

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 17

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

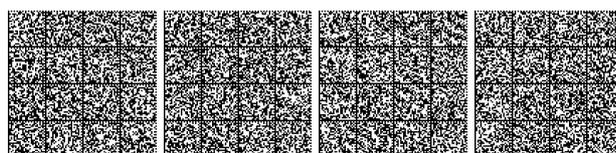
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 24 aprile 2019

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





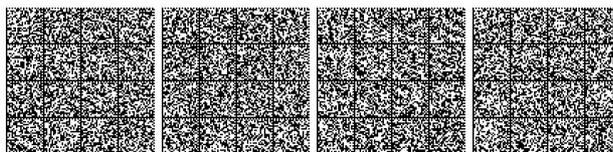
S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **88.** Sentenza 19 febbraio - 17 aprile 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati e pene - Omicidio e lesioni personali stradali gravi o gravissime - Circostanze e sanzioni amministrative accessorie.
 – Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, commi 2, quarto periodo, e 3-ter, come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), numeri 1) e 2) della legge n. 41 del 2016; codice penale, art. 590-*quater*, inserito dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274)..... Pag. 1
- N. **89.** Sentenza 19 febbraio - 17 aprile 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Razionalizzazione della spesa sanitaria - Verifica del conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa per il personale degli enti e delle aziende del Servizio sanitario nazionale.
 – Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 454..... Pag. 17
- N. **90.** Sentenza 7 marzo - 17 aprile 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Procedimento civile - Esecuzioni immobiliari - Spese per ausiliari del magistrato, con specifico riferimento al compenso dell'esperto o dello stimatore.
 – Disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, art. 161, terzo comma, aggiunto dall'art. 14, comma 1, lettera a-ter), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132..... Pag. 22
- N. **91.** Ordinanza 20 marzo - 17 aprile 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Imposte - Esecuzione esattoriale - Riscossione e inammissibilità delle opposizioni all'esecuzione.
 – Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), art. 57, comma 1, lettera a), come sostituito dall'art. 16 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337)..... Pag. 31
- N. **92.** Ordinanza 20 marzo - 17 aprile 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Lavoro e previdenza - Ricorso introduttivo e decreto di fissazione dell'udienza - Invito al resistente a costituirsi nel termine di dieci giorni prima dell'udienza.
 – Codice di procedura civile, artt. 414, 415 e 416..... Pag. 34



- N. **93.** Sentenza 19 febbraio - 18 aprile 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Ambiente - Norme sulla valutazione d'impatto ambientale - Previsione che, in attesa dell'esito del giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Provincia di Trento nei confronti dell'art. 22 del d.lgs. n. 104 del 2017 [R.R. 68/2017], i rinvii agli allegati III e IV alla parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006 s'intendono riferiti al testo vigente il 20 luglio 2017.
 - Legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 17 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2018), art. 28, comma 5. Pag. 37
- N. **94.** Sentenza 6 marzo - 18 aprile 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Disposizioni varie in materia di bilancio e contabilità pubblica (rifiinanziamento della legge della Regione Molise n. 24 del 1990 e concessione di contributi ad associazioni di invalidi ivi contemplate) e di demanio marittimo (disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale; previsione di un parere regionale preventivo da richiedersi nei procedimenti di consegne ex art. 34 del codice della navigazione).
 - Legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018), artt. 1 e 6, comma 1, lettera a), numero 2). Pag. 47
- N. **95.** Sentenza 6 febbraio - 18 aprile 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati e pene - Reati tributari - Dichiarazione fraudolenta mediante utilizzo di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti - Soglie di punibilità.
 - Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 2. Pag. 54
- N. **96.** Sentenza 19 febbraio - 18 aprile 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Lavoro e occupazione - Esclusione dell'applicabilità del d.lgs. n. 368 del 2001 ai contratti di lavoro a termine volti alla stabilizzazione dei soggetti destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili.
 - Legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), art. 77, comma 2. Pag. 61
- N. **97.** Sentenza 7 marzo - 18 aprile 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Procedimento civile - Introduzione, con decreto-legge, della mediazione finalizzata alle controversie civili e commerciali - Mancata partecipazione della parte costituita, senza giustificato motivo - Condanna al versamento, all'entrata del bilancio dello Stato, di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio - Posticipazione della decorrenza dell'applicazione della disciplina - Obbligatorietà della mediazione nei giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo.
 - Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia) - convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98 - art. 84, comma 1, lettera b), che inserisce il comma 1-bis all'art. 5 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali); stesso d.l. n. 69 del 2013, art. 84, comma 1, lettera i), nella parte in cui aggiunge il comma 4-bis, secondo periodo, all'art. 8 del citato d.lgs. n. 28 del 2010; nonché il medesimo art. 84, comma 2; d.lgs. n. 28 del 2010, art. 5, comma 4, lettera a). Pag. 65



N. 98. Sentenza 19 marzo - 18 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità civile - Risarcimento per i danni causati dalla circolazione dei veicoli e natanti per i quali vi è obbligo di assicurazione - Sinistro causato da veicolo o natante non identificato - Estensione del risarcimento ai danni alle cose solo in caso di danni gravi alla persona.

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), art. 283, comma 2, come modificato dall'art. 1, comma 9, lettera *b*), del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 198 (Attuazione della direttiva 2005/14/CE che modifica le direttive 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE, 90/232/CEE e 2000/26/CE sull'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli).....

Pag. 74

N. 99. Sentenza 20 febbraio - 19 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Grave infermità psichica sopravvenuta del detenuto - Applicabilità della detenzione domiciliare "umanitaria".

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 47-ter, comma 1-ter.....

Pag. 82

N. 100. Sentenza 19 febbraio - 19 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Personale in servizio nella soppressa Azienda regionale "Veneto Agricoltura" transitato nell'"Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario" - Individuazione dei contratti collettivi di lavoro applicabili.

- Legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario), artt. 12, comma 3, e 13, comma 1, come, rispettivamente, modificati dall'art. 57, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015).....

Pag. 91

N. 101. Ordinanza 20 marzo - 19 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Declaratoria di estinzione del reato dopo la condanna.

- Codice di procedura penale, art. 676.....

Pag. 96

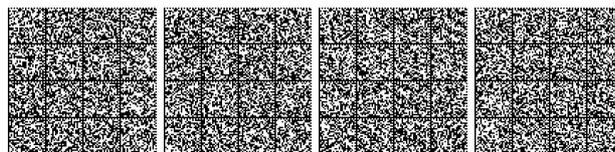
ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 28. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 febbraio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

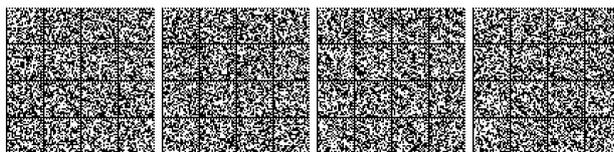
Sanità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Servizi di emergenza e urgenza territoriale 118 - Requisiti per accedere alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato destinate al servizio di emergenza e urgenza territoriale.

- Legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018), art. 135.....

Pag. 99



- N. 29. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 febbraio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Servizio di continuità assistenziale presso i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso - Previsione che presso tutti i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso, in adiacenza a quest'ultimo, è collocata una sede del servizio di continuità assistenziale, cui compete la gestione delle richieste di pronto soccorso caratterizzate da bassa criticità.
 – Legge della Regione Puglia 18 dicembre 2018, n. 66 (Disposizioni sul servizio di pronto soccorso e di continuità assistenziale), art. 2, comma 1. Pag. 102
- N. 57. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria dell'11 ottobre 2018
Caccia - Norme della Regione Liguria - Disposizioni relative al prelievo venatorio - Delimitazione dell'orario giornaliero per l'esercizio della caccia da appostamento fisso o temporaneo alla selvaggina migratoria - Annotazione sul tesserino venatorio dei capi abbattuti subito dopo l'abbattimento accertato.
 – Legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), artt. 34, comma 7-bis, ultimo periodo, e 38, comma 8. Pag. 106
- N. 58. Ordinanza del Tribunale di Verona del 14 dicembre 2018
Procedimento civile - Negoziazione assistita - Proposizione in giudizio di una domanda di pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti cinquantamila euro - Obbligo di esperire il procedimento di negoziazione assistita a pena di improcedibilità della domanda giudiziale.
 – Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162, art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo.
In subordine:
Procedimento civile - Negoziazione assistita - Concorso tra il procedimento di negoziazione assistita e altri procedimenti conciliativi - Decorrenza del termine di procedibilità.
 – Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162, art. 3, comma 5. Pag. 110
- N. 59. Ordinanza della Corte di cassazione del 20 dicembre 2018
Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Permessi premio - Condannato all'ergastolo per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis cod. pen., ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste - Mancata collaborazione con la giustizia - Preclusione all'accesso di un permesso premio.
 – Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 4-bis, comma 1. Pag. 116
- N. 60. Ordinanza del Tribunale di Bolzano del 3 gennaio 2019
Procreazione medicalmente assistita - Finalità - Accesso alle tecniche - Esclusione di coppie composte da soggetti dello stesso sesso - Previsione di sanzioni nei confronti di chi (strutture sanitarie o esercenti la professione sanitaria) consente a coppie composte da soggetti dello stesso sesso l'accesso alle tecniche.
 – Legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), artt. 5 e 12, comma 2, «anche in combinato disposto con i commi 9 e 10» [dell'art. 12], «nonché» artt. 1, commi 1 e 2, e 4. Pag. 122

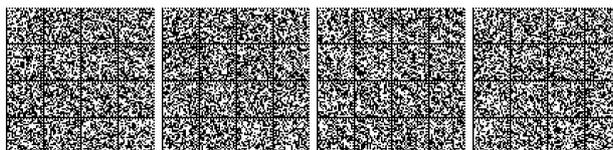


N. 61. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Taranto dell'8 febbraio 2019

Industria - Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto - Disciplina applicabile ad ILVA spa - Proroga alla scadenza dell'autorizzazione integrata ambientale dei termini per l'attuazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria dello stabilimento ILVA di Taranto e, in ogni caso, del termine originariamente previsto dall'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 207 del 2012 - Previsione che le condotte poste in essere in attuazione del suddetto Piano non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario, dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da questi funzionalmente delegate.

- Decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto), convertito, con modificazioni, nella legge 4 marzo 2015, n. 20, art. 2, comma 5 (in correlazione all'art. 3, comma 3, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 «Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale», convertito, con modificazioni, nella legge 24 dicembre 2012, n. 231) e comma 6, come successivamente modificati dal decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191 (Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA), convertito, con modificazioni, nella legge 1° febbraio 2016, n. 13, dal decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 (Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA), convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2016, n. 151, e dal decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (Proroga e definizione di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2017, n. 19.....

Pag. 130





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 88

Sentenza 19 febbraio - 17 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Omicidio e lesioni personali stradali gravi o gravissime - Circostanze e sanzioni amministrative accessorie.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, commi 2, quarto periodo, e 3-ter, come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), numeri 1) e 2) della legge n. 41 del 2016; codice penale, art. 590-*quater*, inserito dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

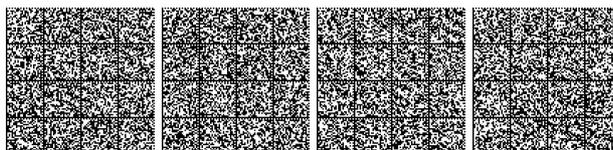
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 590-*quater* del codice penale, inserito dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274), e dell'art. 222, commi 2 e 3-ter, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), numeri 1) e 2), della legge n. 41 del 2016, promossi dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma e dal Tribunale ordinario di Torino, con ordinanze del 16 maggio 2017 e dell'8 giugno 2018, iscritte rispettivamente al n. 144 del registro ordinanze 2017 e al n. 139 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2017 e n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di F. M. e di M. V., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Massimiliano Cataldo per F. M., Riccardo Salomone per M. V. e l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma, con ordinanza del 16 maggio 2017 (r.o. n. 144 del 2017), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 590-*quater* del codice penale, inserito dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274), in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27 della Costituzione, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza e di equivalenza dell'attenuante speciale di cui all'art. 589-*bis* cod. pen.

1.1.- In punto di fatto il rimettente, che riferisce essere in sede di giudizio abbreviato, premette che il pubblico ministero ha chiesto il rinvio a giudizio dell'imputato per i reati di cui agli artt. 589-*bis*, secondo e ottavo comma, cod. pen. e 186, comma 2, lettera *c*), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) e che all'udienza del 28 febbraio 2017 il difensore dell'imputato ha sollevato l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 590-*quater* cod. pen.

In particolare, il rimettente riferisce che l'imputato è stato tratto a giudizio per i suddetti reati per avere guidato un'autovettura in stato di ebbrezza e per avere tamponato un autocarro, in tal modo provocando la morte di uno dei soggetti trasportati su quest'ultimo mezzo, nonché il ferimento di un altro trasportato e del guidatore dello stesso (fatto avvenuto dopo l'entrata in vigore della legge n. 41 del 2016). Rileva, inoltre, che dagli atti emergono diversi elementi che, all'esito del giudizio abbreviato potrebbero comportare l'attribuzione di responsabilità concorrenti con quelle dell'imputato, atteso che il guidatore dell'autocarro tamponato era a sua volta sotto l'effetto di sostanze stupefacenti del tipo cocaina, sicché anche la sua condotta di guida potrebbe avere risentito di tale stato contribuendo al sinistro; che il trasportato deceduto non indossava la cintura di sicurezza; che il tratto di strada su cui è avvenuto il sinistro presentava illuminazione non funzionante.

L'accertamento di uno o più di queste concause del sinistro comporterebbe l'applicazione della circostanza attenuante di cui all'art. 589-*bis*, settimo comma, cod. pen. con conseguente diminuzione della pena fino alla metà. Tale diminuzione potrebbe però operare solo sulla quantità di pena determinata ai sensi della circostanza aggravante di cui all'art. 589-*bis*, secondo comma, cod. pen., poiché l'art. 590-*quater* cod. pen. impedisce il bilanciamento delle circostanze aggravanti ed attenuanti per il reato di omicidio stradale.

In particolare, il rimettente dà atto che nel capo di imputazione è stata contestata la circostanza aggravante di aver guidato in stato di ebbrezza (art. 589-*bis*, secondo comma, cod. pen.); ricorre poi anche l'aumento di pena previsto dall'art. 589-*bis*, ottavo comma, cod. pen., per aver provocato la morte di una persona e lesioni personali ad altre due.

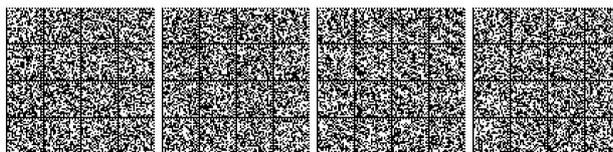
Pertanto, in caso di condanna, qualora il giudice dovesse riconoscere la sussistenza della diminuzione del concorso di colpa, dovrebbe essere applicato prima l'aumento di pena per l'aggravante e soltanto dopo la diminuzione di pena per la circostanza attenuante, stante il predetto divieto di bilanciamento delle circostanze.

In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente dà atto che la norma introduce, per i reati di cui agli artt. 589-*bis* e 590-*bis* cod. pen., una deroga alla disciplina generale prevista dagli artt. 63 e seguenti cod. pen. In tal modo - osserva il rimettente - è stato esteso ai delitti di omicidio stradale e lesioni personali stradali il meccanismo di limitazione della discrezionalità del giudice penale nella valutazione degli aumenti e della diminuzione della pena, già previsto in relazione ad altre ipotesi.

