imputato, entro il termine decadenziale rapportato alla pronuncia della dichiarazione di apertura del dibattimento, formalizza la istanza di messa alla prova dinanzi alla autorità giudiziaria procedente al giudizio ordinario, allegando il programma di trattamento elaborato dall'ufficio locale di esecuzione penale esterna ai sensi dell'art. 141 comma 3 disp. att. c.p.p. (oppure allegando, onde evitare di incorrere nella inammissibilità dell'istanza e nella decadenza consequenziale all'apertura del dibattimento, la prova della incolpevole causa impositiva di tale produzione).

Ai sensi dell'art. 464-quater comma 1, periodo 2 c.p.p., alla iniziativa di parte imputata ritualmente formulata (mediante presentazione di istanza che non debba essere dichiarata inammissibile per difetto di taluno dei presupposti e requisiti previsti dall'art. 464-bis commi 1, 2, 3 e 4 c.p.p.) consegue l'attivazione di una procedura giurisdizionale di cognizione penale camerale a contraddittorio necessario allargato nel corso della quale:

ai sensi dell'art. 464-quater comma 2 c.p.p., il giudice può emettere l'eventuale provvedimento di convocazione con cui (come previsto dall'art. 446 comma 5 c.p.p. nel procedimento speciale di applicazione della pena su richiesta delle parti) dispone la comparizione dell'imputato per verificare la volontarietà della richiesta di messa alla prova;

ai sensi dell'art. 464-bis comma 5 c.p.p., il giudice può emettere gli eventuali provvedimenti istruttori con cui (come previsto dall'art. 422 c.p.p. nella procedura camerale dell'udienza preliminare nonché dall'art. 666 comma 5 c.p.p. nella procedura camerale per incidente di esecuzione) acquisisce “tramite la polizia giudiziaria, i servizi sociali o altri enti pubblici, tutte le ulteriori informazioni ritenute necessarie in relazione alle condizioni di vita personale, familiare, sociale ed economica dell'imputato”, informazioni le quali “devono essere portate tempestivamente a conoscenza del pubblico ministero e del difensore dell'imputato”;

ai sensi dell'art. 464-quater comma 1 c.p.p., il giudice deve emettere l'eventuale provvedimento di rinvio della trattazione ad ulteriore udienza occorrente per l'integrazione del contraddittorio in confronto della persona offesa dal reato non comparsa che altrimenti, ai sensi dell'art. 464-quater comma 7 c.p.p., avrebbe prerogativa di impugnare per cassazione ogni consequenziale provvedimento sull'istanza di messa alla prova;

ai sensi dell'art. 464-quater comma 1 c.p.p., il giudice - una volta perfezionato il contraddittorio di tutte le parti e della persona offesa dal reato, ed assunte le eventuali informazioni integrative necessarie - dà corso alla discussione camerale sul merito della istanza di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato;

ai sensi dell'art. 464-quater comma 3 e 4 c.p.p., il giudice pronuncia la ordinanza che decide in via definitiva o interlocutoria sul merito della istanza di messa alla prova.



II.3 — In particolare, il provvedimento giurisdizionale di cognizione sul merito della istanza di messa alla prova è pronunciato allo stato degli atti del fascicolo per il dibattimento quale esso si trova nello stadio introduttivo del giudizio (antecedente la dichiarazione di apertura del dibattimento) in cui la procedura deve essere attivata a pena di decadenza: fascicolo perciò originariamente composto soltanto dal decreto di rinvio a giudizio e dalla eventuale documentazione prevista dall'art. 431 c.p.p., nonché successivamente integrato soltanto dalla relazione di indagine socio-familiare redatta dall'ufficio esecuzione penale esterna (ai sensi dell'art. 141-bis disp. att. c.p.p.) e dalle eventuali ulteriori informazioni sulle condizioni di vita dell'imputato acquisite dal giudice ai fini della decisione sulla istanza di ammissione al beneficio (ai sensi dell'art. 464-bis comma 5 c.p.p.).

Peraltro, ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 7 c.p.p., tale provvedimento è dato con ordinanza soggetta ad impugnazione per cassazione non sospensiva — dimodoché il procedimento penale di primo grado, comunque si proceda in esito al tenore del provvedimento impugnato, deve proseguire in pendenza del giudizio di legittimità — proponibile dall'imputato, dal pubblico ministero e dalla persona offesa indebitamente pretermessa dal contraddittorio camerale.

In relazione al suo contenuto dispositivo, la decisione giurisdizionale camerale sulla istanza di messa alla prova dell'imputato si distingue:

a seconda che il giudice emetta — quando, “in base ai parametri di cui all'art. 133 del codice penale, reputa” non irrimediabilmente inidoneo “il programma di trattamento presentato e ritiene che l'imputato si asterrà dal commettere ulteriori reati” — un provvedimento decisorio con cui “può integrare o modificare il programma di trattamento” e che, tuttavia, resta caratterizzato da funzione meramente interlocutoria, in quanto è suscettibile di acquisire efficacia soltanto “con il consenso dell'imputato” al cui gradimento deve quindi andare sottoposto;

oppure a seconda che il giudice emetta — quando, “in base ai parametri di cui all'art. 133 del codice penale, reputa” irrimediabilmente inidoneo (anche per causa di dissenso dell'imputato alla integrazione o modifica disposta nell'eventuale pregresso provvedimento interlocutorio) “il programma di trattamento presentato” e/o comunque quando “ritiene che l'imputato” non “si asterrà dal commettere ulteriori reati” — un provvedimento decisorio definitivo di reiezione della istanza suddetta;

oppure a seconda che il giudice emetta — quando, “in base ai parametri di cui all'art. 133 del codice penale, reputa idoneo il programma di trattamento presentato e ritiene che l'imputato si asterrà dal commettere ulteriori reati” — un provvedimento decisorio definitivo di accoglimento dell'istanza suddetta.

Il provvedimento di accoglimento dovrebbe recepire il “programma di trattamento” al quale l'imputato abbia prestato consenso e tradurne i contenuti programmatici già delineati su base volontaria ai sensi dell'art. 464-*bis* comma 4 c.p.p. in precetti imperativi articolati secondo tre ordini di statuizioni le quali, rispettivamente:

ai sensi dell'art. 168-*bis* comma 2, periodo 1 c.p., in primo luogo riguardano “la prestazione di condotte volte alla eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, nonché, ove possibile, il risarcimento del danno dallo stesso cagionato” ed inoltre, ai sensi dell'art. 464-*quinquies* comma 1 c.p.p., stabiliscono “il termine entro il quale le prescrizioni e gli obblighi relativi alle condotte riparatorie o risarcitorie imposti devono essere adempiuti [il quale] può essere prorogato, su istanza dell'imputato, non più di una volta e solo per gravi motivi”;

ai sensi dell'art. 168-*bis* comma 2, periodo 2 in secondo luogo riguardano “l'affidamento dell'imputato al servizio sociale per lo svolgimento di un programma che può implicare, tra l'altro, attività di volontariato di rilievo sociale, ovvero l'osservanza di prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali” e che peraltro, ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 3 periodo 2 c.p.p., deve assicurare la imposizione all'imputato di un “domicilio” che risulti “tale da assicurare le esigenze di tutela della persona offesa dal reato”;

ai sensi dell'art. 168-*bis* comma 3 c.p., in terzo luogo riguardano la “prestazione di lavoro di pubblica utilità [il quale] consiste in una prestazione non retribuita, affidata tenendo conto anche delle specifiche professionalità ed attitudini lavorative dell'imputato, di durata non inferiore a dieci giorni, anche non continuativi, in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le aziende sanitarie o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, che operano in Italia, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato. La prestazione è svolta con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dell'imputato e la sua durata giornaliera non può superare le otto ore”.

II.4 — Ai sensi dell'art. 464-*quinquies* c.p.p., la concreta attuazione del trattamento sanzionatorio stabilito nel programma recepito dal provvedimento giurisdizionale camerale di messa alla prova forma oggetto di una apposita procedura di esecuzione penale la quale:

ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 6 c.p.p., ha inizio con la “sottoscrizione del verbale di messa alla prova dell'imputato”, momento a partire dal quale soltanto decorre un periodo di sospensione della prescrizione del reato che



(ai sensi dell'art. 168-ter comma 1 c.p.) si esplica di diritto ma soltanto in confronto dell'imputato ammesso al procedimento speciale (e non anche in confronto dei concorrenti nel reato, in deroga alla regola generale di cui all'art. 161 comma 1 c.p.), nonché nei limiti di durata previsti dall'art. 464-*quater* comma 5 c.p.p. (due anni, quando si procede per reati comunque puniti con pena detentiva; un anno, quando si procede per reati puniti soltanto con pena pecuniaria);

ai sensi dell'art. 141-ter commi 4 e 5 disp. att. c.p.p., trova svolgimento sotto la vigilanza del competente ufficio locale di esecuzione penale esterna il quale redige relazioni periodiche con cui "informa il giudice, con la cadenza stabilita nel provvedimento di ammissione e comunque non superiore a tre mesi, dell'attività svolta e del comportamento dell'imputato, proponendo, ove necessario, modifiche al programma di trattamento, eventuali abbreviazioni di esso ovvero, in caso di grave o reiterata trasgressione, la revoca del provvedimento di sospensione" ed inoltre, "alla scadenza del periodo di prova, [...] trasmette al giudice una relazione dettagliata sul decorso e sull'esito della prova medesima";

ai sensi dell'art. 464-*quinquies* comma 3 c.p.p., è suscettibile di dare luogo ad incidenti di esecuzione anch'essi trattati ai sensi dell'art. 127 c.p.p. con apposite procedure giurisdizionali camerale a contraddittorio necessario allargato alla persona offesa dal reato, nel corso delle quali "il giudice, sentiti l'imputato e il pubblico ministero, può modificare con ordinanza le prescrizioni originarie, ferma restando la congruità delle nuove prescrizioni rispetto alle finalità della messa alla prova";

ai sensi dell'art. 464-*opties* c.p.p., è suscettibile di conclusione anticipata mediante ordinanza di revoca della messa alla prova pronunciata dal giudice anche d'ufficio sulla base dei presupposti sostanziali di cui all'art. 168-*quater* c.p. (1) con il rito di cui all'art. 464-*opties* comma 2 c.p.p. (apposita procedura camerale a contraddittorio necessario allargato alla persona offesa dal reato) nonché (anche) alla stregua delle informazioni di cui all'art. 141-*bis* comma 4 disp. att. (relazioni periodiche dell'ufficio esecuzione penale esterna che ha "preso in carico" l'imputato ai sensi dell'art. 464-*quinquies* comma 2 c.p.p.); l'ordinanza di revoca è suscettibile di impugnazione mediante ricorso per cassazione (ai sensi dell'art. 464-*octies* comma 3 c.p.p.) ed alla sua irrevocabilità consegue che "il procedimento [ordinario di cognizione] riprende il suo corso dal momento in cui era rimasto sospeso e cessa l'esecuzione delle prescrizioni e degli obblighi imposti" (art. 464-*octies* comma 4 c.p.p.);

ai sensi dell'art. 464-*septies* c.p.p., è suscettibile di conclusione naturale mediante provvedimento dichiarativo dell'esito negativo o positivo della messa alla prova pronunciato dal giudice anche d'ufficio "decorso il periodo di sospensione del procedimento con messa alla prova" sulla base dei presupposti sostanziali di cui all'art. 464-*septies* comma 1 periodo 1 c.p.p. ossia in considerazione "del comportamento dell'imputato e del rispetto delle prescrizioni stabilite", con il rito di cui all'art. 464-*septies* comma 1, periodo 2 c.p.p. (sempre nel corso di apposita procedura camerale a contraddittorio necessario allargato alla persona offesa dal reato celebrata ai sensi dell'art. 127 c.p.p.) ed alla stregua della relazione conclusiva di cui all'art. 464-*septies* comma 1, periodo 2 c.p.p. (consistente nella "relazione dettagliata sul decorso e sull'esito della prova" formata ai sensi dell'art. 141-*bis* comma 5 disp. att. c.p.p. dall'ufficio esecuzione penale esterna che ha "preso in carico" l'imputato).

In tale sede "se, tenuto conto del comportamento dell'imputato e del rispetto delle prescrizioni stabilite, ritiene che la prova" non "abbia avuto esito positivo" (art. 464-*septies* comma 1, periodo 1 c.p.p.), il giudice pronuncia ordinanza con cui dispone che il procedimento prosegua nella forma del giudizio ordinario di cognizione dibattimentale (2) Se invece il giudice, "tenuto conto del comportamento dell'imputato e del rispetto delle prescrizioni stabilite, ritiene che la prova abbia avuto esito positivo" (art. 464-*septies* comma 1 periodo 1 c.p.p.), allora pronuncia sentenza di proscioglimento anticipato di rito a norma dell'art. 129 c.p.p. (previa delibazione di insussistenza di cause di proscioglimento nel merito) a titolo di non doversi procedere in ragione della causa di estinzione del reato di cui all'art. 168-*ter* comma 2 c.p., disponendo "l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie, ove previste dalla legge" (art. 168-*ter* comma 3 c.p.).

III. — Il riordino concettuale della disorganica sequela di enunciati normativi introdotti dalla legge n. 67/2014 consente di ravvedere nel procedimento speciale in esame una complicata scansione che si articola, nei termini sopra riepilogati, in una fase amministrativa preliminare condotta dall'ufficio esecuzione penale esterna (in funzione istruttoria e preparatoria), in una fase giurisdizionale di cognizione culminante nella formazione di un titolo esecutivo provvi-

(1) Ossia in caso di grave o reiterata trasgressione al programma di trattamento o alle prescrizioni imposte, ovvero di rifiuto alla prestazione del lavoro di pubblica utilità, nonché in caso di commissione, durante il periodo di prova, di un nuovo delitto non colposo ovvero di un reato della stessa indole rispetto a quello per cui si procede.

(2) . Infatti, il giudice «in caso di esito negativo della prova dispone con ordinanza che il processo riprenda il suo corso» (art. 464-*septies* comma 1 c.p.p.) cosicché, ai fini della esecuzione della eventuale condanna riportata dall'imputato nel susseguente giudizio di cognizione, «il pubblico ministero, nel determinare la pena da eseguire, detrae un periodo corrispondente a quello della prova eseguita laddove] ai fini della detrazione, tre giorni di prova sono equiparati a un giorno di reclusione o di arresto, ovvero a 250 euro di multa o di ammenda» (art. 657-*bis* c.p.p.).



sorio emesso in forma di ordinanza (anziché di sentenza) ed in una fase di esecuzione penale culminante nella adozione di un provvedimento emesso in forma di sentenza (anziché di ordinanza).

L'oggetto della procedura consiste nella unilaterale offerta dell'imputato di una prestazione identificabile nella sua volontaria soggezione alla esecuzione del trattamento giuridico penale irrogato in forza di un titolo esecutivo provvisorio emesso allo stato degli atti del fascicolo per il dibattimento in funzione strumentale alla susseguente declaratoria giurisdizionale di accertamento costitutivo della fattispecie giudiziale estintiva del reato conseguentemente formata. Ai sensi dell'art. 168-bis commi 2 e 3 c.p., la suddetta prestazione dell'imputato presenta un contenuto complesso, riferibile necessariamente alla applicazione di due concorrenti sanzioni di natura personale (la misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale e la sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità) nonché riferibile eventualmente (soltanto qualora ne ricorrano i concreti presupposti) alla esecuzione di ulteriori prestazioni di carattere patrimoniale o personale di carattere ripristinatorio, riparatorio e riconciliativo (eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, risarcimento del danno dallo stesso cagionato).

Ai fini dell'inquadramento della fattispecie e di ogni altra considerazione svolta in questa sede, il remittente ritiene che la prestazione volontaria la cui offerta ed attuazione costituiscono oggetto del procedimento speciale di messa alla prova consista nella soggezione volontaria dell'imputato all'esecuzione di una pena criminale, sia pure morfologicamente strutturata in forma alternativa e sostitutiva rispetto alle ordinarie sanzioni pecuniarie e/o detentive previste dal codice penale: trattasi infatti a tutti gli effetti (compresi quelli del ragguglio previsto dall'art. 657-bis c.p.p. secondo cui, ai fini dell'esecuzione della condanna penale pronunciata nel processo susseguente all'eventuale esito negativo della prova, tre giorni di quest'ultima sono equiparati ad un giorno di pena detentiva ovvero a 250 euro di pena pecuniaria) di un trattamento giuridico sanzionatorio penale irrogato in funzione retributiva, specialpreventiva, rieducativa e risocializzante, oltre che eventualmente anche in funzione ripristinatoria e riparatoria.

Lo schema fondamentale della fattispecie, siccome contempla l'offerta di una prestazione il cui adempimento integra la causa di estinzione del reato, palesemente richiama quello già noto della oblazione, tuttavia con un duplice e cospicua differenza. Infatti, da un lato la prestazione offerta consiste (non nel mero versamento di una somma di denaro predeterminata e/o obbiettivamente determinabile, bensì) nella soggezione dell'imputato a vincoli ablatori e conformativi della sua sfera personale e patrimoniale la cui quantità e qualità, lungi dal recare alcuna predeterminazione normativa, deve essere determinata dal giudice sulla base delle complesse valutazioni discrezionali di merito finalizzate al cosiddetto trattamento; e d'altro lato la stessa declaratoria giurisdizionale dell'esito positivo della messa alla prova, implicando anch'essa valutazioni di merito che trascendono di gran lunga la mera ricognizione vincolata del dato obbiettivo preconstituito concernente l'esatto adempimento di una mera dazione pecuniaria, riveste efficacia sostitutiva anziché meramente dichiarativa della fattispecie sostanziale estintiva della punibilità. Inoltre, come già accennato, la stessa procedura di messa alla prova attivabile dinanzi al giudice del dibattimento differisce profondamente da quella attivabile prima dell'esercizio dell'azione penale (a norma dell'art. 464-ter c.p.p.), la quale invece riflette il tutt'altro schema negoziale del patteggiamento (3); ed altresì differisce, sia pure in minore misura, dalla procedura della messa alla prova attivabile dinanzi al giudice per le indagini preliminari o dinanzi al giudice per l'udienza preliminare dopo l'esercizio dell'azione penale (4).

Ad avviso del remittente, la specifica procedura che dovrebbe adesso applicarsi nella trattazione del presente processo penale *a quo* dinanzi a questo giudice del dibattimento appare viziata dalle ragioni di illegittimità costituzionale appresso enunciate; fermo peraltro restando che tutte le censure di seguito illustrate, tranne la prima, si appalesano egualmente predicabili in relazione a qualsivoglia ipotesi di messa alla prova prevista dalle disposizioni introdotte dalla legge n. 67/2014.

III.1 — L'art. 464-*quater* comma 3 c.p.p. prevede che “la sospensione del procedimento con messa alla prova è disposta quando il giudice, in base ai parametri di cui all'art. 133 del codice penale, reputa idoneo il programma di trattamento presentato e ritiene che l'imputato si asterrà dal commettere ulteriori reati”; dunque la fase di cognizione giurisdizionale camerale del procedimento speciale in parola, avente ad oggetto la predisposizione e valutazione delle condizioni di accesso dell'imputato al beneficio, dovrebbe fisiologicamente culminare nella pronuncia della ordinanza apprestante il titolo esecutivo provvisorio che irroga il trattamento sanzionatorio criminale il cui positivo esito applica-

(3) Trattandosi in tal caso di procedura che comporta la applicazione (anticipata) della pena (in forma alternativa e sostitutiva) irrogata sul consenso di entrambe parti in forza di un titolo esecutivo giurisdizionale provvisorio a sua volta emesso (non soltanto sulla base della mera contestazione del reato, bensì) alla stregua di una sommaria cognizione del fatto condotta dal giudice per le indagini preliminari allo stato degli atti del fascicolo del pubblico ministero.

(4) Infatti anche quest'ultima procedura — che pure non prevede il consenso del pubblico ministero, e quindi manifesta anch'essa lo schema negoziale processuale unilaterale della oblazione anziché quello bilaterale del patteggiamento — presenta a sua volta la differenza strutturale che l'applicazione anticipata della pena sul consenso dell'imputato avviene in forza di un titolo esecutivo provvisorio che, diversamente da quello formato in sede dibattimentale, presuppone anch'esso una sommaria cognizione del fatto condotta (dal giudice per le indagini preliminari o dal giudice per l'udienza preliminare) sulla base degli atti del fascicolo del pubblico ministero (di cui tali organi giurisdizionali sempre dispongono)



tivo darebbe luogo alla causa di estinzione del reato costituente oggetto dell'accertamento costitutivo emesso con la sentenza di proscioglimento che sarebbe pronunciata all'esito della susseguente fase esecutiva del procedimento speciale.

Senonché, secondo il vigente ordinamento processuale e costituzionale, la irrogazione di qualsiasi trattamento sanzionatorio di diritto penale criminale — compreso quello che risulterebbe stabilito nella ordinanza di messa alla prova e la cui esecuzione anticipata darebbe luogo alla correlativa fattispecie estintiva del reato — postula l'infedeltà presupposto del convincimento del giudice in ordine alla responsabilità dell'imputato in relazione al reato per cui si procede.

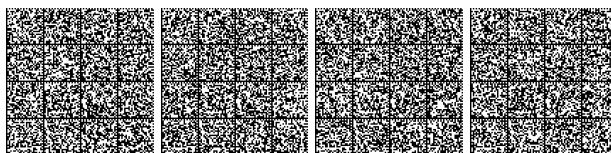
Ciò si desume dalle più comuni nozioni delle istituzioni di diritto e procedura penale (secondo cui l'espiazione di una pena presupponga una condanna intesa come accertamento giurisdizionale di fatti penalmente rilevanti dichiarato, sia pure a cognizione sommaria, in funzione costitutiva di responsabilità penali attribuite in base al principio di colpevolezza); nonché si desume dal tenore dell'art. 168-bis comma 2 c.p. (che menziona le conseguenze "derivanti" dal reato, il quale perciò stesso si presuppone non soltanto commesso ma anche esaustivamente accertato addirittura nei suoi eventuali effetti antiggiuridici persistenti); nonché si desume dalla stessa previsione (ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 3 c.p.p.) della valutazione giurisdizionale della idoneità del "programma di trattamento" da compiersi "in base ai parametri di cui all'art. 133 c.p." (tra i quali, come è noto, figura anzitutto la gravità del reato che perciò stesso si presuppone non soltanto commesso, - ma anche pienamente valutabile in tutte le sue modalità fenomenologiche manifestate dalla natura, dalla specie, dai mezzi, dall'oggetto, dal tempo, dal luogo e da ogni altra modalità dell'azione, nonché dalla gravità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa dal reato, nonché dalla intensità del dolo o dal grado della colpa); nonché si desume, per quel che vale, perfino dalla stessa grammatica dell'art. 464-*quater* comma 3 c.p.p. (laddove, con la menzione della previsione giurisdizionale che l'imputato si asterrà dal commettere "ulteriori" reati, l'accertamento giurisdizionale del reato per cui si procede ed il correlato giudizio di responsabilità sono letteralmente dati per scontati).

D'altronde, la infedeltà del giudizio di colpevolezza ai fini della irrogazione delle sanzioni penali che danno luogo alla messa alla prova è dichiarata dalla stessa Corte costituzionale che difatti, pronunciando giustappunto in tema di messa alla prova dell'imputato minorenni, ha spiegato che il "convincimento del giudice in ordine alla responsabilità penale dell'imputato [...] costituisce [...] un presupposto logico essenziale del provvedimento dispositivo della messa alla prova" al punto che allo stesso giudice procedente compete di valutare caso per caso se le esigenze di accertamento del fatto contestato in funzione della fisiologica formazione del suddetto convincimento comportino che, in ragione della inadeguatezza dei dati cognitivi attualmente disponibili nello stadio processuale in atto, "la sospensione non possa intervenire nella fase predibattimentale, occorrendo viceversa, affinché possa ritenersi adeguatamente formato quel convincimento, che il giudice tenga conto anche dell'istruzione dibattimentale" (Corte cost. sentenza n. 125/1995 in data 5 aprile 1995).

Nondimeno, lo schema normativo della messa alla prova applicabile ai sensi degli artt. 464-*bis* e 464-*quater* c.p.p. nei procedimenti di rito a citazione diretta dinanzi al giudice monocratico (a differenza di quanto previsto per le omologhe procedure attivabili dinanzi al giudice per le indagini preliminari e dinanzi al giudice per l'udienza preliminare) presuppone che la relativa procedura si svolga allo stato degli atti del fascicolo per il dibattimento considerato nella minimalistica composizione in cui si trova nello stadio introduttivo del giudizio ordinario (5); ossia allorché il compendio di dati cognitivi in possesso del giudice - per ovvia conseguenza dello stesso impianto normativo accusatorio del processo ordinario di cognizione, siccome radicato sui principi del doppio fascicolo e della formazione dibattimentale della prova - risulta di regola largamente insufficiente o inadatto a fornire la plausibile rappresentazione del fatto occorrente ai fini della formulazione di alcun giudizio positivo di responsabilità, che pertanto il giudice dovrebbe allora letteralmente formulare pur senza avere cognizione di causa. (6) Perciò, in definitiva, lo schema decisorio del procedimento speciale in trattazione riflette quello della

(5) Infatti la fattispecie procedimentale in parola deve essere instaurata a pena di decadenza prima della apertura del dibattimento, quindi senza che l'istruzione dibattimentale possa avere avuto luogo (ai sensi dell'art. 464-*bis* comma 2 c.p.p.). In tale stadio processuale il compendio di dati cognitivi risultanti dal fascicolo del giudice, come ben sanno tutti gli operatori professionali del diritto penale, nella assoluta maggioranza dei casi della pratica giudiziaria si esaurisce letteralmente nel decreto di rinvio a giudizio e nel certificato penale dell'imputato; in una esigua minoranza di eventualità comprende anche talaltro dei documenti e/o atti non ripetibili previsti dall'art. 431 c.p.p.; e soltanto in una percentuale irrisoria di casi (riferibili ai cosiddetti processi documentali) contiene la rappresentazione cartolare della totalità delle fonti di prova risultanti dagli atti delle indagini preliminari concernenti il fatto per cui si procede.

(6) Pare appena il caso di osservare che il procedimento di messa alla prova incardinato in sede dibattimentale neppure contempla la cognizione giurisdizionale del fascicolo delle indagini preliminari per la semplice ragione che, nel disporre in proposito, il legislatore si è preoccupato di attribuire la disponibilità degli "atti rilevanti del procedimento penale" soltanto all'ufficio di esecuzione penale esterna (ai sensi dell'art. 141-ter disp. att. c.p.p.); mentre l'accesso del giudice dibattimentale agli atti delle indagini preliminari, costituente ipotesi derogatoria rispetto ad uno dei principi fondamentali e qualificanti dell'intero assetto processuale definito dal codice vigente, non risulta prescritto o consentito da alcuna specifica disposizione di legge (diversamente da quanto previsto dall'art. 442 c.p.p. in tema di giudizio abbreviato, nonché dall'art. 135 disp. att. c.p.p. in tema di applicazione della pena su richiesta delle parti).



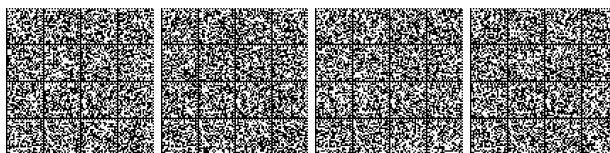
pronuncia dibattimentale preliminare sulla oblazione (o su qualsivoglia altra causa di estinzione del reato) perfino sotto il profilo dei dati cognitivi che nelle due ipotesi risultano rispettivamente disponibili a fondamento della declaratoria giurisdizionale. E ciò quantunque la pronuncia resa ai sensi dell'art. 129 c.p.p. in materia di oblazione (o di qualsivoglia altra causa di estinzione del reato finora nota) consista in una declaratoria liberatoria recante il mero accertamento dichiarativo di dati fattuali precostituiti di pronta ricognizione oggettiva; mentre, all'opposto, la procedura dibattimentale della messa alla prova riveste pur sempre la peculiare funzione di irrogare all'imputato sanzioni penali consequenziali ad un reato in relazione al quale, perciò stesso, l'ordinamento costituzionale postula necessariamente la formulazione di un giudizio di responsabilità personale. Nondimeno, alla stregua della procedura così come legalmente delineata, nella quasi totalità dei casi concretamente configurabili ogni provvedimento del giudice in tema di messa alla prova (ovvero sia in sede di ammissione dell'imputato al beneficio, sia in sede di susseguente valutazione del relativo esito ai fini della eventuale emissione della sentenza di non doversi procedere) dovrebbe essere emesso sulla base di null'altro che la prova (risultante dalla emissione del decreto di rinvio a giudizio) del mero fatto giuridico processuale concernente l'avvenuto esercizio dell'azione penale; ovvero senza che il giudice, pur dovendo esprimere un convincimento in ordine alla responsabilità dell'imputato per il fatto storicamente descritto e giuridicamente qualificato nella imputazione, disponga dei dati cognitivi necessari e sufficienti a stabilire se e quale fatto previsto dalla legge penale sia stato commesso, con quali modalità e da chi. In tali condizioni, la irrogazione della pena criminale stabilita nel titolo esecutivo provvisorio che dispone la messa alla prova dovrebbe quindi fondarsi sulla enunciazione di un giudizio di colpevolezza esplicitamente o implicitamente formulato in maniera illogica e/o fittizia poiché, secondo lo stesso meccanismo processuale normativamente prefigurato, del reato contestato al giudice procedente poco o null'altro sarebbe dato di sapere se non che il pubblico ministero abbia ritenuto di dedurlo in giudizio mediante esercizio dell'azione penale.

Deve concludersene che le disposizioni di legge che prevedono siffatto congegno - prefigurante un provvedimento giurisdizionale di irrogazione di un trattamento giuridico di diritto penale criminale suscettibile di essere pronunciato sul presupposto di un convincimento di responsabilità di carattere letteralmente assurdo o mendace poiché implicitamente o esplicitamente formulato nonostante la indisponibilità degli elementi occorrenti a stabilire se alcun fatto sia avvenuto, come e da chi sia stato commesso e quale ne sia la qualificazione giuridica - appaiono contrastanti con l'art. 3 Cost., alla stregua del quale deve ritenersi che le enunciazioni consapevolmente incongrue o simulatorie non possono costituire presupposto o strumento di trattamenti giuridici; nonché con l'art. 111 comma 6 Cost., alla stregua del quale deve ritenersi che cotali medesime enunciazioni non possono costituire parte integrante di alcun provvedimento giurisdizionale in funzione di assolvimento dell'obbligo di motivazione del medesimo; nonché con l'art. 25 comma 2 Cost., alla stregua del quale deve ritenersi che la punizione criminale può essere irrogata in ragione di un fatto previsto dalla legge come reato e non anche in ragione della plateale finzione radicabile sulla mera contestazione processuale del medesimo; nonché con l'art. 27 comma 2 Cost., alla stregua del quale deve ritenersi che il giudizio di responsabilità dell'imputato giustificativo della irrogazione di pene criminali consiste in una considerazione giurisdizionale di colpevolezza radicata sulla cognizione storica e sulla valutazione giuridica del fatto e non certo su alcuna mera declamazione nomenclatoria o discorsiva, tantomeno se vistosamente insensata o simulatoria.

Nella prassi giudiziaria della fattispecie dibattimentale in parola, tale incompletezza del meccanismo normativo (la quale, come accennato, invece non sussiste nelle omologhe fattispecie attivabili dinanzi al giudice per le indagini preliminari ed al giudice per l'udienza preliminare) sarebbe superabile per via di mero fatto attraverso il consenso che le parti intendessero prestare ai sensi dell'art. 493 comma 3 c.p.p. alla acquisizione e valutazione giurisdizionale del fascicolo del pubblico ministero. Ma la considerazione di tale concreta eventualità, lungi dal rimuovere l'anzidetta censura di incostituzionalità, serve soltanto a confermarla perfezionando la constatazione di un meccanismo processuale il cui funzionamento, così come ab origine legalmente delineato, è precluso già alla stregua delle elementari esigenze di coerenza dell'ordinamento processuale e costituzionale.

Le ragioni di incostituzionalità derivanti dalla denunciata incompletezza del meccanismo processuale in parola si appalesano suscettibili di elisione mediante declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 464-*quater* comma 1 c.p.p. nella parte in cui non prevede che il giudice, ai fini di ogni decisione da assumere nell'ambito della procedura di messa alla prova, acquisisca e valuti gli atti e documenti del fascicolo del pubblico ministero dei quali altrimenti già non disponga; poi restituendoli per l'ulteriore corso nel caso di esito negativo della pronuncia sulla (concessione o sull'esito della) messa alla prova, similmente a quanto avviene nei procedimenti speciali del giudizio abbreviato e della applicazione della pena su richiesta delle parti.

D'altronde, alla stregua del rimedio da ultimo ipotizzato, verosimilmente la cognizione giurisdizionale degli atti di indagine in funzione ricognitiva e valutativa del fatto e decisoria sul merito della medesima regiudicanda determinerebbe, in capo al giudice dibattimentale che abbia definito negativamente la procedura di messa alla prova



per ragioni attinenti al merito della medesima, la incompatibilità all'ulteriore trattazione del processo. Infatti, alla relativa ipotesi si appalesano applicabili *in parte qua* gli argomenti già enunciati, in relazione ai procedimenti speciali del patteggiamento e del rito abbreviato, nelle sentenze n. 124/1992, n. 399/1992, n. 439/1993 e n. 155/1996 della Corte costituzionale; donde la configurazione di una ulteriore ragione di illegittimità costituzionale anche dell'art. 34 c.p.p. nella parte in cui non prevede la incompatibilità al giudizio del giudice il quale abbia emesso l'ordinanza di messa alla prova dell'imputato (così formulando un giudizio di responsabilità nei suoi confronti) oppure abbia respinto la relativa istanza per ragioni di merito (concernenti la inidoneità del programma di trattamento e/o la prognosi di futura recidivanza dell'imputato ritenute in conseguenza della valutazione del fatto e/o della personalità del suo autore).

III.2 — Le considerazioni e le censure immediatamente precedenti devono essere integralmente riproposte e ribadite in relazione agli analoghi profili di illegittimità costituzionale che, per analoghe ragioni di incongruenza del meccanismo processuale rispetto agli esiti decisionali che si pretende debba radicare, colpiscono la previsione dell'art. 464-*quater* c.p.p. secondo cui il giudice è chiamato ad esprimere, "in base ai parametri di cui all'art. 133 del codice penale" un giudizio di idoneità o inidoneità del programma di trattamento presentatogli.

Pare difatti intuitivo che il giudice dibattimentale — al quale, alla stregua degli atti del fascicolo del dibattimento in suo possesso nella fase introduttiva del giudizio, nulla o quasi sia dato di sapere in ordine alla vicenda sostanziale presupposta — nessun giudizio possa seriamente emettere in ordine alla idoneità o meno del cosiddetto programma di trattamento in funzione retributiva, specialpreventiva rieducativa e risocializzante rispetto alla perpetrazione di un reato che, in effetti, lo stesso giudice in tutto o in parte ignora se, come e da chi sia stato commesso. Dimodoché, in sostanza, ancora una volta il giudice si troverebbe nella condizione di dover formulare un giudizio illogico e/o fittizio, poiché strumentale all'inconsulta affermazione della idoneità o inidoneità di trattamenti giuridici penali che si riferiscono ad esigenze personologiche sconosciute poiché in tutto o in parte definibili in relazione ad un fatto storico a sua volta ignoto.

III.3 — Come è noto, gli enunciati normativi che definiscono la nuova procedura non si curati di stabilire la finalità legalmente tipica del "programma di trattamento" la quale, pertanto, deve essere ricavata per via interpretativa attingendo i relativi elementi teleologici dai principi ordinamentali e costituzionali che definiscono le funzioni dei trattamenti sanzionatori di diritto penale criminale; tuttavia, nessun canone ermeneutico pare tecnicamente evocabile per sopperire alla ancor più grave noncuranza manifestata dal legislatore in tema di determinazioni qualitative e quantitative delle sanzioni penali alternative e sostitutive irrogabili in sede di esplicazione del procedimento speciale in esame.

Tale indeterminatezza, in primo luogo, appare piuttosto evidente già sotto il profilo del contenuto del cosiddetto trattamento il quale, risultando definito dall'art. 168-*bis* commi 2 e 3 c.p. in maniera sommamente generica, sul piano qualitativo potrebbe risolversi in un nonnulla di fatto (poco più della declamazione nominalistica della qualifica attribuita alla situazione giuridica personale dell'imputato); oppure, viceversa, potrebbe svilupparsi mediante applicazione di un insieme di vincoli conformativi ed ablatori della libertà personale implicanti, per le loro concrete determinazioni oggettuali e/o modali e/o temporali, risultati afflittivi e restrittivi della sfera giudica dell'imputato di intensità paragonabile o magari anche superiore a quella delle stesse pene edittali previste dalla legge in relazione al reato per cui si procede.

E soprattutto, in secondo luogo, la indeterminatezza legale del trattamento sanzionatorio anticipato irrogabile in sede di messa alla prova appare insostenibile sotto il profilo quantitativo, ossia con riferimento alla misura temporale delle sanzioni criminali alternative e sostitutive da applicarsi in luogo delle pene edittali del reato per cui si procede. Infatti, al riguardo l'unica indicazione che si rinviene nella legge è quella contenuta nell'art. 168-*bis* comma 3 c.p. secondo cui "il lavoro di pubblica utilità consiste in una prestazione [...] di durata non inferiore a dieci giorni"; dimodoché, in definitiva, il trattamento sanzionatorio penale la cui espiazione anticipata costituisce oggetto della fase esecutiva della procedura di messa alla prova risulta determinato soltanto nel minimo (dieci giorni) in relazione alla sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, e totalmente indeterminato in relazione alla misura alternativa dell'affidamento al servizio sociale.

D'altronde non pare che a questi ultimi profili di indeterminatezza legale si possa sopperire attingendo i necessari riferimenti precettivi, mediante la procedura ermeneutica della analogia legis, dall'art. 464-*quater* comma 5 c.p.p. (norma processuale che stabilisce soltanto la durata massima della sospensione del processo conseguente alla attivazione del procedimento speciale in trattazione) oppure dall'art. 657-*bis* c.p.p. (norma sostanziale che stabilisce soltanto i criteri di ragguglio applicabili in sede di determinazione della pena da espianare nel caso di esito negativo della procedura). Infatti, tali applicazioni del ragionamento per analogia in funzione definitiva di sanzioni penali dovrebbero ritenersi categoricamente vietate dal principio costituzionale di tassatività legale delle pene, oltre che radicalmente precluse



dalla inconfigurabilità dei presupposti logici all'uopo occorrenti, a cominciare da quello concernente la similitudine tra la fattispecie (non regolata) di cui occorre stabilire la disciplina e quelle (regolate) la cui disciplina formerebbe oggetto della estensione analogica (7).

L'importanza della censura di incostituzionalità in parola, nonché la insostenibilità tecnica e pratica dell'ipotesi che i referenti di determinazione della durata delle sanzioni irrogate a titolo di messa alla prova possano ricavarci per analogia dagli artt. 464-*quater* comma 5 e 657-*bis* c.p.p., appaiono particolarmente evidenti nei casi in cui si proceda per delitti di cospicua gravità edittale (posto che il procedimento speciale di messa alla prova, ai sensi dell'art. 168-*bis* comma 1 c.p., risulta applicabile anche a delitti punibili con pene detentive addirittura pari o superiori ai dieci anni di reclusione). Infatti, in simili ipotesi, facendosi riferimento all'art. 464-*quater* comma 5 c.p.p. l'imputato non potrebbe essere assoggettato ad un trattamento di durata superiore ai due anni, ad onta di ogni possibile profilo di gravità del reato e di intensità delle correlate esigenze di trattamento; mentre per converso, facendosi riferimento all'art. 657-*bis* c.p.p., si dovrebbe ammettere la ipotizzabilità di sanzioni di messa alla prova suscettibili di durata protratta per numerosi decenni.

Da tali considerazioni pare consegua una censura di illegittimità costituzionale dell'art. 168-*bis* c.p. per contrasto con l'art. 25 comma 2 Cost. nella parte in cui sancisce il principio di tassatività e determinatezza legale delle pene poiché, nel disegno legislativo che definisce il procedimento speciale in esame, le determinazioni qualitative e quantitative concernenti il trattamento sanzionatorio penale applicabile appaiono rimesse alla libera scelta delle autorità procedenti (prima l'ufficio locale di esecuzione penale che predispose il programma di trattamento, e poi il giudice che tale programma convalida o modifica); trovando di fatto l'unico loro possibile limite (a sua volta non del tutto o non sempre fisiologico, come si dirà appresso) nelle valutazioni di interesse privato sulla base delle quali l'imputato, qualora non gradisse le relative deliberazioni del giudice, sic et simpliciter eserciterebbe a sua volta la sovrana prerogativa di non prestare o revocare il proprio consenso all'ulteriore corso della procedura, così facendola cadere nel nulla.

III.4 - Le considerazioni da ultimo sviluppate valgono ad introdurre l'esposizione di un ulteriore sospetto di incostituzionalità che colpisce le disposizioni di cui all'art. 464-*quater* commi 4 e 6 c.p.p. nella parte in cui introducono nell'ordinamento penale processuale una procedura destinata a svilupparsi secondo lo schema di una sorta di patteggiamento di fatto che, per la prima volta nel percorso storico della procedura penale di cognizione, si svolge (non tra le parti al cospetto del giudice, bensì) tra una delle parti e il giudice stesso.

Infatti, ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 4 c.p.p., al giudice dibattimentale procedente in tema di messa alla prova compete di verificare la idoneità del programma di trattamento rispetto alle presupposte esigenze, apportando alle sanzioni riparatorie, alternative e sostitutive ivi contemplate le modifiche ed integrazioni all'uopo ritenute necessarie ed opportune sia in termini di contenuti, sia in termini di durata. Pertanto, l'unica ipotesi in cui lo schema della procedura in parola possa avere corso senza necessità di alcun intervento modificativo o integrativo del giudice è quella in cui il programma così come elaborato dall'ufficio di esecuzione penale esterna con il consenso dell'imputato risulti — sia in termini di qualità, sia in termini di quantità delle sanzioni applicabili — in primo luogo esaustivamente delineato, ed in secondo luogo interamente condiviso dal giudice.

Tuttavia, quest'ultima ipotesi (anche per conseguenza pratica della grave carenza di parametri legalmente pre-costituiti di cui lo stesso ufficio di esecuzione penale esterna possa avvalersi nella predisposizione del programma) pare connotata da margini statistici di accadibilità concreta pressoché irrisori, che potrebbero magari essere superati o aggirati se le determinazioni all'uopo occorrenti fossero di fatto suggerite dallo stesso giudice procedente il quale si facesse carico del relativo giudizio anticipandolo informalmente e/o al di fuori dello schema legale del procedimento.