Al riguardo, il rimettente cita il divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti previsto dall'art. 69, quarto comma, cod. pen. a seguito della modifica introdotta dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), con riferimento alla recidiva reiterata di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.

In ordine alla legittimità, in via generale, di tale divieto il rimettente richiama la giurisprudenza di questa Corte secondo cui le deroghe all'ordinaria disciplina del bilanciamento delle circostanze non devono trasmodare nella manifesta irragionevolezza; in particolare, le sentenze n. 105 del 2014 e n. 251 del 2012 che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale del divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti in particolari ipotesi.

Il rimettente osserva che, ricorrendo la diminuzione di cui al settimo comma dell'art. 589-*bis* cod. pen., la pena prevista dall'art. 589-*bis*, primo comma, cod. pen. (da due a sette anni) può ridursi fino al minimo di un anno di reclusione. Ricorrendo, invece, l'aggravante di cui al secondo comma della medesima disposizione (pena da otto a dodici anni di reclusione), la pena minima di otto anni di reclusione potrebbe essere diminuita, ai sensi del settimo comma dell'art. 589-*bis* cod. pen. in caso di riconoscimento di concorso di colpa della parte offesa, a quattro anni di reclusione.



Là dove il divieto di bilanciamento delle circostanze previsto dalla disposizione censurata non operasse, potrebbe aversi, in caso di prevalenza della circostanza attenuante, la diminuzione fino alla metà sulla pena prevista per il delitto base sicché dal minimo edittale di due anni si scenderebbe a un anno di reclusione.

Il risultato complessivo è che per effetto dell'art. 590-*quater* cod. pen. l'imputato subisce un aumento della cornice edittale pari al quadruplo.

Sottrarre al giudice la possibilità di valutare nel caso concreto la prevalenza della diminuzione rispetto all'aggravante contestata potrebbe comportare un aumento sproporzionato di pena anche nel caso di percentuale minima di colpa dell'imputato; ad esempio - osserva il giudice rimettente - in un caso in cui fosse accertato nei confronti del soggetto che si sia posto alla guida in stato di ebbrezza alcoolica una colpa dell'evento mortale pari a una percentuale dell'1 per cento e del 99 per cento in capo al soggetto rimasto ucciso la pena minima sarà pur sempre di quattro anni, non potendo in alcun modo essere valutata la circostanza che la colpa sia minima e quindi come prevalente sulla circostanza della guida in stato di ebbrezza. In sostanza la pena subisce un aumento esorbitante e inevitabile solo per effetto dello stato di ebbrezza e non in relazione all'effettivo contributo causale della condotta del colpevole. Il legislatore attribuirebbe eccessiva considerazione all'integrazione dell'aggravante dello stato di ebbrezza, senza tener conto che l'ipotesi di guida in stato di ebbrezza è punita a titolo contravvenzionale dall'art. 186 cod. strada.

In sintesi, il divieto di bilanciamento delle circostanze del reato, previsto dalla disposizione censurata (art. 590-*quater* cod. pen.), ha l'effetto che la fattispecie dell'omicidio stradale aggravato dalla guida in stato di ebbrezza (art. 589-*bis*, secondo comma, cod. pen.) risulta punita in misura sproporzionata rispetto alla fattispecie di omicidio stradale non aggravato così compromettendo anche la finalità rieducativa della pena.

1.2.- Nel presente giudizio di costituzionalità si è costituito l'imputato F.M. e, condividendo le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione in punto di irragionevolezza della cornice edittale del contestato reato, ha concluso per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

1.3.- Con atto depositato il 7 novembre 2017 è intervenuto nel presente giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare le questioni non fondate, vertendosi in un settore in cui è ampia la discrezionalità del legislatore e in particolare in relazione a una condotta che ben può prevedere un trattamento sanzionatorio particolarmente severo trattandosi di soggetti che avendo già commesso un reato (guida in stato di ebbrezza) ne provocano un altro più grave.

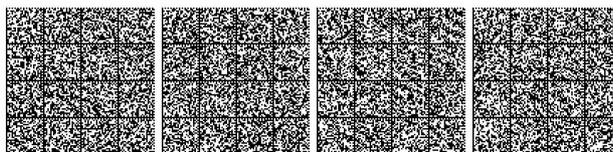
2.- Il Tribunale ordinario di Torino, con ordinanza dell'8 giugno 2018 (r.o. n. 139 del 2018), in accoglimento dell'eccezione della difesa dell'imputata, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., questioni di legittimità costituzionale della medesima disposizione (art. 590-*quater* cod. pen.), nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza e di equivalenza dell'attenuante speciale contemplata dall'art. 590-*bis*, settimo comma, cod. pen.

Inoltre, ha contestualmente sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 222, commi 2 e 3-*ter*, cod. strada, come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), numeri 1) e 2), della legge n. 41 del 2016, nella parte in cui, in caso di omicidio stradale o di lesioni personali stradali, prevedono rispettivamente la sanzione amministrativa della revoca della patente di guida e l'impossibilità di conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.

2.1.- Il rimettente dà atto che procede nei confronti dell'imputata per il delitto di lesioni personali stradali gravi (art. 590-*bis* cod. pen.), con il concorso dell'aggravante di cui al quinto comma di tale disposizione e la diminuzione di cui al successivo settimo comma, perché, alla guida dell'autovettura, per negligenza, imprudenza, imperizia e violando le norme in materia di circolazione stradale, in particolare, non rispettando l'indicazione luminosa del semaforo proiettante luce rossa per i veicoli, investiva un pedone che stava impegnando l'attraversamento pedonale, procurando a quest'ultimo «lesioni personali (fratture maxillo-facciali, trauma cranico, frattura scapola) giudicate guaribili in giorni 60 s.c.», con il concorso di colpa della parte offesa che a propria volta attraversava l'intersezione stradale con luce semaforica rossa per i pedoni (fatto avvenuto dopo l'entrata in vigore della legge n. 41 del 2016).

Il giudice *a quo* osserva che, non potendo attribuire all'imputata un grado di colpa maggiore di quello contenuto nel capo d'imputazione, necessariamente dovrà tener conto del concorso di colpa della persona offesa che ha attraversato la strada allorquando il semaforo, proiettando la luce rossa, le indicava l'obbligo di fermarsi.

Pertanto, l'applicazione dell'attenuante del settimo comma dell'art. 590-*bis* cod. pen. rende rilevanti le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 590-*quater* cod. pen. che impedisce di ritenere l'attenuante equivalente o prevalente rispetto all'aggravante - contestata nel capo d'imputazione - di avere l'imputata, alla guida della propria autovettura, attraversato anch'essa l'incrocio con semaforo proiettante luce rossa per i veicoli; aggravante prevista dal quinto comma, numero 2), dell'art. 590-*bis* cod. pen.



Di conseguenza, il giudice potrebbe ridurre la pena per l'attenuante del concorso di colpa esclusivamente fino alla metà della pena prevista per il delitto aggravato ai sensi del quinto comma dell'art. 590-*bis* cod. pen. (pena prevista: da un anno e sei mesi a tre anni) e dunque fino al minimo di mesi nove di reclusione. Se invece fosse possibile il bilanciamento, in caso di ritenuta equivalenza delle circostanze la pena minima potrebbe essere quella di mesi tre di reclusione e, in ipotesi di prevalenza dell'attenuante, la pena minima potrebbe essere quella di mesi uno e giorni quindici di reclusione.

Il giudice *a quo*, in punto di non manifesta infondatezza, richiama la suddetta ordinanza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma e le argomentazioni in essa contenute.

In particolare, rileva che questa Corte si è già espressa nel senso della illegittimità di una disposizione analoga a quella censurata, affermando che le deroghe al bilanciamento delle circostanze possono essere ritenute costituzionalmente legittime, purché non trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio e se non determinano un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella struttura della responsabilità penale (sentenza n. 251 del 2012).

Secondo il rimettente, per effetto del divieto di cui all'art. 590-*quater* cod. pen., si ha un indiscriminato incremento del minimo, pari a sei volte, ed è impedito al giudice di parametrare la pena all'effettivo grado di colpa dell'imputato in rapporto a quella degli altri soggetti che hanno concorso a causare l'evento.

Tale limitazione della discrezionalità del giudice nella valutazione del fatto è arbitraria e irragionevole, in quanto si tratta di una pena eccessiva che lede anche il principio di rieducazione del colpevole, perché non proporzionata al reale disvalore della condotta punita.

2.2.- Inoltre, il giudice rimettente rileva che, in caso di condanna dell'imputata, sarà chiamato a fare applicazione della sanzione amministrativa prevista dall'art. 222 cod. strada disponendo la revoca della patente di guida.

Il comma 2 di tale disposizione, nella versione precedente a quella attualmente in vigore, graduava i tempi della sospensione della patente in funzione dei danni cagionati alla persona offesa. La revoca della patente era prevista per l'ipotesi di lesioni causate da soggetti che avevano guidato in stato di alterazione psicofisica da ebbrezza alcolica o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti.

A seguito della modifica apportata dalla legge n. 41 del 2016, alla condanna, o all'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli artt. 589-*bis* e 590-*bis* cod. pen. consegue in ogni caso la revoca della patente di guida, anche nel caso in cui sia stata concessa la sospensione condizionale della pena.

Sempre la legge n. 41 del 2016 ha introdotto altresì il comma 2-*ter* nell'art. 222 cod. strada in forza del quale l'interessato non può poi conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca; tale termine è raddoppiato nel caso in cui l'interessato sia stato in precedenza condannato per i reati di cui all'art. 186, commi 2, lettere *b*) e *c*), e 2-*bis*, ovvero di cui all'art. 187, commi 1 e 1-*bis*, cod. strada. Il termine è ulteriormente aumentato sino a dodici anni nel caso in cui l'interessato non abbia ottemperato agli obblighi di cui all'art. 189, comma 1, e si sia dato alla fuga.

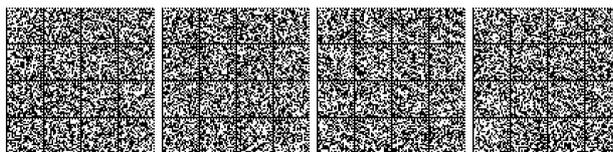
Secondo il giudice rimettente vi è un primo profilo di irragionevolezza: la contraddittoria contemporanea previsione della sospensione e della revoca della patente. Inoltre, la scelta del legislatore travalicherebbe i limiti della ragionevolezza perché sottopone, senza possibilità di graduazione, alla medesima sanzione accessoria situazioni la cui ontologica diversità è invece attestata dalla notevole differenziazione delle sanzioni penali, graduate in funzione di un diverso disvalore sociale.

L'art. 222, comma 2, cod. strada non lascia al giudice alcuna possibilità di commisurare la sanzione accessoria alla gravità del danno, alle modalità della condotta, all'intensità della colpa e al concorso di altri fattori (quali, ad esempio, il concorso di colpa della persona offesa).

Il legislatore, pur avendo differenziato sul piano della sanzione penale le fattispecie delle lesioni colpose (art. 590-*bis* cod. pen.) e dell'omicidio colposo (art. 589-*bis* cod. pen.) secondo specifiche violazioni del codice della strada e pur avendo attribuito un diverso disvalore alle condotte dettagliatamente descritte come circostanze aggravanti, non ha poi trasposto tale distinzione nell'art. 222 cod. strada laddove ha disciplinato in modo uniforme e indifferenziato la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida.

Anche in relazione al perseguimento di finalità preventive il legislatore non può travalicare i limiti della ragionevolezza senza incorrere in censure di incostituzionalità.

2.3.- Con atto depositato in data 25 ottobre 2018, si è costituita l'imputata M. V. che, rappresentata dal difensore, ha aderito alle argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione chiedendo la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.



2.4.- Con atto depositato il 30 ottobre 2018 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

In particolare, con riferimento all'art. 222 cod. strada, l'Avvocatura osserva che l'obbligatorietà dell'irrogazione della sanzione amministrativa della revoca della patente di guida, con chiara e spiccata finalità preventiva e non repressiva, in ogni caso di omicidio stradale o di lesioni personali stradali gravi o gravissime, deriva da una scelta rientrante nei limiti dell'esercizio ragionevole del potere legislativo.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma, con ordinanza del 16 maggio 2017 (r.o. n. 144 del 2017), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 590-*quater* del codice penale, inserito dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274), in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27 della Costituzione, nella parte in cui prevede, in caso di omicidio stradale (art. 589-*bis* cod. pen.), il divieto di prevalenza e di equivalenza dell'attenuante speciale di cui al settimo comma di tale ultima disposizione, secondo cui «qualora l'evento non sia esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole la pena è diminuita fino alla metà».

Secondo il giudice rimettente la norma censurata violerebbe gli artt. 3, 25, secondo comma, e 27 Cost., in quanto determina un trattamento sanzionatorio di per sé irragionevole e sproporzionato dal momento che il giudice - non potendo procedere ad un giudizio di prevalenza o di equivalenza della circostanza attenuante di cui al settimo comma dell'art. 589-*bis* cod. pen. - deve applicare una pena minima di otto anni sulla quale operare la riduzione della circostanza attenuante, così da dover comminare la pena minima di quattro anni di reclusione, mentre, se tale divieto non operasse e l'attenuante fosse ritenuta prevalente sull'aggravante di cui al secondo comma dell'art. 589-*bis* cod. pen. (guida in stato di ebbrezza alcolica), potrebbe irrogare la pena minima di un anno di reclusione.

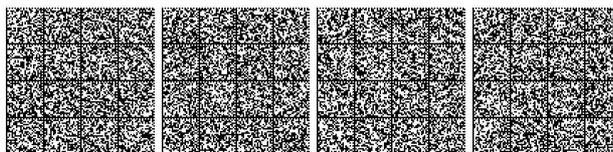
Inoltre, sottraendo al giudice la possibilità di verificare in concreto la prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 589-*bis*, settimo comma, cod. pen., sulle circostanze aggravanti contestate, il divieto di bilanciamento previsto dalla disposizione censurata comporta uno sproporzionato aumento di pena anche nel caso in cui si accerti che la condotta di colui che si è posto alla guida di un veicolo a motore abbia contribuito causalmente al verificarsi dell'evento letale in una percentuale minima, anche dell'1 per cento, rispetto alla condotta del soggetto rimasto ucciso.

Osserva ulteriormente il giudice rimettente che, non essendovi alcuna sostanziale differenza tra l'ipotesi «speciale» di omicidio stradale di cui all'art. 589-*bis* cod. pen. e le altre forme di omicidio colposo sanzionate dall'art. 589 cod. pen. (in caso di colpa medica o di infortunio sul lavoro), non risponde a equità un trattamento sanzionatorio che consente solo nell'ipotesi di omicidio colposo non stradale aggravato, attraverso il giudizio di bilanciamento delle circostanze, l'irrogazione di una pena minima di sei mesi, mentre per l'omicidio stradale aggravato, ricorrendo l'attenuante suddetta, la pena minima è di quattro anni di reclusione.

Altresì, il trattamento sanzionatorio che consegue al divieto di equivalenza e di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 589-*bis*, settimo comma, cod. pen. si porrebbe in contrasto anche con il principio di necessaria finalizzazione rieducativa della pena, trattandosi di pena percepita come ingiusta dal reo.

2.- Il Tribunale ordinario di Torino, con ordinanza dell'8 giugno 2018 (r.o. n. 139 del 2018), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 590-*quater* cod. pen., negli stessi termini, denunciando la sospetta violazione degli artt. 3 e 27 Cost., in quanto il divieto di prevalenza o di equivalenza della circostanza attenuante di cui al settimo comma dell'art. 590-*bis* cod. pen. e il conseguente obbligo di riconoscere la diminuzione solo sulla pena aggravata, comportano che al soggetto al quale sia contestata una delle aggravanti di cui all'art. 590-*bis* cod. pen., in caso di lesioni personali stradali gravi, debba essere applicata una pena minima che, ove sia riconosciuto il concorso di colpa della parte offesa, è di nove mesi di reclusione (un anno e mesi sei di reclusione, ridotti della metà), mentre là dove fosse possibile il bilanciamento e segnatamente la prevalenza dell'attenuante, la pena minima irrogabile sarebbe pari a un mese e quindici giorni di reclusione (tre mesi di reclusione, ridotti della metà), così determinando un trattamento sanzionatorio irragionevole e in contrasto con la finalità rieducativa della pena.

Ritiene il giudice rimettente che la disposizione censurata assoggetta a sanzione eccessiva chi è ritenuto responsabile di lesioni stradali con colpa minima, aggravate (come nella specie) ai sensi del quinto comma dell'art. 590-*bis* cod. pen. (attraversamento di un'intersezione stradale con il semaforo disposto al rosso) e, nel complesso, impedisce



al giudice di parametrare la pena all'effettivo grado di colpa dell'imputato in rapporto a quella degli altri soggetti che hanno concorso a causare l'evento.

2.1.- Inoltre, lo stesso Tribunale ordinario di Torino ritiene che l'art. 222, commi 2 e 3-ter, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) - come modificato, dall'art. 1, comma 6, lettera b), numeri 1) e 2), della legge n. 41 del 2016 - nella parte in cui prevede, in caso di condanna per il reato di omicidio stradale o di lesioni personali stradali gravi o gravissime, rispettivamente la revoca della patente di guida (comma 2) e l'impossibilità di conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca (comma 3-ter), contrasti con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e uguaglianza, in quanto sottopone - senza possibilità di commisurare la sanzione amministrativa accessoria alla gravità del danno, alle modalità della condotta, all'intensità della colpa e al concorso di altri fattori - alla medesima sanzione accessoria della revoca della patente situazioni, la cui ontologica diversità emerge dalla notevole differenziazione delle sanzioni penali, graduate in funzione del diverso disvalore sociale, ponendo sullo stesso piano tutte le ipotesi di lesioni gravi o gravissime (art. 590-bis cod. pen.) e di omicidio stradale (art. 589-bis cod. pen.).

3.- Le due ordinanze di rimessione pongono questioni di costituzionalità strettamente connesse e pertanto i relativi giudizi incidentali possono essere riuniti e decisi con un'unica pronuncia.

4.- La questione avente ad oggetto l'art. 222, comma 3-ter, cod. strada, sollevata dal solo Tribunale ordinario di Torino, è inammissibile per difetto di rilevanza.

La disposizione censurata prevede che, nel caso di applicazione della sanzione accessoria della revoca della patente di guida di cui al quarto periodo del comma 2 del medesimo art. 222 per i reati di cui agli artt. 589-bis, primo comma, e 590-bis cod. pen., l'interessato non può conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca. Tale termine è raddoppiato nel caso in cui l'interessato sia stato in precedenza condannato per i reati di cui all'art. 186, commi 2, lettere b) e c), e 2-bis, ovvero di cui all'art. 187, commi 1 e 1-bis, cod. strada. Il termine è ulteriormente aumentato sino a dodici anni nel caso in cui l'interessato non abbia ottemperato agli obblighi di cui all'art. 189, comma 1, e si sia dato alla fuga.

Nel precedente comma 3-bis della medesima disposizione, non investito dalle censure del giudice rimettente, è prevista una durata di quindici anni per poter conseguire una nuova patente nel caso di condanna per i reati di cui all'art. 589-bis, secondo, terzo e quarto comma, cod. pen., e di dieci anni nel caso di condanna per il reato di cui all'art. 589-bis, quinto comma, cod. pen.

La disposizione censurata disciplina quindi, con riferimento a plurime fattispecie, il conseguimento di una nuova patente di guida dopo l'applicazione da parte del giudice penale della sanzione amministrativa della revoca della stessa in caso di condanna per il reato di omicidio stradale o di lesioni personali stradali gravi o gravissime. Ma il conseguimento di una nuova patente di guida, dopo un periodo di tempo più o meno lungo, determinato per legge, non è oggetto del giudizio *a quo*.

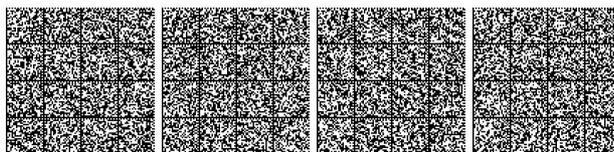
Il giudice non deve fare applicazione di tale disposizione. In caso di pronuncia di condanna per il reato di omicidio stradale o di lesioni personali stradali, gravi o gravissime, è chiamato solo ad applicare - automaticamente e in ogni caso, per quanto si viene ora a dire - la sanzione amministrativa della revoca della patente. Ma non determina il periodo di tempo necessario per conseguire una nuova patente di guida, che è fissato dalla legge e che rileva nel procedimento amministrativo successivamente promosso dall'interessato per ottenere il provvedimento autorizzatorio.

In sede di possibile contestazione, innanzi al giudice competente, della legittimità dell'eventuale diniego del provvedimento autorizzatorio perché richiesto prima del decorso del tempo previsto per legge, può aver ingresso la censura di sospetta illegittimità costituzionale della norma che tale presupposto pone fissando la durata del periodo di tempo prima del quale non è possibile il rilascio della nuova patente di guida.

5.- Le questioni aventi ad oggetto l'art. 590-*quater* cod. pen., sollevate dal GUP del Tribunale ordinario di Roma e dal Tribunale ordinario di Torino, sono invece ammissibili.

Oggetto dei due giudizi a quibus - il primo in sede di giudizio abbreviato innanzi al giudice dell'udienza preliminare, il secondo in sede dibattimentale nelle forme del rito ordinario - è la responsabilità penale di due imputati, accusati dei reati rispettivamente di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi, sicché si pone per entrambi i giudici rimettenti il problema di applicare la disposizione censurata.

Per quantificare la pena i giudici rimettenti devono tener conto del divieto - posto dalla disposizione censurata (art. 590-*quater* cod. pen.) - di bilanciamento delle circostanze aggravanti di cui all'art. 589-bis, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, cod. pen. - quanto all'omicidio stradale - e all'art. 590-bis, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, cod. pen. - quanto alle lesioni personali stradali gravi o gravissime - con le concorrenti circostanze attenuanti,



diverse da quelle previste dagli artt. 98 e 114 cod. pen. La disposizione censurata prevede che le attenuanti non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto alle aggravanti.

La prospettiva di dover fare applicazione della disposizione censurata è concreta, avendo entrambi i giudici rimettenti identificato la circostanza aggravante e quella attenuante, ricorrenti nel caso di specie, e per le quali opera il divieto di bilanciamento.

Il GUP del Tribunale ordinario di Roma, nel processo per omicidio stradale, deve tener conto dell'aggravante (ex art. 589-*bis*, secondo comma, cod. pen.) della guida in stato di ebbrezza alcolica oltre la soglia di tasso alcolemico di cui all'art. 186, comma 2, lettera *c*), cod. strada, e l'attenuante di cui al settimo comma dell'art. 589-*bis* cod. pen. perché l'evento, nella specie, non era stato esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole in quanto la parte offesa, all'interno del veicolo tamponato, era anch'essa in colpa non avendo indossato la cintura di sicurezza. Inoltre, il guidatore di tale veicolo era sotto l'effetto di stupefacenti e nel tratto di strada dove era avvenuto il sinistro l'illuminazione non era funzionante.

A sua volta il Tribunale ordinario di Torino, nel processo per lesioni personali stradali gravi, deve tener conto dell'aggravante del quinto comma dell'art. 590-*bis* cod. pen., contestata in ragione della violazione dell'indicazione luminosa del semaforo proiettante luce rossa per i veicoli, e l'attenuante di cui al settimo comma dell'art. 590-*bis* cod. pen. perché l'evento non era stato esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole in quanto la parte offesa, investita mentre attraversava la strada, era anch'essa in colpa non avendo rispettato l'indicazione luminosa del semaforo proiettante luce rossa per i pedoni.

Con queste puntuali indicazioni entrambi i giudici rimettenti hanno soddisfatto l'onere motivazionale della rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, non essendo necessaria in particolare alcuna ulteriore, più specifica, motivazione in ordine alla possibile colpevolezza degli imputati, che è ancora sub iudice.

6.- Parimenti ammissibile è la questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale ordinario di Torino e avente ad oggetto l'art. 222, comma 2, cod. strada.

Essendo il giudice rimettente investito della cognizione di un processo per il reato di lesioni personali stradali gravi, si ha che, in caso di condanna, consegue per l'imputato la revoca della patente di guida in applicazione dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, cod. strada, che il giudice è chiamato ad applicare per irrogare la conseguente sanzione amministrativa.

È vero che tale disposizione prevede che è il prefetto che emette il provvedimento di revoca della patente e di inibizione alla guida sul territorio nazionale. Ma si tratta di un mero atto amministrativo consequenziale di esecuzione dell'ordine giudiziale; la pronuncia della revoca della patente, quale sanzione amministrativa che accede alla dichiarazione di responsabilità penale per i reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime, è demandata al giudice, come previsto espressamente dal comma 1 dell'art. 222.

È d'altra parte sufficiente, sotto il profilo della rilevanza, che il giudice rimettente abbia indicato la condotta dell'imputato causativa dell'evento lesivo (investimento di un pedone) e la colpa addebitata a quest'ultimo (mancato rispetto del semaforo rosso). Ciò implica un plausibile giudizio prognostico di responsabilità dell'imputato che rende concreta la possibilità per il giudice rimettente di dover fare applicazione della disposizione censurata.

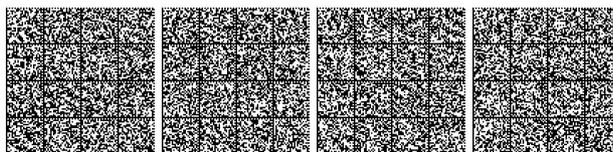
7.- Nel merito, vanno esaminate innanzi tutto le questioni di costituzionalità dell'art. 590-*quater* cod. pen.

8.- Vanno premessi l'ambito e la portata del contesto normativo in cui si inserisce la disposizione censurata, che prevede: «Quando ricorrono le circostanze aggravanti di cui agli articoli 589-*bis*, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 589-*ter*, 590-*bis*, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 590-*ter*, le concorrenti circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 114, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni si operano sulla quantità di pena determinata ai sensi delle predette circostanze aggravanti».

Tale disposizione è stata inserita dall'art. 1, comma 2, della legge n. 41 del 2016, che ha sostituito l'originario art. 590-*bis* cod. pen. con gli attuali articoli da 590-*bis* a 590-*quinquies* cod. pen., a decorrere dal 25 marzo 2016, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, comma 8, della medesima legge.

La disposizione denunciata assegna alle aggravanti ad effetto speciale dei due nuovi reati - omicidio stradale (art. 589-*bis* cod. pen.) e lesioni personali stradali gravi o gravissime (art. 590-*bis* cod. pen.) - un regime particolare: l'esclusione dal giudizio di comparazione tra circostanze previsto in generale dall'art. 69 cod. pen.

In vero nell'originaria formulazione dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. questo particolare regime di esclusione accomunava tutte le circostanze aggravanti (in realtà, anche quelle attenuanti), per le quali la legge stabiliva una pena di specie diversa o determinava la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato (cosiddette circostanze a effetto speciale). Apparteneva alla discrezionalità del legislatore, che intendesse dare particolare rilievo ad



una circostanza del reato, conformarla come circostanza ad effetto speciale. In tal caso non si sarebbe posta l'esigenza di comparazione con le circostanze attenuanti, che avrebbero operato dopo quelle ad effetto speciale.

Questa generale fattispecie di esclusione della comparazione delle circostanze è venuta meno nel 1974 (decreto-legge 11 aprile 1974 n. 99, recante «Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale», convertito, con modificazioni, in legge 7 giugno 1974, n. 220) con la riformulazione del quarto comma dell'art. 69 cod. pen. in termini diametralmente opposti. Si prevedeva infatti che il regime del bilanciamento delle circostanze attenuanti e aggravanti si applicasse anche a qualsiasi circostanza per la quale la legge stabiliva una pena di specie diversa o determinava la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato.

Il legislatore però ben presto ha sentito la necessità, per alcune aggravanti solitamente qualificate come "privilegiate", di reintrodurre in modo mirato l'esclusione della comparazione tra circostanze per perseguire una politica di più rigoroso contrasto di alcune condotte delittuose.

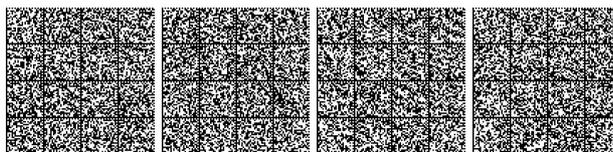
Un'ipotesi che è venuta all'esame di questa Corte è stata l'aggravante prevista dall'art. 1 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625 (Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, in legge 6 febbraio 1980, n. 15, per i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, e quelle contemplate per il nuovo reato previsto dall'art. 280 cod. pen. (attentato per finalità terroristiche o di eversione). Con due pronunce quasi coeve (sentenze n. 38 e n. 194 del 1985) questa Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'una e dell'altra disposizione accedendo a un'interpretazione adeguatrice secondo cui il giudice poteva sì tener conto delle attenuanti, ma solo dopo aver calcolato l'aggravamento di pena per la circostanza aggravante privilegiata (ciò che il giudice rimettente riteneva non fosse possibile fare).

Ha affermato questa Corte (sentenza n. 38 del 1985) che «[n]ell'art. 69 cod. pen., infatti, l'obbligatorietà del giudizio di bilanciamento ha una sua razionalità nell'essenza stessa di quella valutazione, che è giudizio di valore globale del fatto». Ma il legislatore può sospendere l'applicazione dell'art. 69 cod. pen., togliendo al giudice il potere discrezionale di operare il bilanciamento a compensazione delle aggravanti o a favore delle attenuanti in un'ottica di inasprimento sanzionatorio. Si tratta di una «grave limitazione» che in sé non è illegittima, ma non può accompagnarsi anche alla irrilevanza *ex lege* delle circostanze attenuanti. Con questa limitazione, si è quindi riconosciuto che appartiene alla discrezionalità del legislatore introdurre speciali ipotesi di circostanze aggravanti privilegiate che sono sottratte al bilanciamento di cui all'art. 69 cod. pen.

In seguito numerose sono state le disposizioni che, in riferimento a particolari reati, hanno previsto aggravanti speciali sottratte alla comparazione dell'art. 69 cod. pen., tra le quali spicca l'aggravante del metodo e dell'agevolazione mafiosa (art. 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, recante «Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa», convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 1991, n. 203). Questa clausola di esclusione della comparazione è oggi prevista dall'art. 416-*bis*.1 cod. pen. (Circostanze aggravanti e attenuanti per reati connessi ad attività mafiose) - articolo inserito dall'art. 5, comma 1, lettera *d*), del decreto legislativo 1º marzo 2018, n. 21, recante «Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera *q*), della legge 23 giugno 2017, n. 103» - che stabilisce, al secondo comma, che le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli artt. 98 e 114 cod. pen., concorrenti con l'aggravante di cui al primo comma della medesima disposizione, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a questa e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alla predetta aggravante.