In ogni altro caso (ovvero: ogni qual volta il trattamento non risultasse ad origine esaustivamente definito dall'ufficio esecuzione penale esterna, nonché ogni qual volta il programma già esaustivamente definito non risultasse anche incondizionatamente condiviso dal giudice), si rende necessario un intervento giurisdizionale modificativo o integrativo del relativo programma che tuttavia, sempre ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 4 c.p.p., è ammissibile soltanto “con il consenso dell'imputato”; e ciò, in particolare, sia nella ipotesi che il giudice debba modificare la quantità o qualità delle prescrizioni, sia nella ipotesi che il giudice debba stabilire la durata delle prestazioni e quindi della stessa fase esecutiva ‘della messa alla prova, poiché lasciata in tutto o in parte indeterminata nel programma di trattamento elaborato dal competente ufficio di esecuzione penale (come giustappunto concretamente avvenuto nel caso del presente procedimento *a quo*).

(7). In proposito si assume che il ragionamento per analogia legis (*ubi eadem ratio, ibi eadem dispositio*) consista nel procedimento logico di integrazione ermeneutica delle lacune dell'ordinamento giuridico concretantesi nella ricostruzione interpretativa della norma giuridica inespressa che ricollega la medesima disciplina prevista dalla legge per una determinata fattispecie ad altra fattispecie la quale, quantunque non regolata da norme positive, tuttavia esprime la stessa *ratio legis* riferibile alla fattispecie regolata; laddove l'estensione della disciplina della fattispecie regolata alla fattispecie non regolata si fonda sul presupposto giustificativo del rilievo, tra l'una e l'altra, della medesimezza di *ratio legis* (elemento assiologico del fatto, che identifica la funzione della disciplina giuridica) predicabile in considerazione della somiglianza della rispettiva struttura (elemento antologico del fatto, che genera e configura l'esigenza pratica suscettibile di disciplina giuridica).



Di siffatte determinazioni modificative o integrative si può supporre che esse, senza particolari formalità, possano essere discorsivamente rappresentate dal giudice e magari da questi mercanteggiare con l'imputato nel corso dell'udienza, salvo il problema di come poter fedelmente e decorosamente riportare siffatte evenienze nel verbale del processo; oppure si può più verosimilmente supporre che, costituendo espressione di ponderazioni assunte in funzione di applicazione giurisdizionale della legge, debbano costituire materia di un apposito provvedimento formalmente pronunciato.

Nell'uno e nell'altro caso, tuttavia, il procedimento speciale di messa alla prova, indipendentemente dalla entità e dal costo delle attività paragiudiziarie e giudiziarie all'uopo già esperite, (8) è destinato a culminare nella assunzione di determinazioni giurisdizionali la cui efficacia ed utilità, così come quelle dell'intera procedura fino ad allora celebrata, rimangono sospensivamente condizionate al consenso che l'imputato intendesse esprimere alla stregua delle proprie insindacabili valutazioni di personale convenienza; donde la constatazione della innovativa materializzazione, ad opera della legge n. 67/2014 istitutiva del procedimento speciale in discorso, di una fattispecie processuale che contempla, in funzione di atto costitutivo e definitorio di una subprocedura penale, (non la decisione legalmente verificabile emessa dal giudice in ordine alle istanze delle parti, bensì) la decisione inoppugnabile emessa da una delle parti in ordine alle determinazioni del giudice.

Questi rilievi inducono ad ipotizzare una censura di incostituzionalità dell'art. 464-*quater* comma 4 c.p.p. p per contrasto con l'art. 101 Cost. nel senso che la disposizione censurata, in spregio al principio costituzionale dell'assoggettamento del giudice e delle sue funzioni soltanto alla legge, attribuisce alla volontà dell'imputato la capacità sovrana di integrare la condizione meramente potestativa cui resta insindacabilmente subordinato ogni profilo di efficacia formale ed utilità sostanziale del provvedimento giurisdizionale di messa alla prova nonché - qualunque ne sia stato il costo in termini di dispendio di tempo e di pubbliche risorse amministrative e giudiziarie - dell'intera procedura già celebrata strumentalmente alla pronuncia del medesimo. Laddove, ad avviso del remittente, l'azzardo di tale interpretazione estensiva della citata disposizione costituzionale appare giustificabile alla stregua dell'almeno altrettanto inusitata innovazione legislativa prefigurante l'ipotesi in cui una procedura giudiziaria e le determinazioni giurisdizionali ivi assunte risultano immediatamente vanificabili dalla parte privata controinteressata non attraverso l'esercizio del mezzo di impugnazione appositamente previsto dalla legge cui le prerogative giurisdizionali sono costituzionalmente assoggettate, bensì mediante una mera manifestazione personale di insindacabile dissenso.

In ogni caso, la medesima disposizione di legge appare incompatibile con i principi costituzionali di buon andamento ed efficienza delle attività dei pubblici poteri (art. 97 Cost.) e con i principi di economicità e ragionevole durata del processo penale (art. 111 comma 2 Cost.) nella misura in cui stabilisce lo svolgimento di attività paragiudiziarie e giudiziarie che, senza riguardo al dispendio di tempi e risorse processuali all'uopo occorrenti, devono essere necessariamente disimpegnate dai competenti pubblici uffici (prima l'ufficio esecuzione penale esterna e poi il giudice precedente) per il solo fatto che ne faccia richiesta la stessa parte processuale al cui mero insindacabile beneplacito, contestualmente, si attribuisce anche la prerogativa di deciderne a posteriori la sorte, ossia addirittura di stabilire a piacimento se tali attività, una volta che abbiano avuto luogo, siano state o meno compiute soltanto a titolo di futile dissipazione di tempi processuali e denari pubblici.

Perciò, in definitiva, si ritiene che dall'art. 464-*quater* comma 4 c.p.p. debba espungersi la innaturale ed incongrua previsione della capacità condizionante del consenso dell'imputato; la cui tutela avverso eventuali determinazioni giurisdizionali illegittime, peraltro, è altrimenti assicurata dalla impugnazione per cassazione che risulta già prevista avverso l'ordinanza di messa alla prova (ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 7 c.p.p.), indipendentemente dal fatto che essa contenga o meno disposizioni giurisdizionali emesse in funzione integrativa o modificativa del programma di trattamento.

Si può notare che considerazioni analoghe andrebbero riproposte in relazione alla previsione dell'art. 464-*quinq* comma 1 parte 2 c.p.p. nella parte in cui similmente dispone che il pagamento rateale delle somme dovute a titolo di risarcimento del danno possa essere stabilito dal giudice soltanto "con il consenso della persona offesa". Tuttavia con la peculiarità che quest'ultimo enunciato normativo - siccome coniato ignorandosi perfino la elementare distinzione nozionistica tra la qualità di "persona offesa dal reato" e la qualità di "persona civilmente danneggiata dal reato" - si presta ad ulteriori censure di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost.; infatti la relativa disposizione di legge, ogni qual volta che in concreto non ricorrano le accidentalità fattuali donde scaturisca il cumulo delle summenzionate qualità nel medesimo soggetto giuridico, illogicamente ed irrazionalmente attribuisce alla persona titolare del

(8) Ovvero: l'istruttoria amministrativa espletata dall'ufficio esecuzione penale esterna per svolgere l'indagine socio-familiare ed elaborare il programma di trattamento (ai sensi dell'art. 141-ter disp. att. c.p.p.); l'attività processuale eventualmente sviluppata dal giudice per integrare il contraddittorio (ai sensi dell'art. 464-*quater* commi 1 e 2 c.p.p.); l'istruttoria camerale eventualmente compiuta per assumere le ulteriori informazioni occorrenti (ai sensi dell'art. 464-bis comma 5 c.p.p.); le ulteriori attività cognitive e decisorie eventualmente compiute dal giudice precedente ai fini delle integrazioni o modifiche da apportare al programma di trattamento già elaborato in maniera non irrimediabilmente inadeguata (ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 4 c.p.p.).



bene protetto dalla fattispecie incriminatrice astratta la prerogativa di decidere in ordine alle modalità di esercizio e soddisfacimento degli altrui diritti al ristoro del pregiudizio civile risarcibile derivato dalla fattispecie criminosa concreta.

III.5 - Le precedenti considerazioni consentono di riepilogare come il congegno processuale delineato dagli artt. 464-*bis* ss. c.p.p. postuli che l'imputato, dopo essere stato destinatario del giudizio di colpevolezza necessariamente presupposto (quantunque di massima concretamente fittizio poiché emesso da un giudice privo di cognizione di causa, nei termini indicati supra *sub* § III.1), venga assoggettato ad un trattamento giuridico (teleologicamente altrettanto artificioso poiché preordinato ad esigenze concretamente ignote per le medesime ragioni, nei termini indicati supra *sub* § III.2) corrispondente alla espiazione di una pena criminale che si definisce come tale poiché (quantunque organizzata sotto forma di costrizioni e prestazioni morfologicamente diverse da quelle che sostanziano le pene previste dal codice penale) risulta naturalmente qualificata sia da caratteristiche strutturali e funzionali retributive, specialpreventive, rieducative e di risocializzazione, sia da correlative ripercussioni afflittive e restrittive della libertà personale del soggetto.

Tuttavia, la pena suddetta viene irrogata sempre e soltanto sulla base del mero titolo esecutivo giurisdizionale provvisorio rappresentato dalla ordinanza di messa alla prova pronunciata in esito alla fase di cognizione camerale del procedimento speciale; donde il riconoscimento inevitabile che, in cotali condizioni, il giudicabile è assoggettato alla esecuzione anticipata di una pena che per definizione costui deve espiaire non soltanto prima e senza che risulti intervenuta alcuna condanna definitiva, ma addirittura anche prima e senza che risulti intervenuta alcuna condanna definitiva o meno.

Peraltro lo stesso esito positivo della procedura di messa alla prova, comportando il pro-scioglimento nel rito in ragione della sopravvenuta formazione giudiziale della correlativa causa di estinzione del reato, elide in radice la stessa possibilità giuridica che alcuna condanna possa intervenire finanche dopo cotale espiazione della pena. Dimodoché la suddetta esecuzione penale - siccome in effetti non segue ma neppure precede alcuna condanna definitiva o non definitiva - neppure può propriamente dirsi anticipata, salvo soltanto il caso di esito negativo del procedimento speciale di messa alla prova cui faccia seguito una decisione di responsabilità penale pronunciata in esito alla trattazione del processo nelle forme dibattimentali ordinarie.

Dunque le disposizioni di cui agli artt. artt. 464-*quater* e 464-*quinquies* c.p.p., che prevedono siffatta espiazione di una pena criminale fuori dai casi in cui in relazione al reato per cui si procede risulti pronunciata e/o pronunciatile alcuna condanna definitiva e/o non definitiva, risultano contrastanti con l'art. 27 comma 2 Cost. poiché stabiliscono non tanto una violazione, quanto la radicale negazione della garanzia formale racchiusa nel principio secondo cui l'imputato non può essere considerato e tantomeno trattato come colpevole sino alla condanna penale definitiva.

E senza che, nella materia in parola, cotale obliterazione di uno dei principi fondamentali della civiltà giuridica risulti controbilanciata da alcuna esigenza di tutela di valori di dignità costituzionale pari o superiore; ben diversamente - come sarà appena il caso di osservare - da quanto avviene nella materia della messa alla prova degli imputati minorenni, laddove invece la relativa deroga, lungi dal fondarsi su frettolosi e malaccorti vagheggiamenti di mere utilità erariali, è giustificata dalla cogente necessità di protezione della personalità dell'imputato ancora in corso di formazione, come ponderata e formalmente sancita dall'art. 31 comma 2 della Costituzione.

IV. — Sotto il profilo della rilevanza delle questioni di costituzionalità sollevate con la presente ordinanza occorre osservare che adesso, ai fini dell'ulteriore corso del procedimento *a quo* esitato alla rituale presentazione della istanza di messa alla prova, questo giudice deve pronunciare in ordine alla idoneità del programma di trattamento predisposto in maniera largamente incompleta dal competente ufficio di esecuzione penale esterna (il quale ha sbrigato la relativa incombenza risolvendola nella perplessa compilazione di un modulo prestampato alla stregua del quale, a tacer d'altro, le programmate sanzioni alternative e sostitutive risultano prive di qualunque determinazione temporale). Tale pronuncia dovrebbe essere adottata alla stregua degli atti del fascicolo per il dibattimento (i quali, allo stato, non contengono alcun elemento di prova utile ai fini della ricognizione storica e della valutazione giuridica del fatto di reato per cui si procede), integrato dalla cosiddetta relazione di indagine socio-familiare redatta dal citato ufficio (che parrebbe a sua volta consistere nel mero resoconto delle notizie che l'imputato, all'uopo interpellato, abbia ritenuto opportuno far conoscere sulle proprie condizioni e vicende di vita).

Tanto premesso, si osserva che le questioni di legittimità costituzionale come sopra sollevate appaiono pregiudiziali all'ulteriore corso del presente procedimento *a quo* in quanto adesso, per dare corso alla procedura così come legalmente delineata:

anzitutto questo giudice, quantunque privo di ogni cognizione di causa legalmente acquisita in qualsivoglia forma, dovrebbe pronunciare nei confronti dell'imputato un fittizio o simulatorio giudizio di colpevolezza in relazione al reato contestato del quale, allo stato degli atti legalmente disponibili, al decidente giustappunto null'altro è dato sapere se non che esso ha formato oggetto di contestazione da parte del pubblico ministero (dove le ragioni di illegittimità costituzionale di cui supra, *sub* § III.1);



contestualmente, sempre nulla conoscendo del fatto e delle caratteristiche personologiche dell'imputato definibili in relazione ad esso, questo giudice dovrebbe rendere altro fittizio o simulatorio giudizio sia in ordine alla idoneità del programma di trattamento in relazione alle esigenze sanzionatorie retributive, specialpreventive, rieducative e di risocializzazione manifestate dal fatto per cui si procede, sia in ordine alla prognosi che l'imputato si asterrà dal commettere reati ulteriori rispetto a quello ignoto per cui si già procede (dove le ragioni di illegittimità costituzionale di cui supra, *sub* § III.2);

quindi, qualora ritenesse di orientare in qualche modo i fittizi o simulatori contenuti di tutti gli anzidetti giudizi in senso favorevole all'accoglimento della istanza, questo giudice dovrebbe adoperarsi all'invenzione delle sanzioni penali da applicare, stabilendone il contenuto e la durata — lasciati pressoché totalmente indeterminati nel programma di trattamento elaborato dal competente ufficio — al di fuori di alcuna predeterminazione normativa (dove le ragioni di illegittimità costituzionale di cui supra, *sub* § III.3);

laddove, dovendo necessariamente colmare le lacune del programma presentato quanto meno sotto il profilo della quantificazione temporale, questo giudice dovrebbe assumere le necessarie determinazioni negoziandole con l'imputato o ponderandole unilateralmente per sottoporle all'insindacabile opinamento della parte privata, il cui dissenso vanificherebbe sic et simpliciter la relativa determinazione giurisdizionale nonché la apposita procedura finora celebrata (dove le ragioni di illegittimità costituzionale di cui supra, *sub* § III.4);

ed infine, se ottenesse il consenso del giudicabile alla integrazione del programma di trattamento occorrente alla ulteriore prosecuzione della procedura finora celebrata, questo giudice dovrebbe pronunciare la conseguente ordinanza di messa alla prova così irrogando all'imputato il trattamento giuridico sanzionatorio penale conseguente ad un reato per cui nessuna condanna, definitiva o meno, è stata pronunciata (dove le ragioni di illegittimità costituzionale di cui supra, *sub* § III.5).

V. — Sotto il profilo della non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità segnalate in questa sede, si deve rimarcare la impossibilità per il remittente di scongiurarle mediante alcuna interpretazione logicamente definita e costituzionalmente orientata delle disposizioni di legge censurate. Infatti queste ultime — per quanto sopra già osservato, nonché alla stregua delle considerazioni che seguono — pare definiscano una mera sequela di adempimenti formali rivestiti di etichette nomenclatorie vagamente altisonanti la cui ragion d'essere, tuttavia, risiederebbe nell'apparecchiamento di una purchessia piattaforma burocratica (come si desumerebbe già dalla plateale trascuratezza normativa perfino dei profili teleologici del cosiddetto trattamento, e come si conferma alla stregua della considerazione che la nuova procedura, qualora dovesse effettivamente comportare una ponderazione e definizione non meramente nominalistica delle pletoriche, complesse ed eterogenee esigenze che vi si predicano coinvolte, implicherebbe un impegno di risorse ed attività tutt'altro che necessariamente inferiore a quello occorrente alla celebrazione della maggior parte dei correlativi dibattimenti) a sua volta evocabile in funzione formalmente giustificativa di provvedimenti giurisdizionali produttivi di mere utilità erariali (sfollamento penitenziario e deflazione processuale) le quali, a loro volta, appaiono vagheggiate non soltanto in difetto di coerenza ai criteri tecnici e valori giuridici all'ordinamento processuale e costituzionale, ma perfino sulla base di presupposti logicamente inconsistenti. A quest'ultimo riguardo, si può anzitutto osservare come il costrutto legislativo esaminato, nella sua pretesa strumentalità alle esigenze di decarcerizzazione dei trattamenti giuridici penali, risulti già ab origine pressoché totalmente privo di concreta utilità, visto che risulta destinato ad applicarsi in relazione ad un catalogo di reati che sono già sottratti all'ordinario trattamento sanzionatorio detentivo non soltanto in forza dell'equivalente copertura fornita da meccanismi previsti da specifiche disposizioni di legge (9), ma perfino *ab origine* ovvero in considerazione della cornice sanzionatoria editale loro propria. Ed infatti, ai sensi dell'art. 168-bis c.p., la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato è applicabile anche nei procedimenti per reati punibili con la sola pena pecuniaria; ivi comprese, incredibilmente, perfino le contravvenzioni punite con mere pene pecuniarie o alternative in relazione alle quali, pertanto, il procedimento speciale in esame null'altro concreta che una sorta di mostruoso doppione della tradizionale procedura di oblazione già prevista dal codice penale. Dove la configurabilità delle ulteriori censure di illegittimità costituzionale dell'art. 168-bis c.p. — che non si possono tuttavia formalizzare in questa sede per difetto del requisito di rilevanza della relativa questione in rapporto all'oggetto del procedimento *a quo* — riferibili al suo ambito di applicazione illogicamente macroscopico. Per altro verso, i margini di sostanziale futilità applicativa della procedura anche sotto il profilo delle sue ipotetiche funzioni di deflazione processuale in primo luogo sono palesati dalla osservazione che le relative attività (qualora disimpegnate seriamente, ovvero secondo modalità e finalità tecnicamente ponderate e definite) presenterebbero, per le fattispecie bagatellari cui dovrebbero in gran parte concretamente applicarsi (contravvenzioni al codice della strada ed analoghi

(9) Come l'art. 656 comma 5 c.p.p., che già prevede la concedibilità della misura dell'affidamento in prova al servizio sociale in alternativa alla irrogazione di pene detentive di durata fino a tre anni (in ogni caso) o addirittura fino a sei anni (nei casi di condanna per reati in materia di stupefacenti); ovvero come l'art. 47-ter ord. pen., che già prevede la concedibilità della misura della detenzione domiciliare in alternativa alla irrogazione di pene detentive di durata fino a quattro anni.



reati suscettibili di istruzione dibattimentale compiutamente esauribile nell'arco di pochi minuti), un costo di tempi ed risorse paragonabile e magari superiore a quello occorrente alla celebrazione dei correlativi dibattimenti; ed in secondo luogo sono palesati dalla considerazione della proliferazione delle attività e/o dei procedimenti — con proporzionale moltiplicazione delle risorse giudiziarie occorrenti, anche in relazione alle ipotesi di incompatibilità del giudice configurabili — che dovrebbero avere luogo nei casi di “acquisizione delle prove non rinviabili o che possono condurre al proscioglimento” (art. 464-*sexies* c.p.p.) e soprattutto nelle ipotesi (che alla stregua della disciplina di riferimento appaiono perfettamente plausibili) di attivazione della procedura speciale soltanto nei limiti di una porzione del procedimento penale oggettivamente o soggettivamente complesso (ossia soltanto in relazione ad alcuni soltanto dei reati contestati e/o in relazione alla posizione di taluno soltanto degli imputati).

Del resto, proprio in considerazione dei profili di insensatezza radicati nel complessivo disegno legislativo in discussione, pare doversi escludere la praticabilità della interpretazione alternativa dell'art. 464-*quater* c.p.p. astrattamente proponibile a rimedio delle peculiari ragioni di incostituzionalità riferibili a quest'ultima disposizione di legge nella parte in cui non prevede che il giudice, ai fini delle decisioni di merito da assumere nel procedimento speciale di messa alla prova, proceda alla acquisizione e valutazione degli atti delle indagini preliminari (*cf.* sopra sub § III.1 e III.2); interpretazione che consisterebbe nell'ammettere che, ogni qual volta i dati cognitivi risultanti dal fascicolo del dibattimento risultassero insufficienti ai fini delle decisioni da adottare sul merito della procedura di messa alla prova, il giudice debba comunque procedere alla celebrazione dell'istruzione dibattimentale (non diversamente da quanto avviene nel procedimento penale minorile, secondo la citata sentenza n. 125/1995 della Corte costituzionale), sia pure soltanto per assumere le prove occorrenti alla decisione sulla istanza di messa alla prova e sulla idoneità del programma di trattamento.