Il quarto comma dell'art. 69 cod. pen. è stato in seguito novellato introducendo un'eccezione di carattere generale al bilanciamento delle circostanze, ma solo come divieto di prevalenza delle attenuanti. L'art. 3, comma 1, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), ha così riformulato il quarto comma dell'art. 69 cod. pen.: «Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle circostanze inerenti alla persona del colpevole, esclusi i casi previsti dall'articolo 99, quarto comma, nonché dagli articoli 111 e 112, primo comma, numero 4), per cui vi è divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulle ritenute circostanze aggravanti, ed a qualsiasi altra circostanza per la quale la legge stabilisca una pena di specie diversa o determini la misura della pena in modo indipendente da quella ordinaria del reato».

Ancora più recentemente l'art. 5, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 21 del 2018 ha introdotto l'art. 69-*bis* cod. pen. che prevede per i delitti di cui all'art. 407, comma 2, lettera *a*), numeri da 1) a 6) del codice di procedura penale un generale divieto di bilanciamento di circostanze aggravanti e attenuanti nell'ipotesi in cui chi ha determinato altri a commettere il reato, o si è avvalso di altri nella commissione del delitto, ne è il genitore esercente la responsabilità genitoriale ovvero il fratello o la sorella e che le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti.



9.- In questo contesto normativo, che prevede plurime ipotesi di divieto di bilanciamento tra circostanze aggravanti “privilegiate” e circostanze attenuanti, si inserisce la disposizione censurata che contempla analogo divieto con riferimento alle circostanze aggravanti di cui ai commi secondo, terzo, quarto, quinto e sesto, sia dell’art. 589-*bis* (omicidio stradale), sia dell’art. 590-*bis* (lesioni personali stradali gravi o gravissime) cod. pen.

Tale divieto segna un marcato irrigidimento della disciplina di contrasto di tali condotte lesive del bene della vita e dell’integrità fisica delle persone.

Per lungo tempo l’omicidio stradale e le lesioni personali stradali gravi o gravissime hanno costituito solo ipotesi circostanziate dei corrispondenti reati comuni.

Già l’art. 1 della legge 11 maggio 1966, n. 296, recante «Modifiche degli articoli 589 (omicidio colposo) e 590 (lesioni personali colpose) del codice penale», nel riformulare l’art. 589 cod. pen. (omicidio colposo), prevedeva il fatto commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale, limitandosi ad aumentare il minimo della pena dell’omicidio colposo (da sei mesi di reclusione ad un anno). E parimenti il successivo art. 2 prevedeva distintamente la condotta di lesioni personali colpose gravi e gravissime con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale.

Solo nel 2006 (legge 21 febbraio 2006, n. 102, recante «Disposizioni in materia di conseguenze derivanti da incidenti stradali») c’è stato un primo deciso inasprimento delle pene con la riformulazione del secondo comma dell’art. 589 cod. pen. e del terzo comma dell’art. 590 cod. pen. In particolare, la pena per l’omicidio colposo per violazione delle norme sulla circolazione stradale è stata elevata nel minimo (da uno a due anni di reclusione) con il limite massimo di cinque anni di reclusione.

È seguito nel 2008 (decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 125) un ulteriore inasprimento delle pene e, soprattutto, è stato introdotto per la prima volta - nell’art. 590-*bis* cod. pen. - il divieto di bilanciamento delle circostanze aggravanti “privilegiate” con le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli artt. 98 e 114 cod. pen.

In particolare, vengono contemplate nuove aggravanti a effetto speciale. Nel novellato art. 589 cod. pen. si prevede, nel comma 3, che si applica la pena della reclusione da tre a dieci anni se il fatto è commesso con violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale da soggetto in stato di ebbrezza alcolica ai sensi dell’art. 186, comma 2, lettera c), cod. strada, o da soggetto sotto l’effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope. Analoga aggravante viene introdotta nell’art. 590, comma 3, cod. pen. nel caso di lesioni personali gravi o gravissime.

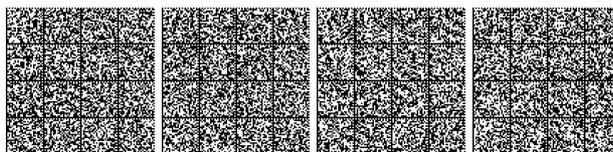
Ma ciò che maggiormente rileva al fine del presente giudizio di legittimità costituzionale è l’art. 590-*bis* cod. pen. sul computo delle circostanze dei due reati; disposizione questa che, anticipando negli stessi termini quella attualmente censurata, già prevedeva: «Quando ricorre la circostanza di cui all’articolo 589, terzo comma, ovvero quella di cui all’articolo 590, terzo comma, ultimo periodo, le concorrenti circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 114, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni si operano sulla quantità di pena determinata ai sensi delle predette circostanze aggravanti».

In seguito, l’allarme sociale suscitato dal ricorrente fenomeno delle “vittime della strada” - alcune migliaia di morti sull’asfalto ogni anno e ancor di più feriti in modo grave o gravissimo - ha indotto il legislatore, con la legge n. 41 del 2016, a fare un salto di livello nell’azione di contrasto di condotte gravemente colpevoli nella guida di veicoli a motore.

Si abbandona la fattispecie del mero reato circostanziato e si introducono due nuovi reati speciali - omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime - accompagnati, in parallelismo, da plurime aggravanti “privilegiate” in quanto presidiate dalla clausola di esclusione della comparazione con le attenuanti (art. 590-*quater* cod. pen.), che ripete, con un ambito più ampio, l’analoga regola posta in precedenza dall’art. 590-*bis* cod. pen.

Al legislatore però non è sfuggito che possono esserci condotte che, seppur legate con nesso di causalità all’evento dannoso (sia morte, sia lesioni gravi o gravissime), possono in concreto avere un’efficienza causale non esclusiva. Per moderare il notevole maggior rigore della risposta sanzionatoria il legislatore ha introdotto - nel settimo comma sia dell’art. 589-*bis* che dell’art. 590-*bis* cod. pen. - un’inedita attenuante ad effetto speciale del tutto particolare perché attiene all’efficienza causale e che vale - in via eccezionale - a derogare al principio dell’equivalenza delle concause (art. 41 cod. pen.).

Si tratta di un’attenuante tutt’affatto speciale nel panorama delle circostanze del reato proprio perché afferisce al rapporto causale retto dal generale principio dell’equivalenza delle cause (art. 41 cod. pen.), che vuole che il concorso di cause preesistenti o simultanee o sopravvenute, anche se indipendenti dall’azione od omissione del colpevole, non esclude il rapporto di causalità fra l’azione od omissione e l’evento; e ciò è vero anche quando la causa preesistente o simultanea o sopravvenuta consiste nel fatto illecito altrui.



Nei reati puniti a titolo di colpa l'eventuale concorso della colpa della parte offesa non solo non esclude né interrompe il rapporto di causalità, ma neppure vale come circostanza attenuante, bensì può essere tenuta in conto dal giudice, sotto il profilo della modalità della condotta del colpevole, nella graduazione della pena ai sensi dell'art. 133 cod. pen. Costituisce, invece, circostanza attenuante comune solo l'essere concorso a determinare l'evento, insieme con l'azione o l'omissione del colpevole, il fatto doloso della persona offesa (art. 62, primo comma, numero 5, cod. pen.); ciò che è ben diverso dal concorso del fatto colposo della parte offesa che invece - sia detto incidentalmente - rileva sul piano civilistico del risarcimento del danno (artt. 2056 e 1227 del codice civile). Solo in caso di cooperazione colposa (art. 113 cod. pen.) può venire in rilievo la «minima importanza» dell'apporto del concorrente come circostanza attenuante (ex art. 114 cod. pen.), la quale - in caso di omicidio stradale o di lesioni personali stradali - è espressamente sottratta al divieto di bilanciamento previsto dall'art. 590-*quater* cod. pen.

Il legislatore del 2016, nel creare due reati colposi di nuovo conio (artt. 589-*bis* e 590-*bis* cod. pen.), che in precedenza per lungo tempo avevano costituito invece reati comuni aggravati dalla violazione delle norme sulla circolazione stradale, li ha accompagnati con la contestuale introduzione di questa attenuante che non solo è a effetto speciale, ma ha anche un contenuto marcatamente diverso da quello delle circostanze attenuanti comuni. Il suo presupposto è dato dal carattere non esclusivo dell'efficienza causale della condotta dell'imputato; circostanza che ricade nel divieto di bilanciamento posto dalla disposizione censurata diversamente dalla circostanza attenuante dell'apporto di «minima importanza» del concorrente nella cooperazione colposa.

10.- Ciò premesso, quanto all'ambito e alla portata del divieto di bilanciamento delle circostanze del reato, previsto dalla disposizione oggetto di scrutinio, è poi preliminare all'esame del merito delle censure prospettate dai giudici rimettenti l'esatta delimitazione - nel contesto del quadro normativo di riferimento come sopra sommariamente descritto - del perimetro delle questioni di costituzionalità.

Pur censurando entrambi la speciale preclusione del bilanciamento delle circostanze privilegiate sia nell'omicidio stradale che nelle lesioni personali stradali gravi o gravissime, recata dalla disposizione oggetto di scrutinio, essi non pongono in dubbio la legittimità della scelta del legislatore del 2016 di assegnare alle circostanze aggravanti a effetto speciale, sia dell'art. 589-*bis* sia dell'art. 590-*bis* cod. pen., il particolare regime, certamente di rigore, previsto dall'art. 590-*quater* cod. pen. che replica la stessa disciplina derogatoria dell'ordinario bilanciamento delle circostanze, anche a effetto speciale, ai sensi dell'art. 69 cod. pen., già prevista dal previgente art. 590-*bis*.

Nessuna questione di costituzionalità è attualmente posta con tale ampiezza con riferimento all'art. 590-*quater* cod. pen., così come in passato nessuna questione è stata sollevata con riferimento al simmetrico art. 590-*bis* cod. pen. nel testo precedente la legge n. 41 del 2016.

Entrambi i giudici rimettenti sollevano invece una questione di costituzionalità più specifica che può porsi solo con riferimento al riformulato quadro normativo a seguito della riforma del 2016 perché il divieto di bilanciamento è censurato unicamente in riferimento all'attenuante a effetto speciale del settimo comma dell'art. 589-*bis* e del simmetrico (e di identico contenuto) settimo comma dell'art. 590-*bis* cod. pen.: la circostanza - ignota al richiamato quadro normativo prima della riforma del 2016 - che ha come presupposto essere la condotta dell'imputato la causa non esclusiva dell'evento.

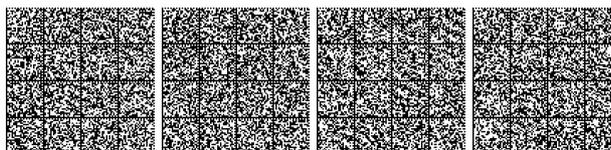
Il divieto di bilanciamento è poi censurato, rispettivamente, a due aggravanti specifiche: per l'omicidio stradale, l'aggravante di cui al secondo comma dell'art. 589-*bis* cod. pen. (guida in stato di ebbrezza alcolica); per le lesioni personali stradali, l'aggravante di cui al quinto comma, numero 2), dell'art. 590-*bis* cod. pen. (attraversamento di un'intersezione stradale quando il semaforo proietta luce rossa per i veicoli).

Questa limitazione delle questioni di costituzionalità è peraltro pienamente aderente all'oggetto dei giudizi a quibus perché - come si è già posto in rilievo - entrambi i giudici rimettenti si confrontano con due reati colposi in cui, ricorrendo il concorso di colpa della parte offesa, la condotta dell'imputato appare essere causa non esclusiva dell'evento.

Nella fattispecie delle lesioni personali stradali, aggravate dall'inosservanza dell'indicazione semaforica, il Tribunale ordinario di Torino riferisce che il pedone investito aveva attraversato la strada nonostante il semaforo proiettasse luce rossa per i pedoni.

Nella fattispecie dell'omicidio stradale, aggravato dalla guida in stato di ebbrezza alcolica, il GUP del Tribunale ordinario di Roma riferisce che la parte offesa non indossava la cintura di sicurezza. Aggiunge poi, in termini assolutamente generici, che l'illuminazione pubblica non era funzionante e che il guidatore del veicolo tamponato era sotto l'effetto di sostanze stupefacenti.

Peraltro, in vero, il GUP, in via meramente argomentativa, rileva che l'efficienza causale non esclusiva della condotta dell'imputato potrebbe essere anche di «minima importanza» perché ipotizza che «si accerti un grado di colpa pari all'1% in capo all'imputato (poiché per il restante 99% la colpa è dell'altro conducente rimasto ucciso nel sinistro)». Ma



lo stesso GUP ritiene che non sia questo il caso di specie perché neppure ipotizza che la condotta colposa dell'imputato (essersi posto alla guida in stato di ebbrezza alcolica) abbia avuto - o possa aver avuto - una così ridotta efficienza causale. Né tanto meno fa alcuna comparazione con il trattamento del concorrente nella cooperazione colposa (art. 113 cod. pen.) il cui apporto, in termini di efficienza causale, sia stato di «minima importanza» (art. 114 cod. pen.); fattispecie questa che, rilevando come circostanza attenuante, è espressamente esclusa dal divieto di bilanciamento previsto dalla disposizione censurata. Sicché, l'ipotesi estrema della condotta del colpevole che risulti essere di «minima importanza» rispetto al concorso di colpa della parte offesa e all'eventuale concorso di altre cause dell'evento, non appartiene in realtà alle sollevate questioni di costituzionalità; né potrebbe esserlo per difetto di rilevanza.

Pertanto, le due fattispecie all'esame dei giudici rimettenti sono sovrapponibili in quanto accomunate dal fatto che in entrambe ricorre la circostanza attenuante dell'efficacia (meramente) non esclusiva della condotta dell'imputato perché a determinare l'evento ha concorso anche il comportamento colposo della parte offesa (settimo comma sia dell'art. 589-bis, sia dell'art. 590-bis cod. pen.); circostanza che, in applicazione della disposizione censurata, non può essere bilanciata rispettivamente con l'aggravante della guida in stato di ebbrezza (secondo comma dell'art. 589-bis cod. pen.) e con l'aggravante dell'attraversamento di un'intersezione con il semaforo rosso (quinto comma, numero 2, dell'art. 590-bis cod. pen.).

Solo con riferimento a tale speciale circostanza attenuante - nella misura in cui questa sussiste in ragione di un generico concorso di colpa della parte offesa (o anche di altre concause), che rende «non esclusivo» l'apporto causale della condotta dell'imputato - sono poste le questioni di legittimità costituzionale.

11.- Tutto ciò premesso, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 590-bis cod. pen. non sono fondate.

12.- Non vi è dubbio che la legge n. 41 del 2016, al culmine del (sopra descritto) progressivo sviluppo normativo lungo la direttrice costante del sempre più incisivo contrasto delle condotte gravemente colpose nella conduzione di veicoli a motore, che maggiormente pongono a rischio la vita e l'integrità fisica delle persone, ha inasprito la risposta sanzionatoria in termini di pene irrogabili, soprattutto nel minimo.