Tuttavia, ad avviso del remittente anche l'interpretazione riparatoria di cui sopra si appalesa insostenibile poiché, in relazione alle stesse plausibili ragioni d'essere della innovazione normativa, darebbe luogo alla estrema contraddizione in termini insista nella previsione di un rito speciale alternativo al giudizio ordinario di cognizione che tuttavia, siccome necessariamente comporta lo svolgimento delle medesime attività proprie del rito dibattimentale, in effetti non sostituisce quest'ultimo bensì vi si sovrappone soltanto: con il paradossale risultato (non di semplificare, bensì) di raddoppiare la struttura procedimentale nonché i tempi tecnici e le energie processuali occorrenti alla sua realizzazione.

Perciò, la menzionata opzione interpretativa secondo cui il procedimento speciale di messa alla prova comporterebbe addirittura lo svolgimento dell'istruzione dibattimentale appare a sua volta di dubbia compatibilità costituzionale per contrasto rispetto ai principi di ragionevolezza delle discipline giuridiche, di economicità delle attività dei pubblici poteri e di ragionevole durata del processo. Infatti, alla stregua di tali principi pare inconcepibile che alcun procedimento penale — magari concernente un reato suscettibile di estinzione mediante oblazione — debba svilupparsi in maniera da tutelare soltanto il privato interesse dell'imputato agli eventuali e piuttosto dubbi benefici che gliene deriverrebbero; nel mentre, di converso, il pubblico interesse ne sarebbe incondizionatamente sacrificato, rimanendo a carico dell'apparato giudiziario statale soltanto i costi ed i tempi del processo penale il quale, nonostante la applicazione del procedimento speciale, di fatto andrebbe comunque celebrato non soltanto con forme identiche a quelle del rito ordinario, ma anche con tutte le ulteriori complicazioni e possibili ulteriori disfunzioni arrecate dalla sovrapposizione della procedura speciale.

Deve concludersene che, in relazione alla maggior parte delle concrete ipotesi di reato cui risulterebbe indiscriminatamente applicabile, e massimamente rispetto a quelle comunque punibili con la sola pena pecuniaria, la disciplina legislativa del procedimento speciale in parola manifesta una moltitudine di insostenibili controsensi che si definiscono come tali già in relazione ad ogni possibile ratto dell'innovazione; mentre di fatto appresta cospicui appigli di stampo formalistico - particolarmente utili nei procedimenti per reati contravvenzionali, ovvero di prescrizione breve o comunque imminente - che ogni imputato disinteressato ad ottenere una pronuncia di merito potrà azionare (con svariati espedienti, a cominciare da quello consistente nel semplice approfittamento dei tempi tecnici occorrenti agli uffici di esecuzione penale esterna per svolgere gli adempimenti di loro competenza) in funzione dilatoria dei tempi di definizione del processo e/o allo scopo di incamerare un variabile e non trascurabile periodo di vano decorso dei termini prescrizionali (10)

(10) In proposito va osservato che, ai sensi dell'art. 464-*quater* comma 6 c.p.p., la faticosa sospensione del procedimento e della prescrizione del reato correlata alla messa alla prova non consegue affatto (come invece *ictu oculi* parrebbe molto più ragionevole) alla richiesta di elaborazione del programma di trattamento rivolta all'ufficio esecuzione penale esterna, né alla istanza di concessione della messa alla prova rivolta al giudice procedente, e neppure alla stessa ordinanza giurisdizionale di messa alla prova; invece, risulta procrastinata addirittura alla susseguente sottoscrizione del verbale di esecuzione della messa alla prova da parte dell'imputato. Dunque tale sospensione fornisce copertura soltanto ai tempi e contrattipi occorrenti al disimpegno della fase di esecuzione della procedura ma non anche alle pregresse fasi amministrativa e di cognizione giurisdizionale. D'altro lato, il conseguimento del fisiologico esito dell'intera vicenda procedimentale così come normativamente delineata riposa pur sempre sulla prestazione e persistenza del consenso dell'imputato; il quale perciò stesso in qualsiasi momento - ossia ogni qual volta ritenesse bastevole ai propri fini dilatori la dissipazione di tempi ed energie processuali già intercorsa - non dovrebbe fare altro che manifestare il proprio dissenso all'ulteriore corso della procedura.



Né si deve trascurare che - secondo la clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 16 della legge n° 67/2014 - siffatti nuovi, costosi e praticamente inconcludenti meccanismi legislativi demolitori della coerenza ed effettività dell'ordinamento penale andrebbero messi in opera senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ossia sottraendo tutte le risorse umane, strumentali e finanziarie all'uopo occorrenti a quelle - già notoriamente insufficienti finanche alle vere e minimali necessità dell'applicazione della legge penale - di cui le organizzazioni giudiziaria e penitenziaria attualmente dispongono.

In definitiva, pare che i tradizionali canoni tecnici dell'interpretazione della legge possano utilmente applicarsi al costruito legislativo in discorso soltanto nella misura in cui risultino strumentali alla definizione costituzionalmente orientata di questioni estrinseche ai suoi specifici contenuti dispositivi ed alle interrelazioni sistematiche che ne conseguono (come ad esempio la questione dell'efficacia normativa intertemporale delle nuove disposizioni, piuttosto discussa dai primi commentatori a cagione della mancanza di norme transitorie e che nondimeno, proprio perché i suoi termini prescindono dagli specifici contenuti dispositivi della novella, tra le inesauribili problematiche poste da quest'ultima si appalesa forse quella più agevolmente risolvibile) (11) Invece, sotto ogni altro aspetto la grammatica degli artt. 168-bis c.p. e 464-bis ss. c.p.p. appare insuscettibile di conformazione ermeneutica alle istanze del precostituito ordinamento processuale e costituzionale, dal quale il procedimento speciale di messa alla prova appare non tanto discrepante, quanto piuttosto complessivamente avulso, come se costituisse espressione di una cultura giuridica alternativa e parallela rispetto a quella tradizionalmente radicata e riconoscibile nell'ordinamento suddetto. Al punto che, come si è notato, ogni tentativo di adeguamento dei margini di compatibilità costituzionale del meccanismo legislativo in discorso deve arrendersi al cospetto del rilievo di vizi logici ed assiologici talmente pervasivi da denotare l'evidenza di un episodio di normazione ordinaria essenzialmente infortunistico poiché capace, per la disinvolta grossolanità tecnica della correlativa manomissione dell'ordinamento giuridico, di compromettere la coerenza di quest'ultimo e la funzionalità del sistema giudiziario arrecandovi i pregiudizi derivanti dai consequenziali esperimenti giurisdizionali applicativi di disposizioni costituzionalmente illegittime che descrivono superfetazioni procedurali sconcluse o addirittura controproducenti in relazione alle stesse finalità apparentemente perseguite. Non pare dunque casuale che la legge n. 67/2014 recante le disposizioni censurate sia la stessa che, nel sancire l'abolizione dell'istituto giuridico della contumacia, ha manifestato l'impensabile incuria di tralasciarne quasi tutte le preesistenti menzioni contenute nel codice di procedura; così attribuendo all'ordinamento processuale penale adesso vigente l'ineffabile primato di comminare la nullità dei provvedimenti di rinvio a giudizio (ai sensi degli artt. 429 comma 1 lettera F e comma 2 e 552 comma 1 lettera D e comma 2 c.p.p.) nel contesto dei quali l'autorità giudiziaria procedente ometta di somministrare l'avvertimento letteralmente falso che l'imputato, in caso di mancata comparizione, sarà sottoposto al giudizio celebrato nella forma contumaciale oramai inapplicabile poiché abrogata.

VI. - Sulla base degli argomenti illustrati, al remittente - siccome incapace di spiegarsi alla luce del vigente ordinamento costituzionale la pretesa legislativa che il giudice penale, spacciandosi convinto della colpevolezza dell'imputato in quanto e fin tanto che costui glielo consenta, disponga l'esecuzione di una pena criminale di propria libera inventiva in conseguenza di un reato di cui possiede contezza minima o letteralmente nulla ed in relazione al quale, in ogni caso, nessuna condanna sia stata e possa essere comunque pronunciata — non resta che rivolgere alla Corte costituzionale la consequenziale istanza di estremo rimedio.

P.Q.M.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI GROSSETO

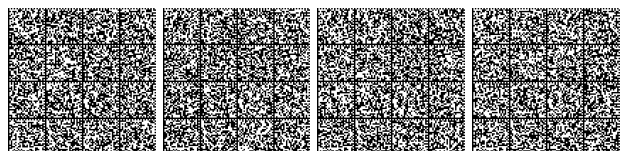
UFFICIO PENALE DIBATTIMENTALE MONOCRATICO

Visti gli artt. 1 della legge cost. n. 1/1948 e 23 della legge n. 87/1953,

Dichiara la rilevanza e non manifesta infondatezza, in funzione della trattazione del presente processo penale secondo il rito della messa alla prova attivato come in epigrafe:

della questione di illegittimità costituzionale - per contrasto con gli artt. 3, 111 comma 6, 25 comma 2 e 27 comma 2 Cost. — della disposizione di cui all'art. 464-quater comma 1 c.p.p. nella parte in cui non prevede che il giudice, ai fini di ogni decisione di merito da assumere nel procedimento speciale di messa alla prova, proceda alla

(11) Potendosi al riguardo senz'altro ritenere quanto meno che la disciplina in parola, poiché riguardante un istituto giuridico di diritto penale sostanziale favorevole al giudicabile, risulti soggetta alla regola della efficacia retroattiva relativa in melius ai sensi dell'art. 2 comma 4 c.p. (secondo cui le norme penali sostanziali introdotte di modificazioni normative favorevoli al reo si applicano anche ai reati già commessi, e quindi nei procedimenti già incardinati al momento della innovazione normativa, purché non sia intervenuta la preclusione derivante dalla sentenza irrevocabile); con la conseguenza che il termine decadenziale previsto per la proposizione della relativa istanza di parte (ai sensi dell'art. 464-bis comma 2 c.p.p.), nei procedimenti in cui al momento della entrata in vigore della nuova disciplina risultasse già superato in ragione dello stadio processuale in atto, deve intendersi ipso iure procrastinato in coincidenza con il primo momento susseguente concretamente utile alla formalizzazione della predetta istanza.



acquisizione e valutazione degli atti delle indagini preliminari di cui già altrimenti non disponga, restituendoli per l'ulteriore corso nel caso di esito negativo della pronuncia sulla concessione o sull'esito della messa alla prova (nei termini di cui in motivazione, §§ III.1 e III.2);

della questione di illegittimità costituzionale - per contrasto con l'art. 25 comma 2 Cost. - della disposizione di cui all'art. 168-bis commi 2 e 3 c.p. in quanto prescrive la applicazione di sanzioni penali legalmente indeterminate (nei termini di cui in motivazione, § III.3);

della questione di illegittimità costituzionale - per contrasto con gli artt. 97, 101 e 111 comma 2 Cost. — della disposizione di cui all'art. 464-quater comma 4 c.p.p. nella parte in cui prevede il consenso dell'imputato quale condizione di ammissibilità, di validità o di efficacia dei provvedimenti giurisdizionali modificativi o integrativi del programma di trattamento (nei termini di cui in motivazione, § III.4);

della questione di illegittimità costituzionale - per contrasto con l'art. 27 comma 2 Cost. - delle disposizioni di cui agli artt. 464-quater e 464-quinquies c.p.p. in quanto prescrivono la irrogazione ed esecuzione di sanzioni penali consequenziali ad un reato per cui non risulta pronunciata né di regola pronunciabile alcuna condanna definitiva o non definitiva (nei termini di cui in motivazione, § III.5);

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953,

Ordina la sospensione del presente processo penale e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, previa notificazione della presente ordinanza alla Presidenza del Consiglio dei ministri e previa comunicazione della medesima ordinanza alla Presidenza del Senato ed alla Presidenza della Camera dei deputati;

Visto l'art. 1 della deliberazione della Corte costituzionale in data 09.11.2008,

Ordina la trasmissione in originale alla Corte costituzionale della presente ordinanza e del fascicolo processuale, contenente la prova documentale dell'esecuzione delle notificazioni e comunicazioni come sopra disposte.

Grosseto addì 6 marzo 2015.

Il Giudice: GIOVANNI MUSCOGIURI

15C00236

N. 160

Ordinanza del 20 gennaio 2015 del Tribunale di Treviso
nel procedimento penale a carico di M.F.

Reati tributari - Reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto - Previsione che, per i delitti di cui al d.lgs. n. 74 del 2000, l'applicazione della pena, ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., può essere chiesta dalle parti solo qualora ricorra la circostanza attenuante del pagamento dei debiti tributari relativi ai fatti costitutivi dei delitti medesimi - Disparità di trattamento tra imputati - Lesione del diritto di difesa.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 13, comma 2-bis, aggiunto dall'art. 2, comma 36-vicies semel, lett. m), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

TRIBUNALE DI TREVISO

SEZIONE PENALE

Nel procedimento penale n. 925/14 R.G. Dib. a carico di M. F. n a Padova il 25 gennaio 1955 imputato del reato di cui agli artt. 81 cpv. c.p., 10-ter d.lgs n. 74/2000.

Il Giudice, dott. Francesco Sartorio ha emesso la seguente ordinanza .

Con decreto del 3 febbraio 2014 il P.M. ha disposto la citazione a giudizio dell'imputato per rispondere del reato di cui all'art. 10-ter del d.lgs 10 marzo 2000 n. 74, perché, nella sua veste di legale rappresentate della società C. F. s.r.l. in liquidazione, con sede in V. V., non versava nei termini previsti per la presentazione delle dichiarazioni annuali le imposte sul valore aggiunto risultanti dalle dichiarazioni relative agli anni 2010 e 2011 per l'ammontare complessivo, rispettivamente di euro 1.189.322,00 ed euro 510.904,00.



All'udienza del 30 giugno 2014 il difensore, in virtù della procura speciale agli atti, ha chiesto l'ammissione dell'imputato al patteggiamento.

In particolare ha chiesto che, ritenuta la continuazione con i fatti già giudicati con decreto penale n. 1583/10 del Gip di Treviso e con sentenza n. 142/2013 del Tribunale di Treviso (relativi al mancato versamento dell'Iva da parte dell'imputato, sempre quale legale rappresentante della C. F. s.r.l., per gli anni 2008 e 2009), venisse applicata la pena finale di mesi 4 di reclusione, con conversione ex art. 53 legge 689/81 in euro 30.000,00 di multa.

Il P.M. ha negato il consenso, rilevando l'inammissibilità dell'istanza di patteggiamento ai sensi del comma 2-bis dell'art. 13 legge n. 74/2000 (non essendo intervenuto il pagamento del debito tributario).

La difesa ha allora prospettato questione di illegittimità costituzionale della norma richiamata dal P.M., depositando memoria ex art. 121 c.p.p. nella quale l'incostituzionalità viene sostenuta con riferimento alla violazione degli artt. 3, 24, 102 e 104 della Costituzione.

Sugli aspetti di incostituzionalità prospettati dalla difesa si rimanda alla lettura della memoria.

La questione appare anzitutto rilevante ai fini della definizione del presente giudizio.

Infatti l'art. 13 comma 2-bis del d.lgs n. 74/2000, il quale prevede che possa essere presentata istanza di applicazione pena ex art. 444 c.p.p. solo quando ricorra la circostanza attenuante di cui ai commi 1 e 2 (e cioè quando, prima dell'apertura del dibattimento, i debiti tributari relativi ai fatti costitutivi del delitto contestato siano stati estinti mediante pagamento, anche a seguito delle speciali procedure conciliative o di adesione all'accertamento previste dalle norme tributarie), è stato introdotto dall'art. 36-*vicies* semel, lett. m, della legge 148/2011, e si applica ai fatti commessi successivamente al 17 settembre 2011.

Poiché il reato di cui all'art. 10-*ter* contestato si consuma nel momento in cui scade il termine previsto dalla legge per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo, cioè il 27 dicembre dell'anno successivo al periodo d'imposta di riferimento (*cf.* Cass. 38619/2010), e poiché l'omesso versamento dell'Iva nel procedimento penale in oggetto è stato contestato per gli anni 2010 e 2011 (con conseguente consumazione dei reati il 27 dicembre 2011 e il 27 dicembre 2012), deve ritenersi che ai fatti per cui si procede sia applicabile la norma della cui legittimità costituzionale si dubita.

Se pertanto la norma venisse dichiarata incostituzionale, l'imputato potrebbe essere ammesso al patteggiamento, mentre in caso diverso non potrebbe fruire di tale rito.

Di qui la palese rilevanza della questione.

Venendo ora alla non manifesta infondatezza della questione, si ritiene che profili di incostituzionalità siano ravvisabili con riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

Con riguardo all'art. 3 (che postula l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge senza distinzioni di condizioni personali e sociali) si ritiene che la norma sia violata:

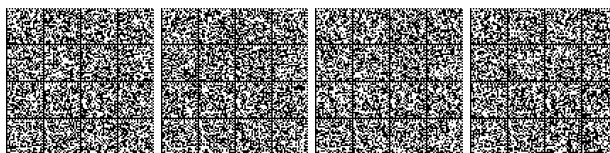
a) con riferimento alla diversa posizione degli imputati in relazione alla loro capacità economica, ed al loro ruolo all'interno della società rappresentata;

b) con riferimento alla diversa posizione degli imputati di reati tributari rispetto agli imputati di altri reati di maggiore gravità ed allarme sociale, ed in specie di altri reati di maggiore gravità in danno dello Stato o di altri enti pubblici.

Sub a): è evidente che la minore o maggiore disponibilità economica dell'imputato, e la conseguente materiale possibilità per lo stesso di provvedere al pagamento del debito tributario, appaiono suscettibili di incidere sulla misura della pena che allo stesso verrà applicata, e sul regime degli effetti penali del reato commesso, così creando una disparità di trattamento tra chi è abbiente e chi non lo è.

Rileva altresì la posizione dell'imputato all'interno dell'ente che lo stesso rappresenta, essendo evidente che chi è stato legale rappresentante di una società, ma non lo è più, o lo è stato di una società fallita o ammessa alla procedura concordataria, non ha alcuna possibilità di provvedere al pagamento del debito facendo ricorso alle risorse della società, per essere poi ammesso al patteggiamento, a differenza di chi, invece, abbia ancora il potere di rappresentanza, o comunque si avvantaggi indirettamente della disponibilità economica della società già rappresentata a sanare il debito tributario.

Con la conseguenza che la fruizione del più favorevole trattamento connesso al patteggiamento appare, nel vigore dell'attuale norma, disancorata da qualsiasi valutazione circa la condotta dell'imputato (antecedente e successiva al reato) e legata invece ad un fatto oggettivo (il pagamento del debito) il più delle volte indipendente dalla volontà dell'imputato.



Ben può così verificarsi che un imputato maggiormente meritevole (perchè per esempio ha impiegato energie e risorse, anche personali, per cercare di far fronte alla crisi societaria, e per trovare soluzioni per il pagamento, almeno parziale, del debito tributario) venga trattato in modo peggiore rispetto a chi, senza alcuno sforzo personale si trovi ad essere semplice beneficiario del pagamento effettuato dalla società da lui in precedenza rappresentata.

Sub *b*): la disparità di trattamento appare configurabile anche considerando il peggiore trattamento degli imputati dei reati tributari rispetto agli imputati di altri reati di maggior gravità.

Ai primi infatti è negata la possibilità di accedere al patteggiamento per il solo fatto che il loro creditore è l'erario mentre per gli altri, anche se imputati per reati di maggiore gravità, per il solo fatto di essere debitori di un soggetto diverso dal fisco, la scelta del rito alternativo non è inibita.

Ancor di più l'irragionevolezza del trattamento peggiore è apprezzabile se si considerano taluni reati, non tributari, ma pur sempre in danno dello Stato o di altri enti pubblici, come la truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640-*bis*), la malversazione a danno dello Stato (art. 316-*bis*) e l'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-*ter*), reati per i quali, seppur più gravi e puniti con pene edittali più alte, l'integrale risarcimento del danno subito dallo Stato non è previsto come condizione per accedere al patteggiamento.

Quanto sin qui detto si riflette anche sulla possibile violazione dell'art. 24 della Costituzione, ritenendosi che il legislatore ben possa, in relazione alle proprie discrezionali valutazioni, incidere sull'entità della pena prevista per le singole fattispecie, ma non anche discriminare gli imputati di singoli reati che si trovino in situazioni di non abbienza economica impedendo agli stessi, in relazione a tale stato, di fruire di scelte processuali che porterebbero a risultati per loro più favorevoli.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 e seg. legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 comma 2-bis del decreto legislativo 10 marzo 2000 n. 74.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Sospende il processo sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Treviso, 20 gennaio 2015

Il Giudice: FRANCESCO SARTORIO

15C00237

N. 161

*Ordinanza del 13 marzo 2015 del Tribunale di Bologna
nel procedimento civile promosso da H.J.J.N. contro INPS*

Straniero e apolide - Assegno sociale - Condizioni - Titolarità della carta di soggiorno - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e della libertà fondamentali.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 18.
- Costituzione, artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.



TRIBUNALE DI BOLOGNA

SEZIONE LAVORO

Procedimento n. 2243/2014, promosso da: H, J. J. N., contro INPS, avente ad oggetto: richiesta di assegno sociale all'INPS, da parte di cittadino Siriano residente in Italia dal 1° agosto 1992, ma privo di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Il Tribunale ha pronunciato la seguente ordinanza.

H. J. J. N. ha convenuto in giudizio l'Inps, dinanzi al Tribunale di Bologna in funzione di Giudice del Lavoro.

Affermava di essere cittadino Siriano, regolarmente residente in Bologna dal 1° agosto 1992, e di avere presentato domanda all'Inps, in data 21 maggio 2013, per la concessione dell'assegno sociale.

Affermava poi che l'Inps aveva respinto la richiesta, poiché il ricorrente non era in possesso di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi dell'art. 80, comma 19° legge 23 dicembre 2000 n. 388.

Proseguiva contestando fondatezza di tale decisione dell'Istituto previdenziale, e chiedeva che il Tribunale di Bologna in funzione di Giudice del Lavoro, condannasse l'Inps alla erogazione del beneficio.

Si costituiva in giudizio l'Inps affermando che la domanda amministrativa del ricorrente, avente ad oggetto il riconoscimento dell'assegno sociale, era stata respinta, poiché il medesimo ricorrente non era in possesso di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, ex art. 80, comma 19° legge 23 dicembre 2000 n. 388.

Tutto ciò premesso, Osserva il Tribunale che la norma in questione appare insanabilmente contrasto con l'art. 10, primo comma della carta Costituzionale, dal momento che tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti inviolabili indipendentemente dalla appartenenza a determinate entità politiche, vietano la discriminazione nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato, poiché al legislatore è consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia, ma una volta che il diritto a soggiornare non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona.

Sul punto la Corte costituzionale si è già pronunciata in situazioni analoghe con le sentenze n. 306/2008 e n. 11/2009.

Nella presente fattispecie ravvisa inoltre il Tribunale una palese violazione dell'art. 117, 1° comma della Carta Costituzionale, in relazione all'art. 14 Convenzione per La Salvaguardia dei Diritti Dell'uomo e delle Libertà Fondamentali, nonché dell'art. 1 del Protocollo della Convenzione stessa, adottata a Parigi in data 20 marzo 1952, e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955 n. 948, come interpretata dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, sulla base delle considerazioni svolte nella Sentenza della Corte costituzionale n. 87/2010, dovendosi ritenere che le prestazioni assistenziali in esame sono destinate a consentire il concreto soddisfacimento di bisogni primari inerenti alla sfera di tutela della persona, ovvero a costituire un diritto fondamentale, in quanto garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto beneficiario.

La violazione dell'art. 117 comma 1° della Carta Costituzionale, in relazione all'art. 14 Convenzione per La Salvaguardia dei Diritti Dell'uomo e delle Libertà Fondamentali, appare ancora più evidente, ove si pensi che la prestazione oggetto del presente procedimento è in ogni caso subordinata all'esistenza di uno stato di bisogno del richiedente e della sua famiglia, quest'ultima ove esistente, dal momento che la concessione del beneficio in parola è subordinata al non superamento di limiti reddituali del richiedente e del coniuge, ove il richiedente sia sposato, ed è subordinata altresì al requisito della effettiva e stabile residenza da almeno dieci anni, nel territorio italiano.

La questione di legittimità costituzionale è rilevante ai fini della decisione atteso che il ricorrente è in possesso di tutti i requisiti per il riconoscimento del beneficio dell'assegno sociale, e la Difesa dell'Istituto non ha contestato la sussistenza di tutti gli altri requisiti necessari alla concessione, allegando che il rifiuto della prestazione è dipeso unicamente dal mancato possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi dell'art. 80, comma 19° legge 23 dicembre 2000 n. 388.

P. Q. M.

Il Tribunale di Bologna in funzione di giudice del Lavoro, visto l'art. 1 Legge Cost. n. 1/1948 e n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19 della legge 23 dicembre 2000 n. 388, nella



parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello stato da almeno dieci anni, del beneficio dell'assegno sociale previsto dall'art. 3 comma 6° della legge n. 335/1995 e successive integrazioni, per violazione degli artt. 10 primo comma e 117 primo comma della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso n. 2243/2014 RG.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri a cura della Cancelleria.

Dispone che la presente ordinanza sia comunicata, sempre a cura della Cancelleria, ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Bologna 13, marzo 2015

Il Giudice: MAURIZIO MARCHESINI

15C00238

N. 162

Ordinanza del 7 maggio 2015 della Commissione tributaria provinciale di Campobasso sul ricorso proposto da GES.A.C. Srl in liquidazione contro Ministero dell'economia e delle finanze, Ufficio di segreteria della Commissione tributaria provinciale di Campobasso

Spese di giustizia - Contributo unificato nel processo tributario - Importo dovuto in caso di ricorso cumulativo o collettivo - Determinazione in base alla somma dei contributi previsti per i singoli atti impugnati, anziché in base alla somma totale dei tributi richiesti - Violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza sotto più profili - Ingiustificata diversità di disciplina rispetto ai ricorsi cumulativi riguardanti esclusivamente l'irrogazione di sanzioni (per i quali si fa riferimento al valore della lite costituito dalla somma di queste) - Disparità di trattamento impositivo fra contribuenti, a seconda che impugnino cumulativamente più tributi o più sanzioni, ovvero che l'ente impositivo adotti uno o più atti per crediti tributari di ammontare complessivamente identico - Irragionevole diversità di disciplina rispetto al processo civile - Violazione del principio di capacità contributiva - Compressione del diritto di difesa, del diritto alla tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione nonché del diritto a un processo equo e ad un ricorso effettivo - Inosservanza degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU (Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo).

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 14, comma 3-*bis*, come modificato dall'art. 1, comma 598, lett. a), della legge 27 dicembre 2013, n. 147.
- Costituzione, artt. 3, 24, 53, 113 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI CAMPOBASSO - SEZIONE I

Riunita con l'intervento dei Signori:

Di Nardo Giuseppe Presidente e Relatore;

Pasto' Emo Giudice;

Pietrunti Giovanni Giudice.

Ha emesso la seguente ordinanza, sul ricorso n. 214/15 depositato l'11 marzo 2015:

avverso invito al pagamento n. 3/2015 contr.unificato 2015;

avverso invito al pagamento n. 4/2015 contr.unificato 2015.

Contro: MEF-SEGR.-COMM. TRIB. Provinciale di Campobasso, proposto dal ricorrente: GES.A.C. SRL in liquidazione, Contrada Piana 113/A 86010 Ferrazzano CB, difeso da: Iannacci avv. Pasqualino, via Roma n.48 86100 Campobasso CB.



La Ges.A.C., s.r.l. premesso che: 1) in relazione ad un ricorso cumulativo, proposto innanzi a questa Commissione Tributaria, avente ad oggetto n. 3 intimazioni di pagamento di tributi per un importo totale di € 1.524,67, aveva versato il contributo unificato pari ad € 30,00 calcolato sulla somma totale predetta; 2) in relazione ad altro ricorso cumulativo, proposto innanzi alla stessa predetta Commissione Tributaria, avente ad oggetto n. 19 intimazioni di pagamento di tributi per un importo complessivo di € 74.563,21 aveva versato il contributo unificato pari a ad € 250,00, calcolato sull'importo totale predetto; 3) la Direttrice della Segreteria di questa Commissione Tributaria le aveva notificato due inviti bonari al pagamento con cui, rilevato l'insufficiente versamento dei contributi unificati predetti e ricalcolati gli importi dovuti in base ai singoli atti impugnati in relazione a ciascuno dei ricorsi cumulativi, come disposto dall'art. 14, comma 3-bis del decreto del Presidente della Repubblica 115/2002 (introdotto dalla legge 147/2013 art. 1 comma 598), aveva rideterminato la misura dei contributi unificati in € 90,00 per il primo ricorso ed in 1.280,00 per il secondo;

Tanto premesso, la predetta società ha proposto ricorso innanzi a questa Commissione avverso i due inviti al pagamento per i seguenti motivi: 1) violazione dell'art. 12, comma 5, del d.lgs 546/92 e dell'art. 10 c.p.c., dovendosi ritenere emesso l'opposto invito al pagamento sulla base di una illegittima Direttiva (la n. 2/DGT del 2012) del MEF con la quale si è affermato che il contributo unificato, in caso di ricorso avverso più atti di accertamento, deve essere calcolato «con riferimento ai valori dei singoli atti e non sulla somma dei detti valori», interpretazione questa da ritenere in contrasto con la legge poiché, ai sensi dell'art. 9 decreto del Presidente della Repubblica 115/2002, il contributo unificato è dovuto per il processo e deve essere calcolato sul valore della lite che, ai sensi dell'art. 10 c.p.c., applicabile al processo tributario nella carenza di specifiche disposizioni sul ricorso tributario, si ottiene, ex art. 12, comma 5, d.lgs 546/92, sommando i tributi, al netto di sanzioni ed interessi o le sole sanzioni — in caso di atti per sole sanzioni - dei vari provvedimenti oggetto di impugnazione; 2) che il criterio della somma dei tributi, oggetto dei vari atti impugnati con i due ricorsi cumulativi, è stato ritenuto corretto anche dalla sentenza n. 120/1/13 del 19 luglio 2013 di questa Commissione, sentenza nella quale veniva anche rilevato che la diversa interpretazione del metodo di calcolo del contributo unificato contenuta nella predetta Direttiva del MEF presentava vari profili di incostituzionalità; 3) che la modifica dell'art. 14, comma 3-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 115/2002, operata con la legge n. 147/2013 (legge di stabilità del 2014 a decorrere dal gennaio 2014), con la quale si è disposto che il contributo unificato deve essere «determinato, per ciascun atto impugnato anche in appello» deve ritenersi confliggente con gli artt. 3, 53, 24, 113 e 117, comma 1, della Costituzione.

Rileva in proposito che, essendo pacifica la natura di tributo del contributo unificato e la sua funzione volta a sostenere il costo del processo, imporre ad un soggetto che, proponendo un solo ricorso per più atti, attiva un solo processo, lo stesso sacrificio nell'esborso del contributo che si impone a quel contribuente che, proponendo un ricorso per ciascun atto impugnato, attiva più processi, significa violare il principio di uguaglianza dei contribuenti e della capacità contributiva degli stessi. La violazione del principio di uguaglianza si verifica anche ove si consideri l'ingiustificato diverso trattamento che il legislatore effettua discriminando il processo tributario, nel quale il contributo unificato è commisurato al valore dei singoli atti, dal processo amministrativo e da quello civile (al quale si conforma di massima quello tributario) nei quali il contributo predetto è rapportato al valore della lite.

Quanto invece alla violazione dell'art. 24 Cost. fa rilevare che sia la nostra Costituzione che i Trattati istitutivi dell'Unione Europea vietano di imporre filtri gravosi al diritto di difesa che, con l'imposizione di un pagamento rapportato ai singoli atti impugnati e non al valore del processo, pregiudica l'iniziativa di chi, proponendo un solo ricorso per più atti, agevola le esigenze di semplificazione e snellezza del processo.

Relativamente poi alla violazione dell'art. 113 Cost. fa rilevare che con l'onere del ricorrente di un peso tributario eccessivo, e comunque non rapportato al costo del processo, si pregiudica la pienezza della tutela contro gli atti della Pubblica Amministrazione.

Quanto, infine, alla violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione ed ai vincoli risultanti dalla CEDU, osserva che, rapportando la misura del contributo unificato al valore di ogni singolo atto impugnato nel processo cumulativo o collettivo, il legislatore non ha affatto perseguito l'interesse pubblico, come richiesto dalle predette disposizioni che sanciscono il diritto ad un processo giusto, ad un ricorso effettivo e al divieto di restrizioni dei diritti non strettamente connesse con lo scopo previsto, ma unicamente la soddisfazione della attuale emergenza finanziaria.

Il ricorrente ha conclusivamente chiesto che, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 598, legge n. 147/2013, in relazione agli artt. 3, 53, 24, 113 e 117, comma 1, della Costituzione, siano trasmessi gli atti alla Corte Costituzionale, previa sospensione del giudizio e, all'esito, siano annullati gli opposti inviti di pagamento, con vittoria di spese.

Instauratosi il contraddittorio si è costituita la Segreteria di questa Commissione Tributaria, in persona della Direttrice p.t., che ha contestato ogni avverso assunto deducendo: 1) in via pregiudiziale la inammissibilità dell'impugnazione dell'opposto invito al pagamento, precisando che trattasi di provvedimento non indicato tra quelli previsti



come impugnabili dall'art. 19 d.lgs 546/92, come ritenuto anche dalla CTP di Pisa (sent. n. 225 del 2013), trattandosi di atto che non contiene una pretesa tributaria e non produce effetti immediati nella sfera patrimoniale del contribuente; 2) relativamente alla eccepita incostituzionalità dell'art. 1, comma 598 lett. a) della legge n. 147/2013, che con detta disposizione il legislatore, disponendo che nel processo tributario il contributo unificato per il ricorso collettivo o cumulativo deve essere rapportato alla somma dei contributi previsti per ciascuno degli atti imputati, ha posto fine ad una questione dibattuta in giurisprudenza.

Precisa che il processo tributario differisce da quello civile poiché mentre nel secondo è la parte che con la sua domanda determina il valore della controversia, nel primo ogni atto costituisce l'esito di un separato accertamento. La facoltà del ricorrente di trattare congiuntamente diverse questioni tra di loro connesse, pur se corrispondente all'esigenza di economia processuale, non può giammai tradursi in un risparmio del contributo unificato.

Nella specie essa resistente Segreteria si è limitata ad applicare la legge vigente.

Ha pertanto concluso chiedendo dichiararsi inammissibile il ricorso per non impugnabilità degli atti opposti e, in subordine, dichiararsi irrilevante ed infondata la sollevata eccezione di legittimità costituzionale e rigettarsi il ricorso con vittoria di spese del giudizio.

Nella odierna pubblica udienza questa Commissione, sentite le conclusioni delle parti, si è riservata la decisione. Quindi ha emesso la presente ordinanza come appresso motivata.

Deve pregiudizialmente essere esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso proposta dalla resistente Segreteria di questa Commissione.

L'eccezione è infondata e deve essere rigettata.

Nella concreta fattispecie la predetta Segreteria, in esecuzione del disposto di cui all'art. 248 decreto del Presidente della Repubblica 115/2002 (Testo Unico Spese di Giustizia- d'ora innanzi TUSG), notificò alla contribuente n. 2 inviti bonari al pagamento, ovvero due provvedimenti nei quali erano indicati, in via preventiva e nelle vie brevi, i maggiori importi ritenuti dovuti, in luogo di quelli inferiori versati, per i due contributi unificati tributari (d'ora innanzi CUT) al fine di consentirle il pagamento ed evitare un contenzioso, avvertendola che in caso di mancato pagamento sarebbe stata promossa la riscossione coattiva con addebito degli interessi e della sanzione.

Orbene i predetti provvedimenti sono da ritenere impugnabili anche se non inclusi tra quelli previsti dall'art. 19 d.lgs 546/92.

È pur vero, infatti, che la elencazione degli atti impugnabili indicati nell'art. 19 del d.lgs n. 546/92 ha natura tassativa, sì che la loro omessa impugnazione comporta la cristallizzazione della pretesa tributaria in essi contenuta, ma ciò non significa affatto che l'impugnazione di atti, come quelli de quibus, diversi da quelli indicati dal predetto art. 19, sia in ogni caso da ritenere inammissibile.

Invero da tempo si è consolidato autorevole insegnamento giurisprudenziale, dal quale questo Collegio non ravvisa validi motivi per discostarsi, secondo il quale l'indicazione tassativa degli atti impugnabili, di cui al citato art. 19, è suscettibile di interpretazione estensiva in ossequio ai principi del diritto di difesa e della capacità contributiva del contribuente (artt. 24 e 23 Cost.) nonché di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e, infine, anche per effetto dell'allargamento della giurisdizione tributaria operato con la legge n. 448 del 2001.

Più precisamente è stata riconosciuta la facoltà, per il contribuente, di ricorrere al giudice tributario avverso tutti gli atti adottati dall'ente impositore che, con l'esplicitazione delle concrete ragioni (fattuali e giuridiche) che li sorreggono, porti, comunque, a conoscenza del contribuente una ben individuata pretesa tributaria, senza necessità di attendere che la stessa, ove non sia raggiunto lo scopo dello spontaneo adempimento, cui è naturalmente preordinata, si veda della forma autoritativa di uno degli atti dichiarati espressamente impugnabili dall'art. 19 cit. Tanto perché già al momento della ricezione della notizia il contribuente ha interesse, ex art. 100 c.p.c., a chiarire, con pronuncia idonea ad acquisire effetti non più modificabili, la sua posizione in ordine alla stessa e quindi, ad invocare una tutela giurisdizionale di controllo della legittimità sostanziale della pretesa impositiva.

È stato altresì chiarito che l'esercizio della facoltà di impugnazione, da parte del contribuente, di un atto non espressamente indicato dall'art. 19 cit. non determina, in ogni caso, la non impugnabilità (e cioè la cristallizzazione) di quella pretesa, che va successivamente reiterata in uno degli atti tipici previsti dallo stesso art. 19 (Cass. 21045/2007 - S.U. 10672/2009 - Cass. 27385/2008 - 4513/2009 - 285 e 14373/2010 - 8033, 109878 e 16100 del 2011 - 17010/2012).

Nel caso di cui si discute i provvedimenti opposti presentano tutti i requisiti, in precedenza indicati, per ritenere sussistente l'interesse del ricorrente a ricorrere innanzi al Giudice tributario.



Affermata la piena ammissibilità del ricorso, devesi ora esaminare se è da ritenere ammissibile e non manifestamente infondata l'eccezione proposta dal ricorrente che ha contestato che sia conforme ai principi costituzionali la vigente formulazione del comma 3-bis dell'art. 14 del TUSG, con riferimento alla parte modificata dal comma 598, lett. a) della legge 27 dicembre 2013 n. 147 (legge di stabilità 2014).

La questione è da ritenere certamente rilevante poiché di essa si deve necessariamente fare applicazione nel presente processo il cui oggetto controverso è proprio il criterio di determinazione del CUT, che, secondo il ricorrente, dovrebbe essere rapportato alla somma totale dei tributi oggetto dei vari provvedimenti impugnati con i due ricorsi cumulativi proposti mentre, secondo la resistente Segreteria di questa Commissione, dovrebbe essere rapportato alla somma dei CUT previsti per ciascuno dei provvedimenti indicati in ognuno dei due ricorsi cumulativi, così come disposto dal vigente comma 3-bis dell'art. 14 TUSG, con conseguente maggiore esborso, come richiesto negli avvisi bonari oggi opposti, rispetto a quello versato dal ricorrente e già indicato.

La questione è da ritenere altresì non manifestamente infondata per i motivi che appresso saranno esposti.

L'art. 14 comma 3-bis cit. prima della vigente formulazione disponeva che il CUT doveva essere «determinato ai sensi del comma 5 dell'art. 12 del decreto legislativo 31 dicembre 1992 n. 546, e successive modificazioni».

Il comma 5 dell'art. 12 d.lgs 546/92 a sua volta disponeva e dispone che «Per valore della lite si intende l'importo del tributo al netto degli interessi e delle eventuali sanzioni irrogate con l'atto impugnato; in caso di controversie relative esclusivamente alle irrogazioni di sanzioni, il valore è costituito dalla somma di queste».

A decorrere dal primo gennaio 2014, con l'art. 1, comma 598 lett. a) della legge 147/2013, è stato modificato il comma 3-bis dell'art. 14 cit. nel senso che dopo la parola determinato sono state aggiunte le parole «per ciascun atto impugnato anche in appello».

Tali essendo le disposizioni vigenti prima del gennaio 2014, questa stessa Commissione Tributaria ebbe modo di occuparsi del criterio di determinazione del CUT, dovuto per il ricorso cumulativo, in tre processi definiti con le sentenze n. 120/1/13 del 18 luglio 2013, n. 698/2/14 del 18 novembre 2014 e n. 100/1/2015 concernenti CUT versati prima del gennaio 2014.

Con le tre predette sentenze la questione fu risolta affermandosi che per il ricorso cumulativo il CUT doveva essere determinato sulla base del valore costituito dalla somma dei vari tributi (al netto di sanzioni ed interessi) oggetto dei provvedimenti impugnati, oppure dalla somma delle sole sanzioni in caso di provvedimenti contenenti solo sanzioni.

A detta decisione questa Commissione pervenne osservando che nella disciplina del processo tributario (d.lgs 546/92) non è neppure contemplato il ricorso cumulativo (ritenuto però ammissibile da costante giurisprudenza di legittimità) onde, per il generico rinvio al codice di procedura civile, disposto dall'art. 1 d.lgs cit., doveva trovare applicazione l'art. 104 c.p.c. che, disciplinando il cumulo di domande contro la stessa parte nel processo civile, impone il rinvio all'art. 10 c.p.c. il quale a sua volta dispone che «le domande proposte nello stesso processo contro la medesima persona si sommano tra loro».

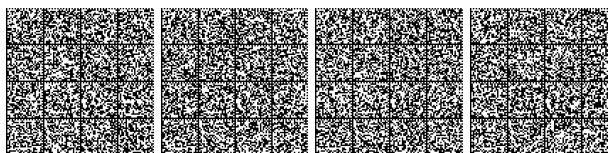
Veniva altresì precisato che, ai sensi dell'art. 9 TUSG, il CUT, come tutti i contributi unificati, è dovuto per il processo e non per gli atti impugnati.