Quanto all'omicidio stradale, oggetto del giudizio *a quo* innanzi al GUP del Tribunale ordinario di Roma, per l'aggravante a effetto speciale in questione, contestata all'imputato per aver guidato in stato di ebbrezza alcolica (secondo comma dell'art. 589-bis cod. pen.), è prevista una pena della reclusione da otto a dodici anni.

L'aggravamento sanzionatorio rispetto al regime previgente - quello introdotto dal decreto-legge n. 92 del 2008, come convertito, in vigore fino alla legge n. 41 del 2016 - è marcato perché la pena prima prevista per la medesima condotta era quella della reclusione da tre a dieci anni.

Però nel regime vigente - e non anche in quello precedente - il carattere non esclusivo dell'efficienza causale della condotta dell'imputato comporta (ex art. 589-bis, settimo comma, cod. pen.) una diminuzione di pena fino alla metà e quindi il minimo della pena può ridursi fino a quattro anni.

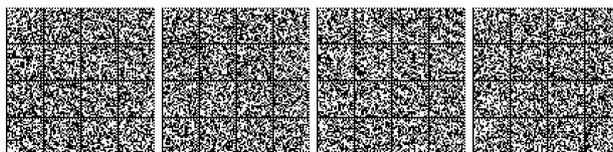
La stessa condotta - omicidio stradale con guida in stato di ebbrezza alcolica - che prima era sanzionata con una pena minima di tre anni di reclusione, dopo la legge n. 41 del 2016 lo è con una pena minima di quattro anni di reclusione ove ricorra, in ipotesi, il concorso di colpa della parte offesa e, quindi, l'efficienza causale della condotta dell'imputato non abbia carattere esclusivo. Infatti, ove ricorra l'attenuante in esame, la diminuzione fino alla metà può essere operata, per effetto della preclusione di cui all'art. 590-*quater* cod. pen., solo sulla pena prevista per la fattispecie aggravata.

Quanto alle lesioni stradali gravi - oggetto del giudizio *a quo* innanzi al Tribunale ordinario di Torino - è ora prevista la pena della reclusione da un anno e sei mesi a tre anni, ove ricorra l'aggravante di cui al quinto comma, numero 2), dell'art. 590-bis cod. pen., stante l'attraversamento di un'intersezione stradale con il semaforo disposto al rosso per i veicoli. Ricorrendo l'attenuante del settimo comma dell'art. 590-bis cod. pen. la pena, per effetto della preclusione censurata, è diminuita fino a nove mesi di reclusione.

Si tratta di sanzioni indubbiamente severe perché nelle ipotesi attenuate all'esame dei giudici rimettenti la pena minima per l'omicidio è di quattro anni di reclusione e quella minima per le lesioni gravi è di nove mesi di reclusione.

Esse rientrano, però, nell'ambito dell'esercizio non irragionevole della discrezionalità del legislatore che ha ritenuto, secondo una non sindacabile opzione politica in materia penale, di contrastare in modo più energico condotte gravemente lesive dell'incolumità delle persone, che negli ultimi anni hanno creato diffuso allarme sociale.

Ha affermato questa Corte (sentenza n. 179 del 2017) che dal principio di legalità sancito all'art. 25 Cost. discende che «le scelte sulla misura della pena sono affidate alla discrezionalità politica del legislatore» sempre che il trattamento sanzionatorio sia proporzionato alla violazione commessa e non comprometta la finalità di rieducazione del condannato. Con riferimento ad altra disposizione incriminatrice, pure «caratterizzata da un consistente inasprimento del trattamento sanzionatorio», la Corte ha ritenuto che a essa non appartengono «valutazioni discrezionali di dosimetria



sanzionatoria penale, di esclusiva pertinenza del legislatore» e che nella fattispecie non erano stati superati «i limiti costituzionali alla previsione di risposte punitive rigide», tenuto anche conto della graduabilità della pena tra il minimo e il massimo che offre al giudice la possibilità di renderla maggiormente proporzionata alla gravità della condotta contestata (sentenza n. 233 del 2018).

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, le valutazioni sulla dosimetria della pena appartengono alla «rappresentanza politica, [...] attraverso la riserva di legge sancita nell'art. 25 Cost.» (sentenza n. 236 del 2016), e sono assoggettate al giudizio di legittimità costituzionale solo a fronte di scelte palesemente arbitrarie del legislatore che, per la loro manifesta irragionevolezza, evidenzino un uso distorto della discrezionalità a esso spettante (*ex multis*, sentenze n. 142 del 2017, n. 148 e n. 23 del 2016, n. 81 del 2014, n. 394 del 2006; ordinanze n. 249 e n. 71 del 2007, n. 169 e n. 45 del 2006). Da ultimo questa Corte (sentenza n. 40 del 2019) ha precisato che «fermo restando che non spetta alla Corte determinare autonomamente la misura della pena (sentenza n. 148 del 2016), l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale che riguardano l'entità della punizione risulta condizionata non tanto dalla presenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nel sistema di previsioni sanzionatorie che, trasposte all'interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore (sentenza n. 233 del 2018)».

13.- Solo in caso di trattamenti sanzionatori manifestamente sproporzionati e di sperequazioni punitive di particolare gravità, questa Corte è intervenuta a riequilibrare la risposta sanzionatoria dell'ordinamento. Ma ciò è avvenuto considerando la coerenza interna del regime sanzionatorio e l'offensività della condotta.

Proprio in tema di bilanciamento di circostanze questa Corte è intervenuta più volte a riequilibrare situazioni sperequate che vedevano condotte ritenute dal legislatore di minore offensività, le quali in ragione del divieto di prevalenza di specifiche circostanze attenuanti finivano per essere sanzionate in modo sproporzionato.

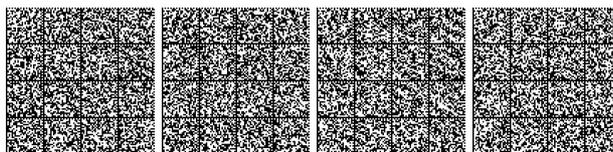
In passato - come già ricordato - è stata ritenuta la legittimità, in generale, della tecnica legislativa del divieto di prevalenza o equivalenza delle circostanze attenuanti su specifiche circostanze aggravanti in ragione di speciali esigenze di contrasto di condotte particolarmente lesive dell'integrità delle persone (sentenze n. 194 e n. 38 del 1985).

È vero che il giudizio di bilanciamento delle circostanze consente al giudice di apprezzare meglio lo specifico disvalore della condotta penalmente sanzionata. Ma quando ricorrono particolari esigenze di protezione di beni costituzionalmente tutelati, quale il diritto fondamentale e personalissimo alla vita e all'integrità fisica, ben può il legislatore dare un diverso ordine al gioco delle circostanze richiedendo che vada calcolato prima l'aggravamento di pena di particolari circostanze. Come già evidenziato (sentenza n. 251 del 2012), «[d]eroghe al bilanciamento [...] sono possibili e rientrano nell'ambito delle scelte del legislatore» e sono sindacabili da questa Corte «soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio» (sentenza n. 68 del 2012).

Questa «anomalia sanzionatoria» (sentenza n. 179 del 2017) si è verificata in ipotesi di particolari attenuanti cui il legislatore stesso ha assegnato un essenziale ruolo di riequilibrio della fattispecie penale.

Talvolta, quando il reato base, in ragione della sua formulazione, ha una portata ampia, il legislatore ritaglia ipotesi di minore gravità. È ciò che si è verificato per i fatti di «spaccio» di sostanze stupefacenti «di lieve entità», circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), prima della sua trasformazione in reato autonomo. La stessa tecnica legislativa ricorre per i fatti di ricettazione «di particolare tenuità» (attenuante prevista dall'art. 648, secondo comma, cod. pen.); per i fatti di minore gravità di abusi sessuali riconducibili alla nozione di violenza sessuale (art. 609-bis, terzo comma, cod. pen.); per i fatti di bancarotta fraudolenta, bancarotta semplice e ricorso abusivo al credito quando hanno cagionato un «danno patrimoniale di speciale tenuità» (art. 219, terzo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, recante «Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa»).

Con riferimento a queste particolari circostanze attenuanti la Corte ha ritenuto che il divieto, applicato a esse, della prevalenza di tutte le circostanze attenuanti sull'aggravante della recidiva ex art. 99, quarto comma, cod. pen., divieto introdotto nell'art. 69, quarto comma, cod. pen., conducesse a sanzionare condotte di minore offensività con pene non proporzionate. Ha, quindi, dichiarato, di volta in volta, l'illegittimità costituzionale di tale ultima disposizione nella parte in cui prevedeva il divieto di prevalenza di ciascuna di tali specifiche attenuanti in comparazione con l'aggravante privilegiata della recidiva reiterata (sentenze n. 251 del 2012, n. 105 e n. 106 del 2014, e n. 205 del 2017). Il legislatore può schermare l'ordinario bilanciamento di circostanze del reato, secondo i criteri dell'art. 69 cod. pen., ma non fino al punto di sanzionare condotte di minore gravità con pene eccessive perché sproporzionate rispetto al canone della necessaria offensività.



Ma nella fattispecie in esame, l'attenuante ad effetto speciale che viene in gioco non attiene all'offensività. Sia l'omicidio stradale che le lesioni personali stradali, ove ricorra l'attenuante di cui al settimo comma degli artt. 589-*bis* e 590-*bis* cod. pen., offendono comunque, anche nell'ipotesi così attenuata, il bene della vita e quello dell'integrità personale. L'attenuante speciale non identifica una fattispecie di minore offensività, ma si colloca sul piano del tutto distinto dell'efficienza causale dove opera il principio non già di proporzionalità, bensì quello di equivalenza delle concause dell'evento.

Maggiore, pertanto, è la discrezionalità del legislatore nel dimensionare l'incidenza di tale, eccezionale e del tutto particolare, attenuante nel calcolo della pena. È vero che il minimo della pena per il reato base (due anni di reclusione per l'omicidio stradale comune) è raddoppiato (quattro anni di reclusione) ove ricorrano a un tempo la suddetta circostanza aggravante (guida in stato di ebbrezza alcolica di cui al secondo comma dell'art. 589-*bis* cod. pen.) e l'attenuante dell'efficacia causale non esclusiva dell'azione o dell'omissione del colpevole di cui al settimo comma dell'art. 589-*bis* cod. pen. (in ragione del concorso della colpa della parte offesa o di altre concause). Ma tale differenziale sanzionatorio può dirsi rientrare nella discrezionalità del legislatore, esercitata nel limite della non irragionevolezza.

Il maggior rigore conseguente al divieto di bilanciamento di tale circostanza attenuante a effetto speciale trova ragione nel più incisivo contrasto di condotte altamente pericolose e che da tempo - come già rilevato - creano diffuso allarme sociale per il grave pregiudizio che arrecano alla sicurezza stradale, quale appunto la guida di veicoli a motore in stato di ebbrezza alcolica o di alterazione psico-fisica conseguente all'assunzione di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Altresì, per il reato di lesioni personali stradali vi è analogo - in vero anche più accentuato - differenziale sanzionatorio. Ma anche in tal caso la condotta di chi, alla guida di un veicolo a motore, attraversa un'intersezione con il semaforo disposto al rosso, così commettendo il reato di lesioni personali stradali gravi, aggravate da tale circostanza cosiddetta privilegiata (come nel giudizio pendente innanzi al Tribunale ordinario di Torino), pone gravemente in pericolo l'incolumità altrui e parimenti può dirsi non irragionevole l'esercizio della discrezionalità del legislatore nell'escludere che l'attenuante in esame (quella del settimo comma dell'art. 590-*bis* cod. pen.) possa essere valutata dal giudice come equivalente o prevalente rispetto a tale aggravante.

14.- Nè giova la comparazione che fa il GUP del Tribunale ordinario di Roma con altre ipotesi di omicidio colposo.

Il legislatore del 2016 - innovando rispetto ai precedenti (sopra richiamati) interventi normativi (del 1966, del 2006 e del 2008), che si erano mossi nel solco del reato comune di omicidio colposo introducendo solo specifiche circostanze aggravanti - ha reso autonoma la fattispecie penale dell'omicidio stradale. Ciò costituisce tipico esercizio di discrezionalità legislativa, espressione di una scelta politica in materia penale, in ragione di una diversa valutazione del rischio al quale sono esposti i beni della vita e dell'incolumità personale a causa di condotte giudicate particolarmente pericolose e quindi da contrastare con più severe sanzioni.

La diversità di fattispecie tra omicidio stradale e omicidio colposo comune costituisce ragione sufficiente del trattamento sanzionatorio differenziato.

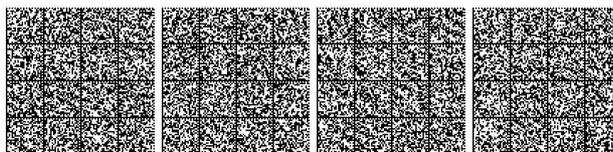
Naturalmente trovano applicazione ogni possibile ulteriore circostanza attenuante nonché eventuali diminuenti per la scelta del rito, che valgono a ridurre ulteriormente il rigore sanzionatorio insito nel divieto di bilanciamento delle circostanze aggravanti, quale previsto dalla disposizione censurata.

15.- In conclusione, avendo il legislatore introdotto un'attenuante a effetto speciale legata all'apporto causale del colpevole, non è irragionevole che, quando la valutazione sia limitata all'alternativa dell'efficacia "esclusiva", o non esclusiva, della condotta del colpevole, l'attenuante non possa essere bilanciata con le aggravanti "privilegiate" e segnatamente, quanto al reato di omicidio stradale (nel giudizio *a quo* innanzi al GUP del Tribunale ordinario di Roma), con l'aggravante di cui al secondo comma dell'art. 589-*bis* cod. pen. per aver guidato in stato di ebbrezza alcolica oltre la soglia di cui all'art. 186, comma 2, lettera c), cod. strada, e, quanto al reato di lesioni personali stradali gravi (nel giudizio *a quo* innanzi al Tribunale ordinario di Torino), con l'aggravante di cui al quinto comma, numero 2), dell'art. 590-*bis* cod. pen. per aver attraversato un'intersezione stradale con il semaforo disposto al rosso.

Rientra nella discrezionalità del legislatore, esercitata non irragionevolmente, graduare l'effetto diminuyente della pena di questa attenuante a effetto speciale in riferimento alle menzionate aggravanti "privilegiate" allorché ricorra un generico concorso della colpa della parte offesa o di altre concause che rendono non esclusivo l'apporto causale dell'azione o dell'omissione del colpevole.

16.- Occorre ora passare all'esame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, cod. strada, sollevata solo dal Tribunale ordinario di Torino.

17.- Giova premettere che inizialmente il comma 2 dell'art. 222 cod. strada, quale introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 102 (Disposizioni in materia di conseguenze derivanti da incidenti stradali), prevedeva



solo la sospensione della patente di guida, peraltro secondo una ben chiara progressione sanzionatoria: quando dal fatto derivava una lesione personale colposa la sospensione della patente era da quindici giorni a tre mesi; se invece derivava una lesione personale colposa grave o gravissima la sospensione della patente era fino a due anni; nel caso di omicidio colposo la sospensione era fino a quattro anni.

Solo successivamente la revoca della patente, come sanzione amministrativa accessoria alla condanna penale per il reato di omicidio (comune) colposo aggravato, è stata introdotta dal decreto-legge n. 92 del 2008 che ha modificato il comma 2 dell'art. 222 cod. strada, aggiungendo un quarto periodo così formulato: «Se il fatto di cui al terzo periodo è commesso da soggetto in stato di ebbrezza alcolica ai sensi dell'articolo 186, comma 2, lettera c), ovvero da soggetto sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope, il giudice applica la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente». Il richiamo del fatto di cui al precedente terzo periodo comportava che tale sanzione amministrativa conseguiva solo alla condanna per omicidio colposo.