Nell'occasione veniva confutata l'affermazione della resistente A.F. (in persona della Direttrice della Segreteria di questa CTP) che, conformandosi a quanto ritenuto nella Direttiva n. 2/DGT del 2012 del MEF, aveva sostenuto la tesi dell'applicabilità del criterio della somma dell'oggetto dei provvedimenti opposti solo in caso di provvedimenti contenenti unicamente sanzioni, assumendo che invece, in caso di provvedimenti contenenti tributi, doveva aversi riguardo ai singoli atti (ovvero dovevano sommarsi i CUT previsti per i singoli atti).

La tesi veniva confutata nelle sentenze di questa CTP con la testuale affermazione che essa «comporterebbe l'irrazionale conclusione che per la determinazione dell'entità del CU, dovuto per il ricorso cumulativo nel processo tributario, dovrebbe farsi ricorso a criteri differenti variabili secondo l'oggetto dell'atto impugnato (ovvero il criterio della somma delle sanzioni nel caso di provvedimenti contenenti solo sanzioni e il criterio della somma dei CUT previsti per ciascuno dei provvedimenti in caso di provvedimenti contenenti solo tributi) operando così una differenziazione che non è ravvisabile né nella lettera né nella *ratio* della legge».

Nella stessa sentenza veniva altresì precisato che la ritenuta illegittima interpretazione proposta dal Ministero, e seguita all'epoca dalla Direttrice della Segreteria di questa CTP, si esponeva a seri dubbi di violazione dei principi di uguaglianza e della capacità contributiva di cui agli artt. 3 e 53 Cost.

Orbene con la modifica del comma 3-bis dell'art. 14 cit. il Legislatore ha dimostrato da un lato di ritenere legittima la interpretazione effettuata da questa Commissione, tanto da operare una modifica del vecchio comma 3-bis cit., e dall'altro di condividere la esigenza (evidentemente per ragioni di cassa) di introdurre un criterio di determinazione del CUT corrispondente a quello manifestato dal MEF a mezzo della illegittima interpretazione della norma.



È opportuno precisare, in proposito, che la riformulazione del comma 3-*bis* cit. costituisce una disposizione innovativa e non già interpretativa poiché, come è ben noto, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 212/2000 «L'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica», mentre nel caso *de quo* né sussiste il caso eccezionale né si rinviene, nel testo della legge, alcuna qualificazione di norma interpretativa.

Quanto, poi, alla finalità della nuova disposizione, non sembra possano sussistere dubbi nel senso che con essa si sia voluto condividere l'esigenza di maggiori entrate tributarie insita nella interpretazione da parte del MEF della vecchia formulazione della norma.

Infine, per quanto concerne la effettiva portata della novella legislativa, non sembra che possa correttamente dubitarsi che il legislatore abbia proprio voluto disporre che nel ricorso cumulativo il CUT sia calcolato separatamente per ogni atto impugnato assumendo come valore i tributi contenuti nei singoli atti (escluse sanzioni ed interessi), anche perché tanto risulta dai lavori parlamentari in cui si dà atto che il legislatore ha chiaramente aderito alla tesi del MEF.

Nel Dossier del servizio studi del Senato (n. 74 ottobre 2013) si afferma infatti che «con specifico riferimento all'ambito del processo tributario... il calcolo del contributo per scaglioni viene effettuato con riguardo a ciascun atto impugnato anche con riguardo ai contenziosi in appello».

Conclusivamente deve ritenersi che nel caso che ne occupa, che concerne la determinazione del CUT per due ricorsi cumulativi, contributi versati nell'anno 2014, in base alla legge vigente, ovvero al novellato comma.3-*bis* dell'art. 14 TUSG, la determinazione del CUT dovrebbe essere effettuata (per entrambi i casi) sommando i CUT previsti per ciascuno dei provvedimenti impugnati con il ricorso cumulativo — come ritenuto dalla resistente Segreteria di questa CTP - e non già assumendo l'unico CUT determinato sulla base della somma dei tributi oggetto dei vari provvedimenti — come ritenuto dalla ricorrente..

L'adesione del legislatore alla indicata esigenza manifestata dal MEF e la stessa specifica formulazione della norma, che non ha apportato alcuna modifica alla preesistente e vigente formulazione dell'art. 12 d.lgs 546/92 il quale, nell'indicare il valore della lite per le controversie aventi ad oggetto unicamente sanzioni («in caso di controversie relative esclusivamente alla irrogazione di sanzioni, il valore è costituito dalla somma di queste»), comporta che comunque resta invariato il criterio della somma solo delle sanzioni nel caso di pluralità di atti contenenti solo sanzioni.

Non sembra superfluo ricordare che nella Direttiva del MEF n. 2/DGT del 14 dicembre 2012 nel rispondere al quesito 18, con cui veniva richiesto come calcolare il valore della lite in base al quale determinare la misura del CUT nel ricorso cumulativo, ovvero se con riguardo alla somma dei valori degli atti o se per ogni singolo atto, veniva testualmente data la seguente risposta. «Soltanto nel caso in cui siano impugnati gli atti di irrogazione delle sanzioni il valore della lite è dato dalla loro somma».

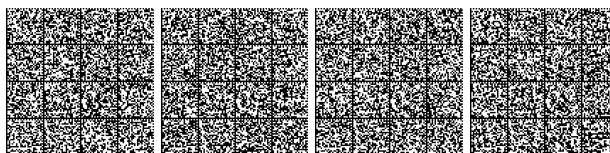
Tanto premesso e precisato, ritenuto che, come già chiarito, la questione di legittimità costituzionale del comma 3-*bis* dell'art. 14 TUSG è rilevante poiché di detta norma deve farsi necessariamente applicazione nel presente processo per la determinazione dell'entità del CUT dovuto per ciascuno dei proposti ricorsi cumulativi, si osserva che la detta questione è da ritenersi altresì non manifestamente infondata perché contrastante con i principi costituzionali dell'uguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.), della capacità contributiva (art. 53 Cost.), del diritto di difesa (art. 24 Cost.) e della tutela giurisdizionale (art. 113 Cost.), nonché del diritto ad un processo equo e ad un ricorso effettivo (art. 117, comma 1 Cost. e artt. 6 e 13 CEDU).

Va innanzitutto rilevata la irragionevolezza della discriminazione che, in base alla nuova disposizione, consegue nella determinazione dell'entità del sacrificio imposto al contribuente valutando, in caso di ricorso cumulativo, a seconda dei casi la somma dei CUT dovuti per ciascun provvedimento contenente tributi, oppure la somma delle sanzioni per i provvedimenti contenenti solo sanzioni.

Già questa sola differenziazione tra tributi e sanzioni appare lesiva del principio di uguaglianza e, nel contempo, anche del principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., risultando ingiustificato il trattamento differenziato, a parità di debito verso l'erario, tra chi debba corrispondere solo tributi rispetto a chi debba corrispondere solo sanzioni ed inoltre maggiormente incisa la capacità contributiva del primo rispetto al secondo.

Si tratta, come si esemplificherà nei casi pratici che saranno indicati successivamente, di criteri che comportano esborsi differenti penalizzando maggiormente, e senza un valido e logico motivo, il contribuente che proponga un ricorso cumulativo avverso più provvedimenti contenenti solo tributi rispetto a quello che proponga del pari un solo ricorso ma avverso più provvedimenti contenenti solo sanzioni, e questo anche se il debito tributario sia uguale per entrambi i contribuenti.

Si palesa in tal modo evidente il contrasto del cit. comma 3-*bis* dell'art. 14 con i principi di cui all'art. 3 ed all'art. 53 Cost., principi che devono ritenersi violati anche sotto altri profili.



Come è ben noto il Contributo Unificato ha la natura giuridica di tributo. In proposito si ricorda che la Corte costituzionale con la sentenza n. 73/2005 affermò testualmente che: «La natura di entrata tributaria erariale del predetto contributo unificato si desume infatti, indipendentemente dal nome iuris utilizzato, dalla normativa che lo disciplina: a) dalla circostanza che esso è stato istituito in forza di legge a fini di semplificazione e in sostituzione di tributi erariali gravanti anch'essi su procedimenti giurisdizionali, quali l'imposta di bollo e la tassa di iscrizione a ruolo, oltre che dei diritti di cancelleria e di chiamata di causa dell'ufficiale giudiziario (art. 9, commi 1 e 2, della legge n. 488 del 1999); b) dalla conseguente applicazione al contributo unificato delle stesse esenzioni previste dalla precedente legislazione per i tributi sostituiti e per l'imposta di registro sui medesimi procedimenti giurisdizionali (canora 8 dello stesso art. 9); c) dalla sua espressa configurazione quale prelievo coattivo volto al finanziamento delle «spese degli atti giudiziari» (rubrica del citato art. 9); d) dal fatto infine che esso, ancorchè commesso alla fruizione del servizio giudiziario, è commisurato forfettariamente al valore dei processi (comma 2 dell'art. 9 e tabella 1 allegata alla legge) e non al costo del servizio reso od al valore della prestazione erogata. Il contributo ha, pertanto, le caratteristiche essenziali del tributo e cioè la doverosità della prestazione e il collegamento di questa ad una pubblica spesa, quale è quella per il servizio giudiziario (analogamente si sono espresse, quanto alle caratteristiche dei tributi, le sentenze n. 26 del 1982, n. 63 del 1990, n. 2 del 1995, n. 11 del 1995, e n. 37 del 1997) con riferimento ad un presupposto economicamente rilevante».

Giova ricordare che l'art. 9 TUSG disponendo che «È dovuto il contributo unificato di iscrizione a ruolo per ciascun grado di giudizio nel processo civile e di volontaria giurisdizione, nel processo amministrativo e nel processo tributario» indica chiaramente che il presupposto del tributo CUT è l'iscrizione a ruolo di un giudizio.

Trattasi quindi di un prelievo coattivo volto al finanziamento delle spese giudiziarie e commisurato al valore del processo, onde la base imponibile è rappresentata dal valore della controversia.

Anche a costo di sembrare ripetitivi si ricorda che la Corte costituzionale nella sopra indicata sentenza chiari che il CUT «ancorchè connesso alla fruizione del servizio giudiziario, è commisurato forfettariamente al valore del processo... e non di certo del servizio reso o della prestazione erogata».

Orbene la disposizione di cui al novellato comma 3-bis dell'art. 14 cit., secondo la quale in caso di ricorso avverso più atti (ricorso cumulativo o collettivo) il valore della lite deve essere calcolato con riferimento ai singoli atti impugnati, comporta assoluta incoerenza ed irrazionalità poiché al presupposto impositivo unitario (iscrizione a ruolo di un solo ricorso per un solo processo) fa corrispondere una molteplicità di basi imponibili (i valori dei singoli atti impositivi e non il valore del processo).

Secondo autorevole dottrina la discrezionalità del legislatore nella determinazione della base imponibile incontra il limite della necessaria coerenza tra il profilo assunto come rilevante e il presupposto impositivo, poiché l'incoerenza tra il parametro prescelto e il presupposto del tributo introduce un grave elemento di irrazionalità della disciplina dell'istituto tributario che dovrebbe necessariamente condurre alla dichiarazione di incostituzionalità. Trattasi di incoerenza che sussiste solo nel processo tributario poiché in quello civile - sul quale è modellato il primo -, in caso di cumulo oggettivo delle domande, il contributo unificato è quantificato su una base imponibile unitaria (somma delle domande) in tal modo rispettandosi pienamente il canone della coerenza tra presupposto e base imponibile del tributo.

Il principio di uguaglianza e ragionevolezza è altresì da ritenersi violato considerando le diverse modalità di accertamento che per legge o per volontà dell'ente impositore siano adottate per recuperare tributi di pari valore (es.: un solo o più Avvisi per recuperare più tributi ICI o più tasse automobilistiche). È del tutto evidente, infatti, che diversa sarà la determinazione del CUT nel caso di un unico atto contenente più tributi (unico CUT determinato in base alla somma dei tributi) o di più atti contenenti gli stessi tributi relativi ad annualità diverse (somma dei CUT dovuti per ciascuno degli atti), come si è verificato nelle fattispecie de quibus.

Trattasi di ipotesi del tutto avulse dalla volontà del contribuente e dal presupposto del tributo, onde palesemente irragionevoli e comportanti evidente disparità di trattamento impositivo.

È sufficiente, esemplificativamente, valutare il caso di due distinti processi azionati da due contribuenti aventi identico debito tributario di € 150.000,00, debito contestato al primo con un solo provvedimento e al secondo con tre distinti provvedimenti, ciascuno di € 50.000,00. Con l'applicazione del novellato comma 3-bis dell'art. 14 TUSG si verifica che, in presenza di debito tributario di ammontare complessivamente identico, il primo contribuente dovrà corrispondere un CUT (€ 500,00) di ammontare inferiore a quello (€ 750,00) che dovrà corrispondere il secondo, pur avendo costui agevolato il corso della giustizia, consentendo, con la presentazione di un unico ricorso cumulativo, la celebrazione di un unico processo, agevolando le esigenze di snellezza e celerità della giustizia, eliminando altresì il pericolo di contrasto di giudicati.

Che dire poi della ipotesi in cui sia appellata una sola sentenza emessa in esito ad un processo in cui sia stata disposta la riunione di due ricorsi ciascuno di importo superiore ad € 200.000,00? In tal caso l'applicazione del novellato comma 3-bis comporta l'applicazione di un CUT pari ad € 3.000,00 (€ 1.500,00 + € 1.500,00) mentre, applicando il criterio del valore del processo, secondo la previgente formulazione legislativa, il CUT sarebbe stato pari al valore massimo, ovvero ad € 1.500,00.



Il principio di uguaglianza e ragionevolezza è da ritenere altresì violato in considerazione della diversa disciplina dettata per le domande azionate cumulativamente nel processo civile, ex artt. 104 e 10 c.p.c., non essendo ravvisabile alcuna valida ragione per la differenziazione, essendo identico il presupposto della imposizione («iscrizione a ruolo di un processo civile... amministrativo o tributario») ed essendo identico l'indice di capacità contributiva (potere di adire gli organi della giustizia). Tanto, inoltre, non senza rilevare che nel processo tributario innanzi alla Corte di Cassazione è tuttora applicabile il criterio dettato per il processo civile, poiché il comma 6-*quater* dell'art. 13 TUSG disciplina solo il CUT innanzi alle Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali.

Si rivela pertanto del tutto evidente la illogicità di una normativa che, solo per esigenze di cassa, impone un diverso e molto più oneroso sistema di calcolo degli obblighi tributari, oltretutto solo per i due gradi di merito, per il processo tributario rispetto al processo civile, al quale ultimo si conforma prevalentemente il primo, dovendosi peraltro escludere la ravvisabilità di un particolare interesse fiscale nel processo tributario (come si argomenta da Corte costituzionale sent. n. 73/2005).

Né potrebbe, in contrario, rilevarsi, come pure è stato rilevato, che il processo tributario ha natura impugnatoria a differenza del processo civile, poiché la predetta natura impugnatoria può sussistere anche nel processo civile, sia in primo grado (es.: opposizione a decreto ingiuntivo) che in secondo grado, dove è connaturata la natura impugnatoria.

Ulteriore contrasto si ritiene di ravvisare tra la novellata disposizione del comma 3-*bis* dell'art. 14 cit. e l'art. 53 della Costituzione che disciplina la capacità contributiva.

Come si è innanzi precisato il CUT costituisce un prelievo coattivo, ovvero un tributo, volto al finanziamento delle spese giudiziarie e commisurato al valore del processo, la cui base imponibile è costituita dal valore della controversia.

Più semplicemente può affermarsi che il CUT è richiesto per un solo processo, anche se esso abbia per oggetto più atti tributari, poiché è finalizzato a sostenere il costo forfettario di quel processo e non degli atti che ne sono oggetto.

È fin troppo evidente, allora, che costringere il contribuente che proponga un ricorso cumulativo a pagare per il CUT una somma maggiore di quella corrispondente al valore del processo determinato sulla somma dei soli tributi (oggetto degli atti impugnati) e pari a quella che avrebbe dovuto corrispondere se avesse attivato un numero di processi corrispondente a quello degli atti impugnati, costituisce palese violazione della capacità contributiva. Tanto non senza rilevare che in talune ipotesi, come nel caso in precedenza esemplificato (un primo contribuente che impugni un solo atto recante un tributo di € 150.000,00 con CUT di € 500,00 — un secondo contribuente che impugni cumulativamente tre atti ciascuno con tributo di € 50.000,00 con CUT di € 750), è addirittura maggiormente incisa, pur in presenza di pari debito tributario, la capacità contributiva del contribuente che ha ritenuto, proponendo un unico ricorso cumulativo, di contribuire alla generale e meritevole esigenza di semplificazione processuale e di certezza delle decisioni giurisdizionali con l'eliminazione della eventualità di un contrasto di giudicati.

La predetta ultima ipotesi rileva anche per evidenziare il contrasto della predetta disposizione, di cui al comma 3-*bis* dell'art. 14, con il diritto di difesa sancito dall'art. 24 della Costituzione.

Infatti subordinando l'utilizzo del ricorso cumulativo o collettivo, che è evidente strumento essenziale di difesa, al pagamento di un CUT che, in quanto rapportato a ciascuno degli atti impugnati, è pari a quello che si sarebbe dovuto corrispondere se fossero stati proposti distinti ricorsi, si scoraggia l'iniziativa di coloro che vogliono avvalersi del ricorso cumulativo o collettivo per la difesa delle proprie ragioni.

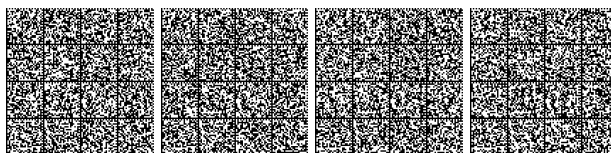
Inoltre l'imposizione, per il ricorso cumulativo, di un CUT non rapportato al costo del processo, ma ai singoli atti impugnati, si rivela come un eccessivo peso tributario e, in quanto tale, appare confliggere anche con l'art. 113 della Costituzione che assicura che contro gli atti della P.A. è sempre ammessa la tutela giurisdizionale, tutela che comunque viene limitata notevolmente.

Infine non può ignorarsi che l'imposizione di un contributo gravoso per il ricorso cumulativo o collettivo compromette seriamente il diritto ad un processo equo e ad un ricorso effettivo, diritto garantito dall'art. 117, comma 1, Cost. e dagli artt. 6 e 13 della CEDU.

Conclusivamente si osserva che il CUT, così come concepito dal vigente comma 3-*bis* dell'art. 14 TUSG, presenta vari profili di incostituzionalità, oltre a contrastare con le esigenze di deflazione e semplificazione della giustizia tributaria, e sembra dettato unicamente da esigenze di finanza pubblica.

Non può non rilevarsi che la indubbia sussistenza per lo Stato italiano dell'esigenza di contenere la spesa pubblica e di incrementare le entrate al fine di rispettare gli impegni internazionali non può in alcun modo giustificare la violazione di fondamentali principi costituzionali.

Giova in proposito ricordare che «L'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è, infatti, suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti i cittadini necessitano. Tuttavia è compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale, certo, non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza non può consentire deroghe al principio di uguaglianza, sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale» (Corte Cost. sent. n. 223/2012).



È ben noto, del resto, che «La Costituzione... esige un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di uguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed uguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale - artt. 2 e 3 Cost.» (sent. Corte Cost. n. 341/2000), onde il controllo della Corte costituzionale, in ordine alla lesione del principio di cui all'art. 53 Cost., come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., consiste in 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'imposizione» (Corte Cost. sent. n. 111/97).

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale del comma 3-bis dell'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 215/2002, nella parte modificata dell'art. 1 comma 598, lett. a), della legge 27 dicembre 2013 n. 147, per violazione degli artt. 3, 53, 24, 113 e 117, comma 1 della Costituzione (in relazione agli artt. 6 e 13 CEDU).

Sospende il presente giudizio e dispone che gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale.

Dispone altresì che, a cura della Segreteria, la presente Ordinanza sia notificata alle parti del processo ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Campobasso, 7 maggio 2015

Il Presidente est.: Giuseppe DI NARDO

15C00239

N. 163

Ordinanza del 22 aprile 2015 della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Umbria sul ricorso proposto da Matteini Chiari Sergio ed altri contro INPS

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014) - Interventi in materia previdenziale - Trattamenti 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 solidarietà sociale - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione (anche differita) - Lesione delle garanzie previdenziali - Violazione dei principi di capacità contributiva e di progressività - Elusione del giudicato delle sentenze della Corte costituzionale nn. 116/2013 e 208/2014.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 486.
- Costituzione, artt. 2, 3, 36, 38, 53 e 136.

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE DELL'UMBRIA

Il Giudice Unico delle Pensioni nella persona del Cons. Fulvio Maria Longavita ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 12107/C, proposto con ricorso collettivo dai sigg. Sergio Matteini Chiari (nato a Perugia il 1/9/1941 e residente in Gubbio c.f.: MTT SRG 41P 01G 478H); Pietro Abbritti (nato a Bocchigliero il 18/10/1940 e residente a Perugia c.f.: BBRPTR 40R 18A 912P); Alfredo Ariotti Branciforti (nato a Palermo il 26/11/1941 e residente a Perugia - c.f.: RTB LRD 41S 26G273J); Alberto Bellocchi (nato a Perugia il 25/6/1941 e ivi residente - c.f.: BLL LRT 41H 25G 478G); Giovanni Borsini (nato a Bevagna il 30/4/1946 e ivi residente - c.f.: BRS GNN 46D 30A 835Z);



Federico Centrone (nato a Novafeltria il 13/11/1943, residente a Perugia - c.f.: CNT FRC 43S 13F 137A); Sandro Cossu (nato a Perugia 21/12/1946 ed ivi residente - c.f.: CSS SDR 46T 21G 478T); Maria Letizia Immacolata De Luca (nata a Santa Lucia di Serino il 17/9/1948 e residente a Terni - c.f.: DLC MLT 48P 57I 219F); Michele Frate (nato a Roma il 22/6/1931, residente a Perugia - c.f.: FRT MHL 31H 22H 501G); Gerardo Giordano (nato a Catania il 27/9/1938, residente a Perugia - GRD GRD 38P 27C 351D); Emanuele Salvatore Medoro (nato a Gela il 24/5/1939 e residente a Foligno - c.f.: MDR MLS 39E 24D 960A); Nicola Miriano (nato a Perugia il 10/12/1937 ed ivi residente - c.f.: MRN NCL 37T 10G 478Z); Maurizio Muscato (nato ad Agrigento il 18/9/1948, residente a Spoleto - c.f. MSC MRZ 48P 18A 089A); Ugo Riccardo Panebianco (nato a Favignana il 3/4/1937, residente a Terni - c.f.: PNB GCC 37D 03D 518P); Claudio Pratillo Hellmann (nato a Padova il 4/11/1942, residente a Spoleto - c.f.: PRT CLD 42S 04G 224T); Alfredo Rainone (nato a Napoli il 20/6/1947, residente a Terni - c.f.: RNN LRD 47H 20F 839R) nei confronti dell'INPS (gestione ex INPDAP) per la declaratoria dell'illegittimità delle trattenute operate sui trattamenti pensionistici diretti in godimento, dalla data del gennaio 2014, a titolo di "contributo di solidarietà", ex art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013.

Tutti i ricorrenti sono rappresentati e difesi dagli avvocati Alarico Mariani Marini (c.f.: MRN LRC 31S 26A 475M) e Fabio Amici (c.f.: MCA FBA 68C 07D 653X), presso lo studio dei quali sono elettivamente domiciliati, in Perugia alla via Angeloni 80/b.

L'INPS (gestione ex INPDAP) si è costituito in resistenza, rappresentato e difeso dagli avvocati Salvatore Carolla (c.f.: CRL SVT 71S 18H 23O) e Roberto Annovazzi (c.f.: NNV RRT 71L 28G 478P), con elezione di domicilio presso l'INPS - Avvocatura di Perugia, via Canali, n. 5.

Uditi, alla pubblica udienza del 15/4/2015, tenutasi con l'assistenza del Segretario, Sig.ra Bruna Paroli: il relatore, Cons. Fulvio Maria Longavita; il difensore di parte ricorrente, avv. Fabio Amici; il difensore dell'INPS (gestione ex INPDAP), avv. Roberto Annovazzi.

Esaminati gli atti e documenti tutti della causa.

Svolgimento del processo

1) — Con l'atto introduttivo del giudizio, i ricorrenti, tutti magistrati in quiescenza, hanno evidenziato di essere titolari di pensione "superiore a quattordici volte il trattamento minimo INPS" e di avere perciò subito, "dalla mensilità di gennaio 2014", la decurtazione della pensione stessa, in applicazione del contributo di solidarietà, di cui all'art. 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

1.1) — I predetti hanno anche fatto presente che molti di loro hanno, già "subito nel triennio 2011-2013, il prelievo di cui all'art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98" e s.m.i., c.d. "contributo di perequazione", dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la sent. n. 116/2013 e che, alla data di presentazione del ricorso in trattazione, era pendente presso questa Sezione altro giudizio per la restituzione di tale prelievo.

1.2) — I ricorrenti hanno, quindi, chiesto la restituzione anche del nuovo prelievo, maggiorato di interessi e rivalutazione, a loro avviso di natura tributaria come il precedente, sebbene — hanno precisato — "ora definito contributo di solidarietà".

1.3) — In diritto, la domanda è stata argomentata sostenendo l'illegittimità costituzionale delle disposizioni del precitato art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013.

1.3.1) — Nella rilevata natura sostanzialmente tributaria del contributo di solidarietà, analoga a quella del precedente contributo di perequazione, è stata anzitutto eccepita la "violazione degli artt. 3 e 53 Cost."

A tal fine, sono stati richiamati i principi di cui alla sent. n. 116/2013 della Corte costituzionale, assumendo il carattere "discriminatorio del [nuovo] intervento impositivo, introdotto dall'art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013 ai danni di una sola categoria di cittadini: i pensionati" (v. pagg. 10-11 dell'atto introduttivo della causa).

1.3.2) — Sulla base della medesima premessa — costituita dalla rilevata natura tributaria del nuovo contributo di solidarietà, sostanzialmente analoga a quella del precedente contributo di perequazione — è stata eccepita anche la "violazione dell'art. 136 Cost."

Sotto questo profilo, si è fatto notare come "l'introduzione del contributo di solidarietà, [...] attraverso una disposizione che tenta di mimetizzarne la natura fiscale, costituisc[a] un chiaro espediente volto ad eludere il giudicato costituzionale", ossia il giudicato di cui alla richiamata sent. n. 116/2013, con "un esito del tutto analogo a quello censurato dalla Corte costituzionale" (v. pagg. 11-12 dell'atto introduttivo della causa).



1.3.3) — Indipendentemente dalla natura fiscale del contributo di solidarietà, i ricorrenti hanno comunque eccepito la “violazione degli artt. 3, 36 e 38 Cost.”, sotto i profili della lesione del principio di:

a) “razionalità-equità” (ex art. 3 Cost.), che impone prelievi “in misura proporzionata” e “fino a che non sia varcata la soglia della ragionevolezza”, quando essi vengono applicati ad “una sola categoria di cittadini, inseriti nel medesimo sistema previdenziale” (v. pagg. 12-15 del ricorso);

b) “proporzionalità tra lavoro svolto e retribuzione” (ex art. 36 Cost.) e di “razionalità-uguaglianza” (ex art. 3 Cost.), tenuto conto della natura di “retribuzione differita dei trattamenti previdenziali”, nonché della “elevata percentuale della detrazione [...] e del carattere prolungato del prelievo” (v. pagg. 15 dell’atto introduttivo della causa);

c) “adeguatezza dei trattamenti previdenziali” (ex art. 38 Cost.), in relazione al fatto che il prelievo pregiudica “il tenore di vita dei pensionati [incisi], quale risultante dall’attività lavorativa svolta e dai contributi versati in costanza di rapporto” (v. pag. 15-16 del ricorso);

d) “tutela dell’affidamento”, in relazione alle scelte di vita, anche di quiescenza, operate confidando in una “certa misura del reddito da pensione” (v. pagg. 16-17 del ricorso);

e) “inviolabilità dei patti con lo Stato”, atteso che “nel vigente sistema contributivo, la pensione [esprime] un patto stipulato all’inizio della vita lavorativa che determina scelte lavorative ed oneri contributivi a fronte dei quali sorgono a carico dello Stato obblighi a rendere differite prestazioni” (v. pag. 17 dell’atto introduttivo della causa).

2) — Costitutosi con memoria depositata il 25/11/2014, l’INPS - Gestione ex INPDAP, ha avvertito la pretesa dei ricorrenti, in ragione della conformità del prelievo alle disposizioni dell’art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013.

2.1) — L’Istituto previdenziale ha anche argomentato per la “manifesta infondatezza” delle dedotte questioni di costituzionalità, assumendo:

a) quanto all’eccepita violazione degli artt. 3, 53 e 136 Cost., la diversità del “contributo di solidarietà” (ex precisato art. 1, comma 486) rispetto a quello di “perequazione” (ex art. 18, comma 22-bis, del d.l. n. 98/2011 e s.m.i.), anche sotto il profilo della natura impositiva, ma non tributaria del primo rispetto al secondo (v. pagg. 4-11);

b) quanto all’eccepita violazione degli artt. 3, 36 e 38 Cost., la compatibilità del prelievo di che trattasi con i principi costituzionali invocati dai ricorrenti, tenuto anche conto “di quanto stabilito da [questa] Sezione con la sent. n. 20/2013”, con la quale è stata rigettata “identica questione”, riferita al contributo di perequazione, ex art. 18, comma 22-bis del d.l. n. 98/2011 e s.m.i. (v. pag. 12-17).

3) — In data 15/1/2015, l’Istituto previdenziale ha depositato copia della sent. n. 14/2014 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti di Bolzano che ha dichiarato manifestamente infondata analoga questione di costituzionalità, in ragione della natura non tributaria del nuovo contributo di solidarietà, rispetto a quello di perequazione, ex precisato art. 18, comma 22-bis.

4) — In data 30/1/2015, la difesa dei ricorrenti ha depositato una memoria, con cui ha insistito, ancora argomentando per la natura tributaria del contributo di solidarietà.

5) — Con memoria depositata il 10/2/2015, si è costituita l’Avvocatura Distrettuale dello Stato di Perugia, che ha argomentato per la reiezione del ricorso, previa declaratoria di manifesta infondatezza delle dedotte questioni di costituzionalità.

6) — La discussione della causa, già fissata per l’udienza del 12/2/2015, è stata rinviata per consentire ai difensori delle parti costituite (ricorrenti ed INPS) l’esame della predetta memoria dell’Avvocatura dello Stato di Perugia.

7) — In data 3/4/2015, la difesa dei ricorrenti ha depositato una memoria con la quale, dopo aver evidenziato che l’intervento dell’Avvocatura dello Stato è stato “incentrato sulla disamina della legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 489, della legge n. 147/2013”, mentre “l’oggetto delle questioni sollevate [nel presente] giudizio vede sulla diversa norma del comma 486 dello stesso articolo”, ha confutato le argomentazioni difensive dell’INPS, sia per i profili che attengono alla denunciata natura tributaria della censurata norma, sia per quelli che attengono all’intrinseca ragionevolezza del gravato prelievo, in rapporto anche al principio della tutela dell’affidamento e di inviolabilità dei patti.

8) — All’odierna pubblica udienza, il difensore dei ricorrenti ha insistito per la declaratoria di incostituzionalità delle censurate disposizioni, in relazione essenzialmente alla natura tributaria del contributo di solidarietà all’esame ed in relazione all’entità del suo ammontare, qualora si dovesse ritenere che il censurato prelievo costituisca davvero un contributo di solidarietà in senso tecnico.

Dal canto suo, il difensore dell’INPS ha concluso per la manifesta infondatezza della dedotta questione di costituzionalità, escludendo la natura tributaria del prelievo in discorso, in base alle considerazioni espresse dalla Sezione Giurisdizionale di questa Corte per la Lombardia con la sentenza n. 11/2015, anche mediante richiami all’ordinanza n. 22/2003 della Corte costituzionale.

Sotto altro profilo, il predetto difensore ha anche escluso il superamento dei limiti di adeguatezza del contributo stesso, nella consistenza del suo ammontare.



MOTIVI DELLA DECISIONE

1) — Da quanto esposto in narrativa, risulta evidente che la controversia origina non già da una errata applicazione dell'art. 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 da parte dell'INPS, ma dal contenuto proprio delle disposizioni dell'articolo stesso, laddove assoggetta a "contributo di solidarietà", a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, le pensioni "superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS", a decorrere dall'1/1/2014, nelle misure del 6% , 12% e 18% sulle eccedenze il "predetto importo annuo lordo" ivi indicate.

1.1) — I ricorrenti d'altronde, nell'atto introduttivo della causa, esprimono doglianze solo contro le menzionate disposizioni dell'art. 1, comma 486, assumendone la contrarietà ai principi costituzionali del sistema tributario, ex artt. 3 e 53 Cost. (v. pagg. 7-11) ed a quelli che si pongono alla base della tutela del trattamento pensionistico, ex artt. 3, 36 e 38 Cost. (v. pagg. 12-17 del predetto atto).

1.2) — Sotto un diverso profilo, comunque correlato alla denunciata natura tributaria del prelievo in discorso, i ricorrenti hanno lamentato anche la violazione dell'art. 136 Cost., nel rilievo che le disposizioni del citato art. 1, comma 486, costituiscano sostanzialmente una riproposizione delle disposizioni dell'art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 e s.m.i., dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con la sent. n. 116/2013 (v. pagg. 11-12 dell'atto introduttivo della causa).

1.3) — Nel tratteggiato contesto, è del tutto palese la rilevanza in concreto delle questioni di costituzionalità sollevate dai ricorrenti (ex art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87), dipendendo dalla loro risoluzione l'esito del presente giudizio, imperniato — si ripete — non già su un atto o un comportamento illegittimo dell'Istituto previdenziale, assunto in violazione delle disposizioni del ripetuto art. 1, comma 486, ma direttamente su tali disposizioni, ritenute — dai ricorrenti medesimi — di per sé lesive dei diritti pensionistici costituzionalmente protetti.

1.4) — Sotto un diverso profilo, comunque attinente alla rilevanza delle dedotte questioni di costituzionalità (ex precitato art. 23, comma 2, della legge n. 87/1953), è anche da considerare che le parti — concordando in proposito tra loro (v. anche l'intervento in aula, all'odierna pubblica udienza) — attribuiscono valore "preminente" alle censure sulla pretesa violazione degli artt. 3, 53 e 136 Cost., rispetto a quelle relative alla lamentata violazione degli artt. 3, 36 e 38 Cost., così che esse andrebbero esaminate con precedenza rispetto a queste ultime.

1.5) — Le questioni di costituzionalità connesse alla violazione degli artt. 3 e 53 Cost., in effetti, involgono aspetti già conosciuti e definiti dal Giudice delle leggi con la richiamata sent. n. 116/2013, pure considerata dal Parlamento ai fini dell'adozione della legge n. 147/2013, come risulta dai relativi lavori preparatori (v., in termini, sentenze nn. 14/2014, 3/2015 e 11/2015, rispettivamente delle Sezioni territoriali di questa Corte per la Provincia di Bolzano, la Regione Basilicata e la Regione Lombardia).

Alle medesime questioni di costituzionalità, inoltre, si connette anche la verifica della possibile violazione del giudicato formatosi sulla precitata sent. n. 116/2013.

Da questo punto di vista, pertanto, sembra del tutto logico, oltre che coerente con il contenuto complessivo dell'atto introduttivo della causa, ancorare l'esame delle questioni di costituzionalità dedotte con riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost. all'eventuale reiezione delle questioni sollevate con riferimento agli artt. 3, 53 e 136 Cost.

1.6) — In conclusione, quanto all'aspetto della rilevanza, deve dirsi che le questioni attinenti alla pretesa violazione dei principi costituzionali sulla tutela della pensione hanno valore "subordinato" rispetto a quelle concernenti la violazione dei principi costituzionali in materia di tributi e di giudicato delle sentenze della Corte costituzionale, così che le prime assumono concreta rilevanza solamente in ipotesi di reiezione delle seconde.

2) — Passando, ora, alla verifica dell'altro profilo di ammissibilità delle più volte menzionate questioni di legittimità costituzionale, costituito dalla loro non manifesta infondatezza (ex art. 23, comma 2, della legge n. 87/1953) è da considerare che altre Sezioni di questa Corte hanno già sollevato analoghe questioni, per profili del tutto simili.

2.1) — Vengono in rilievo, in proposito, le ordinanze del Giudice Unico delle Pensioni delle Sezioni Giurisdizionali di questa Corte per le Regioni Veneto, Calabria e Campania, rispettivamente, nn. 12, 27 e 113 del 2015, acquisite agli atti di causa.

2.1.1) — In particolare, la Sezione Veneto ha dichiarato rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013, "per contrasto con gli artt. 2, 3, 36 e 53 Cost." (v. dispositivo dell'ordinanza n. 12/2015).

2.1.2) — La Sezione Calabria, dal canto suo, ha dichiarato rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 486, "per contrasto con gli artt. 4, 35, 38, 81, 97 e 136 Cost.", oltre che per contrasto con gli artt. 2, 3, 36 e 53 Cost., già considerati dalla Sezione Veneto (v. dispositivo ordinanza n. 27/2015).



2.1.3) — La Sezione Campania, infine, ha dichiarato rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale delle norme in rassegna, “per violazione degli artt. 2, 3 e 53 Cost.” (v. ordinanza n. 113/2015).

2.2) — Questo Giudice condivide le valutazioni di non manifesta infondatezza espresse nelle menzionate ordinanze, sia per i profili che attengono alla violazione degli artt. 3 e 53 Cost. dedotti dagli odierni ricorrenti, sia per quelli che attengono alla violazione degli artt. 3, 36 e 38 Cost., dedotti dai ricorrenti medesimi, per i quali ultimi vengono tuttavia in rilievo solo le ordinanze n. 12/2015 della Sezione Veneto e n. 27/2015 della Sezione Calabria.

Quanto, invece, alla violazione dell’art. 136 Cost., pur nella valutazione di sostanziale irrilevanza assunta dalla Sezione Veneto (v. paragrafo 4.5 della ordinanza n. 12/2015), questo Giudice ritiene di concordare con le considerazioni di non manifesta infondatezza espresse dalla Sezione Calabria, con ampi richiami ai precedenti della Corte costituzionale, ai quali integralmente si rinvia, per esigenze di economia (v. paragrafo 3.4 dell’ordinanza n. 27/2015).

2.3) — È da precisare, peraltro, che le condivise argomentazioni delle Sezioni Giurisdizionali di questa Corte che hanno già sollevato la questione di costituzionalità dell’art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013, nel presente giudizio coprono integralmente solo i profili che si riferiscono alla possibile violazione degli artt. 3, 53 e 136 Cost.

Per i profili che si riferiscono alla possibile violazione degli artt. 3, 36 e 38 Cost., invece, le tesi dei ricorrenti impongono ulteriori approfondimenti.

3) — Con l’atto introduttivo della causa, infatti, i ricorrenti hanno sostenuto che “la disposizione del comma 486 [più volte citato] sarebbe incostituzionale anche laddove la si volesse considerare non già un prelievo fiscale, [o] un contributo previdenziale in senso tecnico, ma una prestazione patrimoniale imposta, inquadrabile nel genus 23 Cost., avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del regime previdenziale, quale [...] effettivo contributo di solidarietà, introdotto in attuazione dei principi solidaristici, sanciti dall’art. 2 della Costituzione, con il quale deve integrarsi l’interpretazione dell’art. 38 Cost.” (v. pag. 12).

3.1) — In sostanza, secondo i ricorrenti, le disposizioni in commento sarebbero incostituzionali anche se il prelievo ivi previsto avesse la natura di vero e proprio “contributo di solidarietà”.

Tanto, con riferimento agli “artt. 3, 36 e 38 Cost. (v. intestazione del paragrafo 2 dell’atto introduttivo della causa), ai quali questo Giudice ritiene di dover aggiungere d’ufficio (ex art. 23, comma 3, della legge n. 87/1953) anche l’art. 2 Cost., pure menzionato peraltro nell’atto introduttivo della causa (v. ancora pag. 12).

3.2) — Secondo i ricorrenti, infatti, il legislatore avrebbe “varcato il limite della ragionevolezza”, oltre il quale non consentito alcun “contributo di solidarietà”, sia con riferimento al profilo della sua “proporzionalità” (secondo canoni di “razionalità-equità, ex art. 3 Cost.”), sia con riferimento a quello della intrinseca giustificatezza del “maggior sacrificio” che si correla al contributo stesso, in rapporto anche alla mancanza di una qualche “contropartita” per coloro che ne sono incisi (v. pagg. 12-13 dell’atto introduttivo della causa).

3.2.1) — Sotto gli indicati aspetti, i ricorrenti hanno conclusivamente evidenziato che, nel caso di specie, “il legislatore ha ritenuto di attuare il principio di solidarietà imponendo ad una limitata platea di pensionati un pregiudizio economico del tutto sproporzionato, attraverso una sensibile decurtazione economica, non assistita da alcuna giustificazione sulla circoscritta platea penalizzata, né da alcuna chiara esigenza di bilancio previdenziale od altra causa normativa o previsione di contropartite interne al sistema pensionistico interessato” (v. pag. 14 dell’atto introduttivo della causa).

3.2.2) — Sotto altro, correlato profilo di irrazionalità, hanno anche denunciato “l’effetto paradossale” che deriverebbe dal combinato disposto dell’art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013 con il successivo comma 590 del medesimo articolo, in ipotesi di “pensionato che percepisca una pensione di 300 mila euro ed un ulteriore reddito di 100 mila euro”, rispetto al “lavoratore dipendente di pari reddito”, determinandosi un divario di “prelievo” a danno del primo di “quasi 17 volte superiore” a quello da applicare sul secondo (v. pag. 14 dell’atto introduttivo della causa).

3.2.3) — In relazione alla evidenziata intrinseca irrazionalità del “contributo di solidarietà”, previsto dalla censurata norma, i ricorrenti hanno anche eccepito la violazione del principio di:

a) “proporzionalità tra lavoro svolto e retribuzione”, ex artt. 3 e 36 Cost., “tenuto conto della natura di retribuzioni differite dei trattamenti previdenziali (v. pag. 15 dell’atto introduttivo della causa);

b) “adeguatezza dei trattamenti previdenziali”, ex art. 38 Cost., “essendo gravemente pregiudicato il tenore di vita dei pensionati, quale risultante dall’attività lavorativa svolta e dai contributi previdenziali versati” (v. ancora pag. 15 dell’atto introduttivo della causa);

c) “tutela dell’affidamento”, resa “ancora più gravosa [dal fatto] che incide in una fase di vita in cui i bisogni afferiscono in misura prevalente ad esigenze primarie di vita, in un contesto sociale caratterizzato da una concomitante flessione delle prestazioni sanitarie dell’assistenza pubblica” (v. pag. 16 dell’atto introduttivo della causa);

d) “inviolabilità dei patti con lo Stato”, secondo i principi affermati in proposito dalla Corte costituzionale con le sent. nn. 414/2006 e 394/2002, “in materia di afflizione extrapenale”.