La possibilità di revoca della patente è poi stata estesa al reato di lesioni colpose (comuni) gravi e gravissime dalla legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), che ha aggiunto il richiamo anche del secondo periodo del medesimo comma 2, sempre e solo in caso di guida in stato di ebbrezza alcolica (con tasso alcolemico superiore a quello previsto dall'art. 186, comma 2, lettera c, cod. strada) o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti.

Da ultimo, con la legge n. 41 del 2016 il legislatore non solo ha introdotto due nuovi reati (omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi o gravissime), elevando le pene con la previsione di plurime circostanze aggravanti "privilegiate" e aggravando il regime sanzionatorio con il già esaminato divieto di bilanciamento con le circostanze attenuanti, ma ha modificato anche il regime delle sanzioni amministrative accessorie, dettando una disciplina più rigorosa quanto alla revoca della patente di guida. La quale, peraltro, fuori dalle ipotesi in cui ricorra uno dei due reati suddetti, è anche contemplata, a determinate condizioni, dagli artt. 186, 186-bis e 187 cod. strada in caso di guida sotto l'influenza dell'alcool ovvero in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti.

Attualmente, la disposizione di cui all'art. 222 cod. strada, recante le sanzioni amministrative accessorie all'accertamento di reati, prevede, al comma 1, la regola di carattere generale per cui, se da una violazione delle norme del codice della strada derivano danni alle persone, il giudice applica con la sentenza di condanna le sanzioni amministrative accessorie della sospensione o della revoca della patente.

Ciò che però rileva maggiormente è il comma 2, rimasto immutato nei primi tre periodi, che stabilisce che quando dal fatto derivi una lesione personale colposa la sospensione della patente è da quindici giorni a tre mesi, mentre se la lesione personale colposa è grave o gravissima la sospensione della patente è fino a due anni. Nel caso poi di omicidio colposo la sospensione è fino a quattro anni.

Il quarto periodo - come appena ricordato - è stato invece riformulato dalla legge n. 41 del 2016, che ha previsto che in caso di condanna o di patteggiamento della pena per i reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime consegue sempre la revoca della patente di guida, anche ove sia stata concessa la sospensione condizionale della pena.

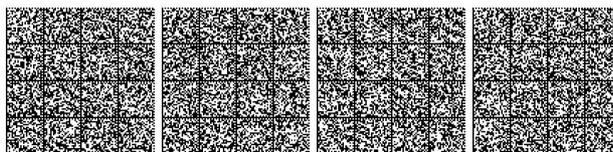
Ne è risultato, nel complesso, un marcato inasprimento delle sanzioni accessorie atteso che la revoca della patente è prevista indistintamente per tutte le ipotesi di reati cosiddetti stradali, sia nel caso in cui ricorrono le fattispecie cosiddette semplici, sia nel caso in cui sussistono le fattispecie aggravate, mentre la disciplina previgente delle sanzioni amministrative accessorie era maggiormente graduata.

18.- Ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, cod. strada è fondata nei termini che seguono.

19.- La disposizione censurata prevede la sanzione amministrativa della revoca della patente, estesa indistintamente a tutte le ipotesi - sia aggravate dalle circostanze "privilegiate", sia non aggravate - di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime.

Si è sopra esaminato (paragrafi n. 8 e n. 9) lo sviluppo normativo che ha condotto da ultimo alla configurazione di due nuove fattispecie di reato colposo (art. 589-bis e art. 590-bis cod. pen.), connotate dalla previsione di plurime circostanze aggravanti "privilegiate" con un differenziato trattamento sanzionatorio di maggior rigore, nonché dal divieto di bilanciamento tra circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli artt. 98 e 114 cod. pen., e quelle aggravanti a effetto speciale così introdotte.

L'aggravamento della risposta sanzionatoria, voluto dal legislatore del 2016, è quindi risultato articolato in più livelli. In perfetta simmetria le due citate disposizioni prevedono - per l'omicidio stradale e per le lesioni personali stradali - l'ipotesi base del reato colposo (al primo comma); l'ipotesi maggiormente aggravata della guida in stato di ebbrezza alcolica oltre una certa soglia di tasso alcolemico o sotto l'effetto di stupefacenti (ai commi secondo e terzo);



nonché un'ipotesi intermedia perché aggravata in misura minore (ai commi quarto, quinto e sesto), ma comunque con una pena aumentata rispetto all'ipotesi base.

Il disvalore della condotta in violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale è quindi articolato secondo una precisa graduazione. Il divario è di tutta evidenza se si pongono in comparazione le ipotesi base del primo comma dell'art. 589-*bis* e dell'art. 590-*bis* cod. pen. con le condotte, sanzionate con la pena più elevata, rientranti nel secondo e nel terzo comma di entrambe le disposizioni. La pena prevista ove ricorrano tali aggravanti privilegiate è marcatamente più elevata della pena base, come risulta in particolare dal fatto che i minimi di pena delle fattispecie circostanziate sono sensibilmente incrementati.

Invece, per la sanzione amministrativa della revoca della patente di guida vi è un indifferenziato automatismo sanzionatorio, che costituisce possibile indice di disparità di trattamento e irragionevolezza intrinseca.

In generale, questa Corte (sentenza n. 50 del 1980) ha affermato che «[i]n linea di principio, previsioni sanzionatorie rigide non appaiono [...] in armonia con il “volto costituzionale” del sistema penale; ed il dubbio d'illegittimità costituzionale potrà essere, caso per caso, superato a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima appaia ragionevolmente “proporzionata” rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato».

Più recentemente, tali principi sono stati ribaditi da questa Corte (sentenza n. 222 del 2018) che, con riferimento ai reati fallimentari, ha evidenziato che la gravità dei fatti concreti, riconducibili alle fattispecie penali, può essere marcatamente differente, censurando proprio la «rigidità applicativa» di una sanzione accessoria fissa.

In particolare, un profilo di irragionevolezza è già stato rilevato da questa Corte in un'ipotesi di automatismo della “revoca” amministrativa della patente di guida, prevista dall'art. 120, comma 2, cod. strada (sentenza n. 22 del 2018).

Orbene, nell'art. 222 cod. strada l'automatismo della risposta sanzionatoria, non graduabile in ragione delle peculiarità del caso, può giustificarsi solo per le più gravi violazioni contemplate dalle due citate disposizioni, quali previste, come ipotesi aggravate, sanzionate con le pene rispettivamente più gravi, dal secondo e dal terzo comma sia dell'art. 589-*bis*, sia dell'art. 590-*bis* cod. pen. Porsi alla guida in stato di ebbrezza alcolica (oltre la soglia di tasso alcolemico prevista dal secondo e dal terzo comma sia dell'art. 589-*bis*, sia dell'art. 590-*bis* cod. pen.) o sotto l'effetto di stupefacenti costituisce un comportamento altamente pericoloso per la vita e l'incolumità delle persone, posto in essere in spregio del dovuto rispetto di tali beni fondamentali; e, pertanto, si giustifica una radicale misura preventiva per la sicurezza stradale consistente nella sanzione amministrativa della revoca della patente nell'ipotesi sia di omicidio stradale, sia di lesioni personali gravi o gravissime.

Al di sotto di questo livello vi sono comportamenti pur gravemente colpevoli, ma in misura inferiore sicché non è compatibile con i principi di eguaglianza e proporzionalità la previsione della medesima sanzione amministrativa. In tal caso, l'automatismo della sanzione amministrativa più non si giustifica e deve cedere alla valutazione individualizzante del giudice.

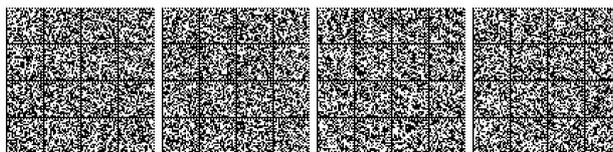
Oltre all'irragionevolezza intrinseca di una sanzione amministrativa fissa per tali ultimi comportamenti, c'è anche che nell'art. 222 cod. strada rimane vigente la prescrizione del secondo e del terzo periodo del comma 2, i quali prevedono rispettivamente che, quando dal fatto commesso con violazione del codice della strada derivi una lesione personale colposa grave o gravissima, la sospensione della patente è fino a due anni, mentre nel caso di omicidio colposo la sospensione è fino a quattro anni. Quindi coesistono nella stessa norma (comma 2 dell'art. 222 cod. strada) prescrizioni che si sovrappongono senza una chiara delimitazione di applicabilità.

Nel caso di condanna per il reato di omicidio stradale ex art. 589-*bis* cod. pen. è prevista, dal quarto periodo del comma 2 dell'art. 222 cod. strada, la sanzione amministrativa della revoca della patente. Invece, il precedente terzo periodo prevede, in caso di omicidio colposo con violazione delle norme del codice della strada, la sospensione della patente fino a quattro anni.

Analogamente, nel caso di condanna per il reato di lesioni personali stradali gravi o gravissime ex art. 590-*bis* cod. pen. è prevista, sempre dal quarto periodo del comma 2 dell'art. 222 cod. strada, la sanzione amministrativa della revoca della patente. Invece il precedente secondo periodo prevede, in caso di lesioni colpose con violazione delle norme del codice della strada, la sospensione della patente fino a due anni.

Vi è, quindi, anche una poco coerente sovrapposizione di fattispecie sanzionate, o no, con la revoca della patente, che si aggiunge all'irragionevolezza intrinseca della sanzione indifferenziata per ipotesi marcatamente diverse in termini di gravità della condotta.

20.- In conclusione, la revoca della patente di guida non può essere “automatica” indistintamente in ognuna delle plurime ipotesi previste sia dall'art. 589-*bis* (omicidio stradale) sia dall'art. 590-*bis* cod. pen. (lesioni personali stradali), ma si giustifica solo nelle ben circoscritte ipotesi più gravi sanzionate con la pena rispettivamente più elevata



come fattispecie aggravate dal secondo e dal terzo comma di entrambe tali disposizioni (guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di stupefacenti). Negli altri casi, che il legislatore stesso ha ritenuto di non pari gravità, sia nelle ipotesi non aggravate del primo comma delle due disposizioni suddette, sia in quelle aggravate dei commi quarto, quinto e sesto, il giudice deve poter valutare le circostanze del caso ed eventualmente applicare come sanzione amministrativa accessoria, in luogo della revoca della patente, la sospensione della stessa come previsto - e nei limiti fissati - dal secondo e dal terzo periodo del comma 2 dell'art. 222 cod. strada.

Pertanto, tale comma è costituzionalmente illegittimo, nel suo quarto periodo, nella parte in cui non prevede, ove non ricorrano le circostanze aggravanti privilegiate di cui al secondo e al terzo comma sia dell'art. 589-bis, sia dell'art. 590-bis cod. pen., la possibilità per il giudice di applicare, in alternativa alla sanzione amministrativa della revoca della patente di guida, quella della sospensione della patente, secondo il disposto del secondo e del terzo periodo del comma 2 dell'art. 222 cod. strada.

In questi casi il giudice, secondo la gravità della condotta del condannato, tenendo conto degli artt. 218 e 219 cod. strada, potrà sia disporre la sanzione amministrativa della revoca della patente di guida, sia quella, meno afflittiva, della sospensione della stessa per la durata massima prevista dal secondo e dal terzo periodo del medesimo comma 2 dell'art. 222 cod. strada.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui non prevede che, in caso di condanna, ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli artt. 589-bis (Omicidio stradale) e 590-bis (Lesioni personali stradali gravi o gravissime) del codice penale, il giudice possa disporre, in alternativa alla revoca della patente di guida, la sospensione della stessa ai sensi del secondo e terzo periodo dello stesso comma 2 dell'art. 222 cod. strada allorché non ricorra alcuna delle circostanze aggravanti previste dai rispettivi commi secondo e terzo degli artt. 589-bis e 590-bis cod. pen.;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 3-ter, cod. strada, sollevata dal Tribunale ordinario di Torino, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 590-quater cod. pen., inserito dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27 Cost., dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Roma e dal Tribunale ordinario di Torino, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

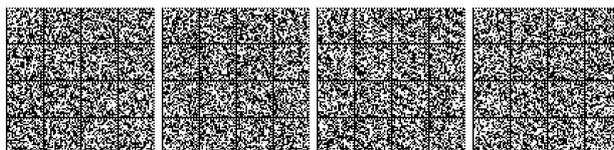
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



n. 89

Sentenza 19 febbraio - 17 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Razionalizzazione della spesa sanitaria - Verifica del conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa per il personale degli enti e delle aziende del Servizio sanitario nazionale.

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, comma 454.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 454, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosso dalla Regione Toscana, con ricorso notificato il 26 febbraio-5 marzo 2018, depositato in cancelleria il 6 marzo 2018, iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 26 febbraio-5 marzo 2018 e depositato il successivo 6 marzo (reg. ric. n. 25 del 2018), la Regione Toscana ha promosso, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 1, comma 454, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

La disposizione impugnata prevede che «[a]ll'articolo 17, comma 3-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo le parole: “della spesa di personale” sono inserite le seguenti: “, ovvero una variazione dello 0,1 per cento annuo, “».

1.1.- La Regione Toscana assume che la citata disposizione imponga una ulteriore variazione dello 0,1 per cento, allo scopo di ridurre la spesa per il personale sanitario, in coerenza con gli obiettivi già indicati dall'art. 2, commi 71



e 72, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e dall'art. 17, commi 3 e 3-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.

Se si attribuisse alla congiunzione «ovvero» un significato disgiuntivo, la variazione dello 0,1 per cento potrebbe essere considerata come alternativa alle altre misure che la Regione ha la facoltà di adottare allo scopo di conseguire «la graduale riduzione della spesa del personale sanitario».

La disposizione, tuttavia, si potrebbe prestare a una diversa lettura, che conferisca alla congiunzione un valore esplicativo e così imponga la variazione dello 0,1 per cento come «un vincolo che va raggiunto ogni anno sino al 2020».

In virtù di tale lettura, che parrebbe avvalorata dalla relazione illustrativa dell'emendamento presentato al Senato (Atto Senato 2960-B), la disposizione in esame, per «il suo carattere dettagliato e puntuale», non potrebbe essere considerata come «norma di principio volta al coordinamento della finanza pubblica».

1.2.- Ad avviso della Regione ricorrente, la previsione di una misura analitica, che non si limita a dettare criteri e obiettivi, ma indica «nel dettaglio gli strumenti concreti» funzionali a raggiungere quegli obiettivi, «comprime illegittimamente l'autonomia finanziaria», con conseguente «indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie territoriali».

Nel porre un vincolo puntuale e dettagliato con riguardo alla spesa del personale sanitario, che deve essere perseguito annualmente e non ha carattere transitorio, la disposizione impugnata non sarebbe riconducibile ai principi di coordinamento della finanza pubblica, che si limitano a sancire «obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente» e non indicano «strumenti o modalità per il perseguimento» di tali obiettivi.

1.3.- La disposizione è censurata anche per il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. Ad avviso della Regione ricorrente, essa non enuncerebbe un principio fondamentale, ma contemplerebbe una misura puntuale e dettagliata e disporrebbe una riduzione della spesa del personale, che «incide inevitabilmente sull'organizzazione del servizio sanitario regionale». Sarebbe violata, pertanto, la competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute, che include, secondo tale prospettiva, «anche l'individuazione delle modalità organizzative idonee per assicurare un efficiente servizio sanitario rispondente ai bisogni della collettività».