4) — La verifica delle riferite censure impone di ricostruire la nozione di “contributo di solidarietà” e di individuarne adeguatamente i limiti, secondo i principi affermati in proposito dal Giudice delle leggi.

5) — Indipendentemente da una simile verifica, questo Giudice ritiene tuttavia di dover dichiarare sin da ora la manifesta infondatezza delle questioni dedotte al paragrafo 3.2.2) ed alla lettera *d*) del paragrafo 3.2.3).

5.1) — Quanto alla prima (effetti del combinato disposto dei commi 486 e 590 dell’art. 1 della legge n. 147/2013), è sufficiente rilevare, per dichiararne la manifesta infondatezza, che il prelievo di cui al comma 486 — nell’ipotesi qui seguita in via subordinata — ha natura solidarista-contributiva, mentre il prelievo di cui al successivo comma 590 — al di là del *nomen* — ha senz’altro natura tributaria (*cf.* Corte cost. sent. n. 223/2012, paragrafo 13.3.1, e sent. n. 116/2013, paragrafo 7.3).

In relazione a ciò, non è consentita alcuna correlazione (o comparazione) tra i due diversi tipi di prelievo a confronto.

Di qui la manifesta infondatezza della relativa questione di costituzionalità, indipendentemente dal fatto che la questione stessa non assume comunque rilevanza nel caso concreto, come precisato dai ricorrenti (v. pag. 6, paragrafo 3, della memoria depositata il 3/4/2015).

5.2) — Quanto alla seconda (“inviolabilità dei patti con lo Stato”), invece, è sufficiente rilevare, per dichiararne la manifesta infondatezza, che le pronunce invocate dai ricorrenti attengono alla materia dei “patteggiamenti penali”.

Trattasi di materia molto diversa da quella pensionistica, nella quale è stato sempre ammesso l’intervento modificativo del legislatore per “inderogabili esigenze”, anche al fine di un giusto contemperamento della tutela del pensionato con le disponibilità del bilancio pubblico (v., tra le tante, Corte cost. n. 349/1985, n. 822/1988, n. 417/1996 e n. 446/2002), oltre che per assicurare un circuito di solidarietà nel sistema previdenziale, mediante uno specifico “contributo di solidarietà”, costituendo la pensione una obbligazione di durata.

D’altro canto, questa Sezione, con la sentenza n. 20-C/2013 (resa per il “contributo di perequazione” di cui all’art. 18, comma 22-*bis*, del d.l. n. 98/2011 e s.m.i.), ha già avuto modo di precisare che “il legislatore, nell’esercizio della sua discrezionalità, ben può modificare il trattamento pensionistico, conseguito ovvero atteso, purché non travalichi i principi di ragionevolezza e di uguaglianza e non intacchi, per quantità e qualità, i livelli [...] pensionistici idonei ad una vita dignitosa”.

Trattasi di pronuncia pure invocata dalla difesa dell’INPS per argomentare la manifesta infondatezza di tutte le questioni dedotte dagli odierni ricorrenti con riferimento agli artt. 2, 3, 36 e 38 Cost. (v. pag. 12 della relativa memoria di costituzione in giudizio, depositata il 25/11/2014), ma che questo Giudice intende limitare solo alla censura della “inviolabilità dei patti con lo Stato”, richiedendo le altre un approfondimento, oggi imposto dalle nuove disposizioni dell’art. 1, comma 486, della legge n. 417/2013.

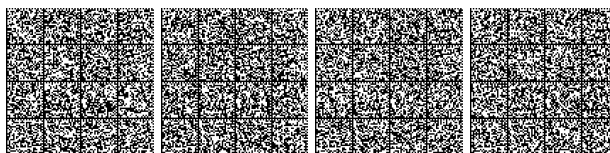
6) — Venendo, dunque, alla nozione di “contributo di solidarietà”, deve dirsi che essa si trae principalmente proprio dall’ordinanza n. 22/2003 della Corte cost. (e dai precedenti ivi richiamati), considerata nei lavori preparatori della legge n. 147/2013 per superare le criticità del “contributo di perequazione”, di cui all’art. 18, comma 22-*bis*, del d.l. n. 98/2011 e s.m.i., che ne avevano determinato la declaratoria di illegittimità costituzionale, *ex* sent. n. 116/2013 (v., sotto quest’ultimo aspetto, anche le già richiamate sentenze n. 19/2014, n. 3/2015, n. 11/2015 delle Sezioni Giurisdizionali di questa Corte per la Provincia di Bolzano, la Regione Basilicata e la Regione Lombardia, nonché Sezione Abruzzo n. 22/2015).

6.1) — In ogni ordinamento previdenziale, indipendentemente dal diverso combinarsi e graduarsi tra loro degli elementi dei due fondamentali sistemi “Mutualistico” e “Solidaristico” che sono alla base della previdenza nel suo complesso (v. Corte cost. sent. n. 132/1984), il contributo previdenziale (in senso tecnico) concorre a finanziare l’ordinamento stesso, sebbene “non costituisca un’imposizione tributaria di carattere generale” e imponga comunque di tener conto, per ciascun lavoratore, del “principio di proporzionalità” che governa il rapporto tra “contribuzione” pagata e “prestazione previdenziale” attesa (v. Corte cost. n. 173/1986 e, in termini, n. 88/1995).

Al contrario, il “contributo di solidarietà”, nella nozione offerta dalla precitata ordinanza n. 22/2003 (con richiami anche alla precedente sent. n. 421/1995), non si configura “come un contributo previdenziale in senso tecnico, [ma si] inquadra nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all’art. 23 della Costituzione, costituendo una prestazione patrimoniale avente la finalità di contribuire agli oneri finanziari del regime previdenziale dei lavoratori” (v. in tal senso anche Corte cost. n. 178/2000).

6.2) — In sostanza, il “contributo di solidarietà” *stricto iure* è volto a realizzare “un circuito di solidarietà interna al sistema previdenziale, evitando una generica fiscalizzazione del prelievo contributivo” (v. ancora ord. n. 22/2003).

In tale ottica, il predetto contributo è un’“esplicazione del principio di razionalità-equità, *ex* art. 3 Cost., coordinato con il principio di solidarietà [ex art. 2 Cost.], con il quale deve integrarsi l’interpretazione dell’art. 38, secondo comma, Cost.” (v., testualmente, Corte cost. n. 178/2000).



6.3) — Alla stregua di tale principio, “l’interesse individuale dei lavoratori ad usufruire [della pensione] non deve andare disgiunto, in misura proporzionata, da un dovere specifico di cura dell’interesse pubblico ad integrare le prestazioni previdenziali, altrimenti inadeguate, spettante ai soggetti economicamente più deboli” (v. ancora Corte cost. n. 178/2000, con richiami ivi anche a Corte cost. n. 421/1995 e 292/1997).

7) — Così ricostruita la natura e la funzione generale del “contributo di solidarietà”, quale desumibile dalle pronunce della Corte costituzionale, da esse emergono anche i limiti conformativi del contributo stesso.

7.1) — Trattasi di limiti che identificano il contributo in parola e lo distinguono da altri prelievi, ispirati ad una diversa *ratio* (magari tributaria), ed il cui rispetto assicura la corrispondenza del ridetto contributo ai fondamentali canoni costituzionali della ragionevolezza (ex art. 3 Cost.), della solidarietà (ex art. 2 Cost.) e della previdenza (ex art. 38 Cost.), anche nei riflessi con il diritto alla retribuzione (ex art. 36 Cost.).

7.2) — I limiti in discorso, invero, possono ordinarsi intorno a tre profili fondamentali, costituiti dalla:

a) funzionalizzazione del prelievo alle esigenze proprie del sistema previdenziale, così da evitare “una generica fiscalizzazione del prelievo contributivo” (profilo causale);

b) necessità che il prelievo stesso sia specificamente destinato ad “integrare le prestazioni previdenziali, altrimenti inadeguate, spettante ai soggetti economicamente più deboli” (profilo teleologico);

c) misura del ridetto prelievo, tale che esso sia “proporzionato”, da un lato, all’interesse del lavoratore a fruire della pensione e, dall’altro, all’interesse pubblico alla cura dei più deboli (profilo quantitativo).

In siffatto contesto, resta sullo sfondo la circostanza, anch’essa comunque rilevante per un più adeguato bilanciamento dei contrapposti interessi di determinazione della misura (“proporzionata”) del prelievo, che il contributo di solidarietà comporta pur sempre un sacrificio economico ulteriore rispetto a quello imposto dalla fiscalità generale, così che il peso del contributo stesso si viene ad aggiungere a quello proprio dei tributi, pagati anche dai pensionati.

7.3) — Così evidenziati i limiti conformativi del contributo di solidarietà, nel caso di specie, è da rilevare che il contributo previsto dall’art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013, anzitutto supera i limiti del profilo causale e di quello teleologico, di cui alle precedenti lettere a) e b).

Per espressa indicazione della censurata norma, infatti, il prelievo nel quale si sostanzia il contributo stesso è destinato “anche [a] concorrere al finanziamento degli interventi di cui al [precedente] comma 191”.

7.3.1) — I ricorrenti hanno lamentato, al riguardo, la finalizzazione di parte del contributo ai “lavoratori che hanno subito gli effetti pregiudizievoli della riforma Fornero”, sottolineandone l’incidenza sulla “composizione della spesa del bilancio dello Stato” (v. pag. 8 dell’atto introduttivo della causa).

7.3.2) — Anche la Sezione Veneto, non ha mancato di rilevare la lesione dei limiti causali e finalistici del contributo di solidarietà, previsto dall’art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013.

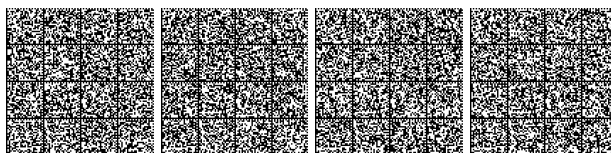
In tal senso, ha osservato che “il contributo *de quo* [...] per un verso non viene finalizzato all’effettuazione di prestazioni previdenziali-assistenziali puntualmente individuate e [dall’altro] viene acquisito indistintamente da ciascuna delle diverse gestioni previdenziali obbligatorie, indipendentemente da ogni riferimento alle dinamiche dei rispettivi equilibri finanziari”(v. paragrafo 3 ord. n. 12/2015).

7.3.3) — Nel raffronto con il “contributo di perequazione”, previsto dall’art. 37 della legge n. 448/1999 ed assentito dalla Corte costituzionale con l’ordinanza n. 22/2003, la Sezione Veneto ha evidenziato come nella sospettata norma non si prevede “la confluenza del contributo in uno specifico fondo obbligatoriamente finalizzato alla copertura previdenziale di specifici ambiti prestazionali, ovvero dei lavoratori discontinui, autonomi e co.co.co., nonché per il finanziamento di periodi di tempo non coperti da contribuzione” (v. paragrafo 4.3 dell’ord. n. 12/2015).

Né, ha soggiunto la Sezione Veneto, la censurata norma “prevede alcun puntuale vincolo finalistico nell’impiego delle somme: lo stesso generico riferimento ai lavoratori c.d. esodati, oltre a non essere vincolante quanto alla destinazione dei contributi, non viene adeguatamente sostanziato dalla individuazione di specifiche prestazioni previdenziali” (v. ancora ord. n. 12/2015, paragrafo 4.3, lettera c).

7.3.4) — La Sezione Veneto giunge a mettere in discussione finanche “la stessa asserita finalità solidaristica esclusivamente endoprevidenziale, ex artt. 2 e 38 Cost., del contributo all’esame”, con argomenti degni della massima attenzione e su cui non si può non concordare (v. in termini anche le ordinanze della Sezione Calabria n. 27/2015 e della Sezione Campania n. 113/2015).

Trattasi, invero, di argomenti che tengono conto anche del comma 487 dell’art. 1 della legge n. 147/2013 (acquisizioni al bilancio dello Stato dei risparmi derivanti dal precedente comma 486), oltre che dei lavori preparatori della legge stessa, dai quali emergono gli interessi reali della previsione del contributo, legati essenzialmente ai “saldo di finanza pubblica” (v. prospetto riepilogativo sub lettera b del paragrafo 4.3 dell’ord. n. 12/2015 della Sezione Veneto).



7.4) — La contestata norma, inoltre, non esprime alcun criterio di “proporzionalità” nella determinazione dell’ammontare del prelievo, connessa al bilanciamento dei ricordati, contrapposti interessi (del lavoratore alla pensione e del sistema previdenziale all’integrazione delle risorse), non rinvenibili neanche nei lavori preparatori della legge.

La determinazione del contributo in discorso, in sostanza, si correla soltanto all’ammontare della pensione.

Di qui il superamento anche del terzo limite, connesso al profilo “quantitativo” e, quindi, all’entità del prelievo, ex lettera c) del precedente paragrafo 7.2).

7.4.1) — I ricorrenti hanno richiamato in proposito i principi affermati dalla Corte costituzionale in merito alla necessità che il contributo di solidarietà:

a) sia determinato “in misura proporzionata e compatibile con il principio di razionalità-equità” (ex sent. n. 178/2000);

b) non giunga a “varcare il limite della ragionevolezza”, ex sent. n. 388/1989 e n. 1008/1988 (v. pagg. 12-13 dell’atto introduttivo della causa).

Hanno inoltre richiamato i casi in cui il Giudice delle leggi ha accertato il rispetto del cennato limite della “ragionevolezza”, in base all’esistenza di una qualche “contropartita” al contributo di solidarietà, costituita dalla “percezione di ulteriori redditi” (ex sent. n. 388/1989), ovvero dalla “esclusione da altre contribuzioni” (ex sent. n. 421/1995).

Hanno concluso osservando che il prelievo di che trattasi appare “del tutto sproporzionato” ed impone una “decurtazione economica non assistita da alcuna giustificazione, né da una chiara esigenza di bilancio previdenziale” (v. pagg. 14-15 dell’atto introduttivo della causa).

7.4.2) — Anche la Sezione Veneto ha riscontrato una lesione del criterio di “proporzionalità”, quale limite generale ai contributi di solidarietà, osservando come, nel caso, “manca qualsivoglia logica di correlazione tra l’an ed il quantum del contributo, compreso il suo orizzonte temporale e le dinamiche finanziarie-prestazionali complessive del sistema previdenziale”, così che “il parametro di commisurazione [è costituito] esclusivamente [dal] reddito dei pensionati” (v. paragrafo 3 e paragrafo 4.3, lettera a dell’ord. n. 12/2015).

7.4.3) — Una possibile base giustificativa del contributo all’esame, per vero, può desumersi dai lavori preparatori dell’art. 37 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, oggetto dell’ordinanza n. 22/2003 della Corte costituzionale, richiamata nei lavori preparatori della legge n. 147/2013.

Nella menzionata ordinanza n. 22/2003, infatti, è stato evidenziato come, “secondo i richiamati lavori preparatori, il contributo di solidarietà tiene conto, nelle motivazioni che lo ispirano, delle trasformazioni avvenute nel mondo del lavoro e viene posto a carico di una categoria di soggetti che, dati gli alti livelli pensionistici raggiunti, ha evidentemente beneficiato di una costante presenza nel mercato del lavoro e della mancanza di qualsivoglia tetto contributivo”.

7.4.3.1) — Simili puntualizzazioni, consentono di individuare le ragioni sostanziali del contributo nelle “trasformazioni avvenute nel mondo del lavoro”, da un lato, e nel fatto che i pensionati incisi “hanno beneficiato di una costante presenza nel mercato del lavoro” senza essere soggetti ad un “qualsivoglia tetto contributivo”, dall’altro.

7.4.3.2) — Trattasi, indubbiamente, di puntualizzazioni che giustificano la previsione di un contributo di solidarietà, come del resto attesta — sul piano storico — la più volte richiamata ordinanza n. 22/2003 della Corte costituzionale.

Essi, infatti, pongono un criterio di commisurazione del prelievo che concorre con quello espressamente considerato dalla norma, costituito dall’ammontare della pensione e consente di attuare in concreto il canone di “proporzionalità”, sotto il profilo del bilanciamento dell’interesse del lavoratore alla pensione e quello del sistema previdenziale alla integrazione delle risorse.

7.4.3.3) — Resta però da considerare che, sulla base di tali criteri di determinazione del contributo, l’art. 37 della legge n. 488/1999 aveva fissato un prelievo limitato al 2%, indicandone specificamente anche la destinazione a sicuri fini (e prestazioni) previdenziali.

La censurata norma, a fronte dei medesimi criteri di determinazione del nuovo contributo di solidarietà, ne ha previsto un importo di gran lunga superiore, che giunge fino al 18% e si attesta al 12% per la maggior parte degli odierni ricorrenti. E ciò, senza neanche indicare specificamente le finalità (e le prestazioni) previdenziali alle quali sono destinate le risorse prelevate.

7.4.3.4) — Ogni bilanciamento di interessi implica, sul piano generale, valutazioni che richiedono doti di particolare attenzione, delicatezza e sensibilità, soprattutto quando, come nel caso di specie, gli interessi da bilanciare esprimono valori fondamentali del sistema costituzionale ed investono materie di grande rilevanza economica e sociale.

Ciò non di meno, considerato che il rimettente deve comunque pervenire ad un “autonomo vaglio critico” (v. Corte cost. n. 196/2013), è da ritenere che dal raffronto delle disposizioni dell’art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013 con quelle dell’art. 37 della legge n. 488/1999, emerge una determinazione dell’entità del contributo di solidarietà in discussione che supera la soglia della ragionevolezza, tenuto anche conto del carattere aggiuntivo del relativo prelievo, rispetto a quelli della fiscalità generale, ai quali restano soggetti anche i pensionati.



8) — Il superamento dei limiti (di tutti i limiti) intrinseci del contributo di solidarietà, nei termini finora indicati, ha riflessi anche sulle ulteriori questioni di costituzionalità, dedotte con specifico riferimento ai principi di “proporzionalità tra lavoro e retribuzione” (ex artt. 3 e 36 Cost.), di “adeguatezza dei trattamenti previdenziali” (ex art. 38 Cost.) e di “tutela dell’affidamento” (v. pagg. 15-17 dell’atto introduttivo della causa).

8.1) — Il prelievo di cui all’art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013, infatti sarebbe privo di ogni base giustificativa e perciò intrinsecamente irrazionale (ex art. 3 Cost.) non costituendo né un tributo (sulla scorta della ipotizzata reiezione delle questioni di costituzionalità per contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., che dà accesso alle subordinate questioni di costituzionalità qui in esame), né un “contributo di solidarietà”, né una riduzione del trattamento di quiescenza conseguente ad una modifica normativa del sistema pensionistico, come emerge — da quest’ultimo punto di vista — dalla lettera e dallo spirito della sospettata norma.

8.2) — Il contestato prelievo, dunque, si configura come una mera ablazione del trattamento di quiescenza dei pensionati incisi.

Trattasi di privazione di una quota-parte del reddito da pensione intrinsecamente ingiustificata e, come tale, contraria ai canoni costituzionali della razionalità-solidarietà (ex artt. 2 e 3 Cost.), oltre che a quelli dell’adeguatezza pensionistica (ex art. 38 Cost.) e della proporzionalità con l’attività lavorativa prestata ed i contributi pagati (ex art. 36 Cost.), da valutare anche con riferimento al “tenore di vita conseguito dal lavoratore, in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta” (v. Corte cost. n. 176/1986), considerando la “pensione come retribuzione differita” (v. Corte cost. n. 116/2013 e n. 208/2014).

8.3) — Nel descritto contesto, è leso anche il “principio dell’affidamento”, in rapporto al quale non sono da escludere interventi del legislatore riduttivi delle pensioni, anche retroattivi, purché operati nel rispetto del “principio generale della ragionevolezza”, come più volte affermato dalla Corte costituzionale (v. tra le tante sent. 160/2013). Principio che, nel caso, appare violato, come detto poco sopra.

8.4) Le considerazioni finora esposte integrano d’ufficio (ex art. 23, comma 2, della legge n. 87/1953) quelle dei ricorrenti (v. ancora pagg. 15-17 dell’atto introduttivo della causa) e ne avvalorano la non manifesta infondatezza.

9) — Le disposizioni dell’art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013, non offrono margini interpretativi tali da permettere una lettura diversa da quella che emerge “dal significato proprio delle parole” (ex art. 12, comma 1, delle disposizioni sulla legge in generale).

Esse, pertanto, ad avviso di questo Giudice, non consentono alcuna interpretazione adeguatrice, pure necessaria — in tesi — per l’ammissibilità delle sollevate questioni di costituzionalità (*cf.*, tra le più recenti, Corte cost. n. 192/2010, n. 194/2012 e 110/2013).

P.Q.M.

Visti gli artt.: 134 Cost., 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Dichiara rilevanti — nei termini di cui in parte motiva — e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità dell’art. 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 38, 53 e 136 Cost.

Sospende il giudizio ed ordina l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

Perugia, 15 aprile 2015

Il Giudice unico: FULVIO MARIA LONGAVITA

Depositata in Segreteria il 22 aprile 2015.

15C00240

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-035) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 5 0 9 0 2 *

€ 6,00