La misura sarebbe peraltro destinata a ripercuotersi su quelle Regioni «che gestiscono il servizio sanitario con personale pubblico assunto dalle aziende sanitarie ed ospedaliere».

2.- Con atto depositato il 10 aprile 2018, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibili, improcedibili e comunque infondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Toscana.

Il Presidente del Consiglio dei ministri replica che si potrebbero ravvisare profili di incostituzionalità soltanto se alla congiunzione «ovvero» non si attribuisse un valore disgiuntivo.

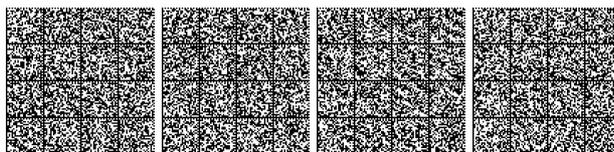
Peraltro, anche a volere intendere la variazione dello 0,1 per cento annuo «come ulteriore vincolo», si tratterebbe pur sempre di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, che ben può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e comprimere, sia pure in parte, gli spazi «entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni». La specificità delle prescrizioni non varrebbe comunque a escludere il carattere di principio di una norma, quando le prescrizioni siano legate al principio da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione.

La disposizione impugnata, nell'imporre alla spesa sanitaria regionale un obiettivo di carattere macroeconomico temporalmente limitato e nel concedere sufficienti alternative per attuarlo, non sarebbe lesiva dell'autonomia finanziaria della Regione e sarebbe «coerente con l'esigenza di assicurare nel breve periodo il concorso delle Regioni alla risoluzione di una grave situazione di emergenza economica del Paese».

3.- In vista dell'udienza, il 29 gennaio 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa per ribadire le conclusioni già formulate.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha inoltre precisato che la disposizione impugnata, a ben considerare, introduce una deroga in favore delle Regioni. Invero, il legislatore, pur lasciando immutato il tetto di spesa da raggiungere nell'anno 2020, consentirebbe, per gli anni precedenti, non solo una spesa superiore al tetto, ma anche «una dinamica crescente, in misura comunque non superiore allo 0,1% annuo». Peraltro, le modalità di verifica dell'adempimento delle prescrizioni sulla spesa del personale sarebbero state concordate tra Governo e Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Non sarebbero, pertanto, né ammissibili né fondate le censure di violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.



Considerato in diritto

1.- La Regione Toscana ha proposto in via principale questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 454, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), denunciando la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

1.1.- La disposizione impugnata, concernente la disciplina del concorso degli enti del Servizio sanitario nazionale alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e, in particolare, la riduzione delle spese del personale, ha modificato l'art. 17, comma 3-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111. Dopo le parole «della spesa di personale», l'art. 1, comma 454, della legge n. 205 del 2017 ha inserito l'inciso «, ovvero una variazione dello 0,1 per cento annuo,».

Nell'attuale formulazione, l'art. 17, comma 3-*bis*, del d.l. n. 98 del 2011 così stabilisce: «Alla verifica dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di cui al comma 3 del presente articolo si provvede con le modalità previste dall'art. 2, comma 73, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. La regione è giudicata adempiente ove sia accertato l'effettivo conseguimento di tali obiettivi. In caso contrario, per gli anni dal 2013 al 2019, la regione è considerata adempiente ove abbia raggiunto l'equilibrio economico e abbia attuato, negli anni dal 2015 al 2019, un percorso di graduale riduzione della spesa di personale, ovvero una variazione dello 0,1 per cento annuo, fino al totale conseguimento nell'anno 2020 degli obiettivi previsti all'articolo 2, commi 71 e 72, della citata legge n. 191 del 2009».

1.2.- La Regione Toscana denuncia la violazione dell'art. 119, secondo comma, Cost., sul presupposto che la disposizione impugnata contenga «un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa» e non si limiti a dettare criteri e obiettivi, ma indichi «nel dettaglio gli strumenti concreti» finalizzati a raggiungere tali obiettivi.

Intesa come previsione di un vincolo puntuale e dettagliato, che opera di anno in anno e non ha carattere transitorio, la disposizione impugnata comprimerebbe «illegittimamente l'autonomia finanziaria», con conseguente «indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie territoriali».

La Regione ricorrente denuncia altresì la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e argomenta a tale riguardo che la disposizione in esame contempla una riduzione della spesa del personale, destinata a incidere «inevitabilmente sull'organizzazione del servizio sanitario regionale» e a pregiudicare quelle Regioni «che gestiscono il servizio sanitario con personale pubblico assunto dalle aziende sanitarie ed ospedaliere».

Interpretata come misura aggiuntiva rispetto a quelle già imposte alle Regioni per la riduzione della spesa del personale sanitario, la previsione impugnata invaderebbe «le competenze regionali nella materia concorrente di “tutela della salute”, nel cui ambito rientra anche l'individuazione delle modalità organizzative idonee per assicurare un efficiente servizio sanitario rispondente ai bisogni della collettività».

Secondo la Regione ricorrente, la disposizione impugnata potrebbe anche prestarsi a una diversa lettura, che intenda la variazione dello 0,1 per cento annuo come misura alternativa, così da salvaguardare l'autonomia regionale in materia di tutela della salute.

2.- La Regione Toscana ha proposto un'impugnativa in via cautelativa e ipotetica, con una interpretazione prospettata soltanto come possibile.

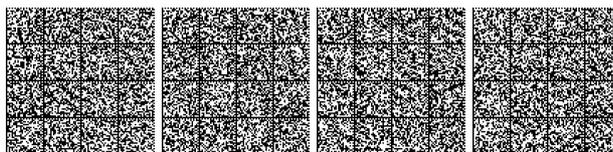
Per costante giurisprudenza di questa Corte, «possono trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili, purché non implausibili e comunque ragionevolmente desumibili dalle disposizioni impugnate» (*ex multis*, sentenza n. 103 del 2018, punto 4.1. del Considerato in diritto). Nel giudizio in via principale possono dunque essere dedotte «anche le lesioni in ipotesi derivanti da distorsioni interpretative delle disposizioni impugnate» (sentenza n. 270 del 2017, punto 4.2. del Considerato in diritto).

La lettura proposta dalla parte ricorrente, che attribuisce alla congiunzione «ovvero» un significato esplicativo e non già disgiuntivo e così individua nella variazione dello 0,1 per cento annuo della spesa una misura ulteriore e vincolante, non appare prima facie implausibile. Essa è suffragata dall'ambiguità semantica della congiunzione «ovvero», che solo un'accurata ricostruzione del contesto espressivo può contribuire a sciogliere.

Le questioni, pertanto, sono ammissibili.

3.- Nel merito le questioni non sono fondate, nei termini di séguito precisati.

3.1.- La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa». Tali limiti si iscrivono in



un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni dell'assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007, punto 5. del Considerato in diritto).

Il legislatore statale può dunque «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n. 52 del 2010, punto 12.3. del Considerato in diritto).

La disposizione impugnata si colloca nel percorso di graduale riduzione delle spese del personale sanitario, che ha preso le mosse, per quanto rileva ai fini dell'odierno scrutinio, con l'art. 1, comma 565, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)».

Allo scopo di «garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007-2009, in attuazione del protocollo d'intesa tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per un patto nazionale per la salute, sul quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome, in data 28 settembre 2006, ha espresso la propria condivisione», il legislatore ha inizialmente previsto che gli enti del Servizio sanitario nazionale concorressero «alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, non superino per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento».

Tale valutazione ha attribuito rilievo anche alle spese «per il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni» (art. 1, comma 565, lettera a, della legge n. 296 del 2006).

Gli enti del Servizio sanitario nazionale, «nell'ambito degli indirizzi fissati dalle regioni nella loro autonomia, per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa», sono stati chiamati a predisporre, allo scopo di ottenere una «riduzione della spesa complessiva di personale», un programma annuale di revisione delle consistenze del personale dipendente a tempo indeterminato in servizio alla data del 31 dicembre 2006 e del personale che, alla medesima data, prestava servizio con rapporto di lavoro a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile o con convenzioni (art. 1, comma 565, lettera c, della legge n. 296 del 2006).

Al riscontro dell'effettivo conseguimento degli obiettivi «si provvede nell'ambito del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicata nel supplemento ordinario n. 83 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 105 del 7 maggio 2005. La regione è giudicata adempiente accertato l'effettivo conseguimento degli obiettivi previsti. In caso contrario la regione è considerata adempiente solo ove abbia comunque assicurato l'equilibrio economico» (art. 1, comma 565, lettera e, della legge n. 296 del 2006).

Come questa Corte ha avuto occasione di precisare (sentenza n. 120 del 2008, punto 5. del Considerato in diritto), la normativa citata incide su «un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, che costituisce una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico», senza definire gli strumenti finalizzati ad attuare il generale obiettivo di riequilibrio della finanza pubblica, e integra, pertanto, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

L'evoluzione normativa ha confermato e arricchito le previsioni della legge n. 296 del 2006.

In particolare, l'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», ha vincolato gli enti del Servizio sanitario nazionale a concorrere «alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando, anche nel triennio 2010-2012, misure necessarie a garantire che le spese del personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'imposta regionale sulle attività produttive, non superino per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento».

Sugli enti del Servizio sanitario nazionale, nel rispetto degli indirizzi fissati dalle Regioni, grava l'obbligo di elaborare «un programma annuale di revisione delle consistenze di personale dipendente a tempo indeterminato, determinato, che presta servizio con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile o con convenzioni, finalizzato alla riduzione della spesa complessiva per il personale» (art. 2, comma 72, della legge n. 191 del 2009).

L'art. 2, comma 73, della legge n. 191 del 2009 conferma che l'effettivo conseguimento degli obiettivi è vagliato «nell'ambito del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicata nel supplemento ordinario n. 83 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 105 del 7 maggio 2005». La Regione è considerata adempiente soltanto se ha conseguito gli obiettivi indicati o se ha comunque assicurato l'equilibrio economico.



Anche alle previsioni della legge n. 191 del 2009 questa Corte ha riconosciuto natura di «principio fondamentale, diretto al contenimento della spesa sanitaria» e perciò espressivo di «un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 73 del 2017, punto 6.4.2. del Considerato in diritto).

L'evoluzione normativa si è orientata in una direzione coerente con i descritti obiettivi di riduzione della spesa del personale sanitario, come emerge anche dalle previsioni di recente introdotte dall'art. 14-*bis*, comma 2, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26.

3.2.- L'inquadramento sistematico del dato testuale, l'analisi del dibattito parlamentare e le argomentazioni difensive svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri, anche nel corso dell'udienza pubblica, convergono verso l'interpretazione della congiunzione «ovvero» in senso disgiuntivo.

3.2.1.- Il legislatore, nello stabilire i presupposti per considerare la Regione adempiente, conferisce rilievo primario all'accertamento dell'effettivo conseguimento degli obiettivi programmati. La Regione, in alternativa, è considerata adempiente anche quando abbia comunque raggiunto l'equilibrio economico e abbia attuato un percorso virtuoso di graduale riduzione della spesa di personale.

La previsione dell'art. 1, comma 454, della legge n. 205 del 2017 si inquadra in una disciplina ispirata a una logica di favore per le Regioni, che valorizza un percorso credibile di raggiungimento dell'equilibrio economico e di graduale riduzione della spesa del personale sanitario, di là dall'effettivo conseguimento degli obiettivi pianificati, e deve essere interpretata in coerenza con la *ratio* così individuata.

I significati che possono essere attribuiti al termine «variazione» - siano essi espressivi di mutamenti positivi e negativi - valgono a differenziarlo dal termine «riduzione», che il legislatore adopera nell'enunciato precedente con chiaro riferimento all'esigenza di contenere e ridurre. È proprio l'uso di due vocaboli diversi, nello stesso contesto espressivo, a marcare una differenza semantica.

Non è poi senza significato che alla flessibilità così accordata faccia riscontro la conferma dell'ineludibile necessità di conseguire, nell'anno 2020, tutti gli obiettivi previsti dall'art. 2, commi 71 e 72, della legge n. 191 del 2009. Il legislatore, per un verso, mitiga il rigore delle originarie previsioni di riduzione della spesa per il personale sanitario e, per altro verso, ribadisce il limite invalicabile del raggiungimento, nel 2020, di tutti gli obiettivi previsti.

3.2.2.- Anche l'esame dei lavori preparatori e del dibattito parlamentare che si è svolto in occasione dell'approvazione della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) conduce a risultati convergenti.

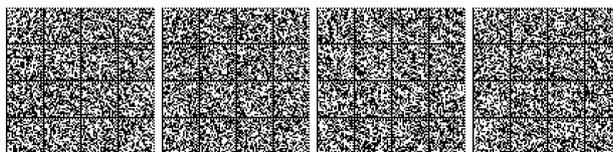
Come traspare dalla nota di lettura n. 198 del dicembre 2017, redatta dal Servizio del Bilancio del Senato in relazione all'Atto Senato 2960-B, l'art. 17, comma 3-*bis*, del d.l. n. 98 del 2011 conferma l'esigenza di conseguire nell'anno 2020 gli obiettivi previsti dall'art. 2, commi 71 e 72, della legge n. 191 del 2009 e tuttavia «consente uno scostamento, sia pur limitato, dal percorso di graduale riduzione della spesa sanitaria per il personale, con conseguenti impatti nei due esercizi intermedi (2018 e 2019), consentendone l'aumento in misura pari allo 0,1%». La nota ipotizza che la disposizione in esame determini minori risparmi negli anni intermedi e auspica un chiarimento in merito all'impatto «sui saldi di finanza pubblica», impatto che la relazione tecnica non si premura di approfondire.

È lo stesso ordine del giorno 0/981/25/12, presentato nella XII Commissione permanente (Igiene e sanità) del Senato della Repubblica l'11 dicembre 2018 e modificato il 12 dicembre 2018, a sottolineare come la legge n. 205 del 2017 abbia «cercato di attenuare la rigidità dei limiti fissati riconoscendo in sede di monitoraggio una flessibilità dello 0,1 per cento». Sulla base di tali premesse, si invita il Governo, che ha accolto l'ordine del giorno così come riformulato, a valutare l'opportunità di rimuovere a regime «il limite imposto nel 2004, ridotto del['] 1,4 quale tetto di spesa per il personale sanitario».

Di analogo tenore è l'ordine del giorno 9/01334-AR/171, presentato l'8 dicembre 2018 nella seduta n. 97 della Camera dei deputati e accolto in pari data come raccomandazione. Anche in questa sede, si riconosce che la variazione dello 0,1 per cento configura una misura di maggiore flessibilità, e non già un vincolo puntuale, idoneo a comprimere ogni spazio di autonomia delle Regioni.

3.2.3.- Del resto la stessa difesa del Presidente del Consiglio dei ministri mostra di attribuire valore disgiuntivo alla parola «ovvero».

Nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri, in termini ancora più perspicui, ha soggiunto che l'art. 17, comma 3-*bis*, del d.l. n. 98 del 2011 ha già introdotto «comunque un margine di flessibilità in favore delle regioni, nel senso di prevedere una deroga al rispetto del tetto nel periodo dal 2015 al 2019, purché il trend di spesa risulti comunque decrescente in tali anni».



La disposizione censurata introdurrebbe «una ulteriore flessibilità, disponendo che nel suddetto periodo la spesa possa registrare anche una variazione (da intendersi quindi di segno positivo o negativo) dell'ordine dello 0,1%» e si atterrebbe, pertanto, come «una deroga in favore delle regioni rispetto alla normativa previgente», che giustifica anche la scelta di promuovere «una dinamica crescente» di tale spesa, «in misura comunque non superiore allo 0,1% annuo».

A tali circostanziate notazioni, ribadite anche nella discussione in udienza pubblica, la Regione ricorrente non ha contrapposto argomenti persuasivi, che impongano una diversa interpretazione della disposizione impugnata.

4.- La previsione di una variazione dello 0,1 per cento annuo si raccorda, dunque, a una disciplina di riduzione delle spese per il personale sanitario, che già demanda alle Regioni la scelta degli strumenti più appropriati per conseguire l'obiettivo e, con riferimento a una più ampia flessibilità, definisce le condizioni per giudicarle adempienti.

Così intesa, la disposizione impugnata non reca alcun vulnus all'autonomia finanziaria delle Regioni e non invade la sfera di competenza legislativa concorrente attribuita alle Regioni nella materia della tutela della salute.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 454, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosse dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_190089

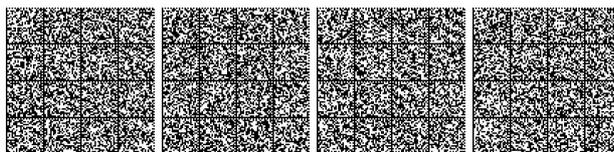
N. 90

Sentenza 7 marzo - 17 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Esecuzioni immobiliari - Spese per ausiliari del magistrato, con specifico riferimento al compenso dell'esperto o dello stimatore.

- Disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, art. 161, terzo comma, aggiunto dall'art. 14, comma 1, lettera a-ter), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 161, terzo comma, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, come aggiunto dall'art. 14, comma 1, lettera *a-ter*), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132, promosso dal Tribunale ordinario di Vicenza, in funzione di giudice dell'esecuzione immobiliare, sull'istanza proposta da Valentino Scomazzon, con ordinanza del 18 febbraio 2016, iscritta al n. 111 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché quelli, fuori termine, dell'Associazione dei periti e degli esperti - Istituto per la tutela e la qualità della consulenza di tipo giudiziario (APE Nazionale), dell'Associazione dei periti e degli esperti della Toscana - Istituto per la tutela e la qualità della consulenza di tipo giudiziario (APE Toscana), della Rete nazionale delle professioni dell'area tecnica e scientifica (RPT) e dell'Associazione «E-Valuations: Estimo e Valutazioni - Associazione valutatori immobiliari indipendenti»;

udito nella camera di consiglio del 6 marzo 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 18 febbraio 2016, iscritta al n. 111 del registro ordinanze 2018, il Tribunale ordinario di Vicenza, in funzione di giudice dell'esecuzione immobiliare, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 161, terzo comma, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile «nella parte in cui prevede che il compenso dell'esperto venga calcolato in base al ricavato realizzato dalla vendita del bene, nonché nella parte in cui prevede che, prima della vendita, non possano essere liquidati acconti in misura superiore al 50% del valore di stima, in relazione agli artt. 3, 36, 41, 97 e 117 [*recte*: primo comma] Costituzione, quest'ultimo in relazione al principio di proporzionalità, quale principio generale del diritto comunitario primario».

1.1.- Il giudice *a quo* premette di dover decidere sull'istanza di liquidazione presentata da un geometra, nominato come esperto per la stima degli immobili pignorati, e di dover applicare l'art. 161, terzo comma, disp. att. cod. proc. civ., aggiunto dall'art. 14, comma 1, lettera *a-ter*), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132.

Il rimettente censura l'art. 161, terzo comma, disp. att. cod. proc. civ., «sia nella parte in cui prevede che il compenso dell'esperto stimatore nominato ex art. 569 c.p.c. venga liquidato sulla scorta del ricavato della vendita, anzich[é] in base al valore di stima (come previsto dall'art. 13 D.M. 182/2002), sia nella parte in cui dispone che, prima della vendita, non possano essere liquidati acconti in misura superiore al 50% del compenso calcolato sul valore di stima».

1.2.- Ad avviso del rimettente, la liquidazione del compenso in base al valore di vendita dell'immobile sarebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), sotto molteplici profili.



L'art. 568 del codice di procedura civile imporrebbe all'esperto di elaborare la stima in base al valore di mercato, e «non già al presumibile valore di realizzo del bene». Non vi sarebbero ragioni apprezzabili, pertanto, per ancorare la liquidazione al «valore di vendita finale», che si discosta, secondo i criteri recepiti dalla «dottrina dell'estimo», dal valore di mercato scelto dalla legge come criterio di stima.

Il criterio di liquidazione del compenso sancito dal legislatore sarebbe irragionevole anche perché correlato a un elemento, il valore di vendita, che non è «pronosticabile a priori» ed è condizionato da «fattori imponderabili da parte dell'esperto». Si farebbe così gravare sull'esperto «l'alea degli eventi che possono incidere sul valore finale di aggiudicazione e che non dipendono dalla sua condotta o dalle sue capacità di previsione» e si tramuterebbe l'obbligazione del professionista, che si atteggia come «obbligazione di mezzi», in una obbligazione di risultato.

La disposizione sarebbe irragionevole, anche «perché figlia di un infondato, quanto diffuso pregiudizio nei confronti della categoria degli esperti stimatori, tacciati di effettuare stime troppo alte, al fine di lucrare compensi più elevati».

Nella prospettiva del rimettente, un ulteriore profilo di irragionevolezza risiede nel fatto che all'estensione dei compiti dell'esperto non faccia riscontro un adeguato compenso per i più impegnativi compiti che la legge gli assegna.

Il rimettente denuncia, inoltre, il contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.). Gli esperti, senza una plausibile giustificazione, sarebbero assoggettati a un trattamento deteriore rispetto ai consulenti tecnici d'ufficio che prestano la loro opera in un giudizio di divisione o nelle vendite disposte in ambito fallimentare e sono remunerati in rapporto al valore di stima degli immobili.

La disposizione sarebbe irragionevole «anche nella parte in cui non specifica come dovrebbe avvenire la liquidazione in caso di estinzione del processo, sia tipica, che atipica». Se, nella prima ipotesi, legata a una scelta o all'inerzia del creditore procedente, si può ritenere «con un notevole sforzo di fantasia» che la liquidazione sia proporzionata al valore di stima, nella seconda ipotesi si deve giungere alla conclusione che l'esperto non possa rivendicare alcun compenso e debba restituire gli acconti eventualmente già incassati.

La disposizione censurata si porrebbe anche in contrasto con l'art. 36 Cost., nella parte in cui commisura la liquidazione al valore di vendita del bene, anziché al valore di stima, e rinvia la liquidazione al momento della vendita, «consentendo prima di tale momento solamente la liquidazione di acconti non superiori al 50%». La disciplina in esame, pur ampliando i compiti dell'esperto, di fatto ne diminuirebbe il compenso, senza neppure distinguere tra voci connesse al valore di stima e voci che da tale valore prescindono, e sarebbe pertanto lesiva del «diritto ad una retribuzione adeguata e proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto», riconosciuto anche ai lavoratori autonomi (si menziona la sentenza n. 75 del 1964).

Il rimettente prospetta la violazione degli artt. 41 e 117 Cost., sul presupposto che l'entità del compenso e la tempestività del pagamento del compenso rappresentino «elementi fondamentali della libertà di impresa e di iniziativa economica».

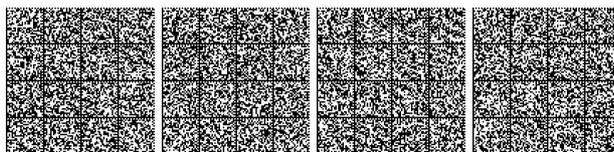
In particolare, i criteri di liquidazione, commisurati al valore di vendita, e i tempi della liquidazione, differiti al momento della vendita, limiterebbero la libertà economica del professionista, tutelata dall'art. 41 Cost. In contrasto con l'art. 117 Cost., in relazione al «principio di diritto comunitario primario di proporzionalità», la disposizione censurata frapporrebbe «un ostacolo non necessario, inadeguato e sproporzionato» alla libertà di iniziativa economica del professionista, in difetto di «un imperativo interesse pubblico da tutelare».

La disposizione censurata contravverrebbe anche agli artt. 3 e 97 Cost., «nella parte in cui, frustrando le aspettative al compenso degli esperti, finisce con il far lavorare gli stessi sottocosto e, quindi, con l'allontanare dal circuito le professionalità migliori, con grave danno per la funzionalità e l'efficienza dell'amministrazione della giustizia» (si cita la sentenza n. 192 del 2015).

L'esperto, in virtù di un rapporto eminentemente fiduciario con il giudice, svolgerebbe un incarico che presuppone «una sempre maggiore competenza e professionalizzazione». La disposizione censurata, nel ridurre l'entità del compenso degli esperti e nel ritardare il momento della liquidazione, allontanerebbe le migliori professionalità, con un danno evidente per «l'immagine dell'intero settore delle vendite pubbliche».

2.- Con atto depositato il 25 settembre 2018, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare le questioni di legittimità costituzionale manifestamente inammissibili o infondate.

La «tendenziale omogeneità» tra il valore di mercato dell'immobile, determinato ai sensi dell'art. 568 cod. proc. civ., e «il prezzo ricavato dalla vendita dell'immobile stimato» escluderebbe il rischio di «un divario irragionevole tra il criterio di determinazione del compenso dell'esperto e quel valore di mercato dell'immobile staggito». Inoltre, il compenso, liquidato in base al criterio oggettivo del ricavato della vendita, sarebbe «adeguato al valore della prestazione



professionale resa». L'obbligazione del professionista non si trasformerebbe in un'obbligazione di risultato, in quanto le prestazioni professionali sarebbero comunque remunerate.

Non troverebbero alcun riscontro né il pregiudizio verso la categoria degli stimatori, che il rimettente attribuisce all'intervento restrittivo del legislatore, né la paventata riduzione dei compensi. Il legislatore, difatti, con l'art. 13, comma 1, lettera o), del d.l. n. 83 del 2015, avrebbe modificato il criterio di valutazione degli immobili e il correlato criterio di determinazione del compenso, dapprima parametrati al meno favorevole criterio "catastale".

Non sussisterebbe la denunciata disparità di trattamento rispetto agli stimatori, designati nelle «altre procedure coattive di vendita di immobili» di cui all'art. 788 cod. proc. civ. e all'art. 107 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa). Anche in tali procedure, indicate come termini di raffronto, verrebbero in rilievo, mediante il rinvio all'art. 569 cod. proc. civ., i criteri di determinazione del compenso previsti dalla disposizione censurata.

Quanto alla liquidazione del compenso dello stimatore nel caso di estinzione della procedura esecutiva prima della vendita dell'immobile, il rimettente non avrebbe in alcun modo indicato la sussistenza di tale presupposto nel giudizio principale. Ne deriverebbe l'inammissibilità del relativo profilo di censura.

Non sarebbe fondata neppure la censura di violazione dell'art. 36 Cost., in quanto il lavoro svolto dai consulenti tecnici d'ufficio non è riconducibile a uno schema che postuli il raffronto tra prestazioni e retribuzione (si richiamano le sentenze n. 88 del 1970 e n. 41 del 1996).

La natura di *munus publicum* dell'incarico escluderebbe, inoltre, ogni contrasto con la libertà di iniziativa economica. La disposizione censurata non determinerebbe un'incongrua riduzione della misura del compenso, ma si limiterebbe a stabilire un criterio di determinazione oggettivo, proporzionato «al valore effettivo, calcolato *ex post*, dell'attività prestata».

3.- Hanno depositato atti di intervento l'Associazione dei periti e degli esperti - Istituto per la tutela e la qualità della consulenza di tipo giudiziario (APE nazionale) e l'Associazione dei periti e degli esperti della Toscana - Istituto per la tutela e la qualità della consulenza di tipo giudiziario (APE Toscana), in data 1° febbraio 2019, la Rete nazionale delle professioni dell'area tecnica e scientifica (RPT), il 4 febbraio 2019, e, il 27 febbraio 2019, l'associazione «E-Valuations: Estimo e Valutazioni - Associazione valutatori immobiliari indipendenti».

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Vicenza, in funzione di giudice dell'esecuzione immobiliare, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 161, terzo comma, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, aggiunto dall'art. 14, comma 1, lettera a-ter) del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132, in riferimento agli artt. 3, 36, 41, 97 e 117 [recte: primo comma] della Costituzione.

Il rimettente censura la disposizione citata «sia nella parte in cui prevede che il compenso dell'esperto stimatore nominato ex art. 569 c.p.c. venga liquidato sulla scorta del ricavato della vendita, anzich[é] in base al valore di stima (come previsto dall'art. 13 D.M. 182/2002), sia nella parte in cui dispone che, prima della vendita, non possano essere liquidati acconti in misura superiore al 50% del compenso calcolato sul valore di stima».

La liquidazione del compenso in base al valore di vendita contrasterebbe, sotto molteplici profili, con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

La disposizione censurata, discostandosi dal criterio previsto dall'art. 568 del codice di procedura civile, impone all'esperto di determinare il giusto prezzo sulla scorta del valore di mercato del bene, opportunamente modulato secondo tutte le particolarità del caso concreto, e attribuisce rilievo, nella determinazione del compenso, al valore di vendita, ispirato a «criteri ben differenti». Tale valore non risulterebbe «pronosticabile a priori» e sarebbe influenzato «da fattori imponderabili da parte dell'esperto».

Il rimettente coglie un ulteriore profilo di irragionevolezza della disposizione censurata nel fatto che il criterio di determinazione del compenso risenta «di un infondato, quanto diffuso pregiudizio nei confronti della categoria degli esperti stimatori, tacciati di effettuare stime troppo alte, al fine di lucrare compensi più elevati».



Nella prospettiva del rimettente, la disposizione sarebbe irragionevole anche sotto un ulteriore profilo. Il legislatore, che pure estende i compiti dell'esperto, come traspare dal più articolato contenuto della relazione di stima di cui all'art. 173-*bis* disp. att. cod. proc. civ., per altro verso, «ne riduce il compenso».

La disposizione censurata sarebbe lesiva anche del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.). Soltanto per gli esperti nominati nelle espropriazioni immobiliari, il legislatore detterebbe un criterio speciale e più restrittivo di determinazione del compenso, inapplicabile ai «compensi dello stimatore in un giudizio di divisione» e dell'esperto nominato nel caso di vendita di immobili appartenenti al compendio fallimentare. Tali compensi, secondo il rimettente, sarebbero liquidati in base al più favorevole valore di stima.

Il rimettente denuncia un ulteriore profilo di contrasto con il principio di ragionevolezza, connesso al fatto che la disposizione censurata «non specifica come dovrebbe avvenire la liquidazione in caso di estinzione del processo, sia tipica, che atipica». Se, nell'ipotesi di estinzione tipica, derivante dalla scelta o dall'inerzia del creditore procedente, si può ritenere «con un notevole sforzo di fantasia» che la liquidazione debba avvenire con riguardo al valore di stima, nelle altre ipotesi, come quella della chiusura anticipata del processo esecutivo (art. 164-*bis* disp. att. cod. proc. civ.), si dovrebbe concludere che il perito non possa reclamare alcun compenso e che debba finanche restituire l'acconto già ricevuto.

La determinazione del compenso in base al valore di realizzo e il differimento della liquidazione al momento della vendita violerebbero anche il diritto di percepire una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (art. 36 Cost.), «irrinunciabile presidio alla dignità del lavoro e della persona», applicabile anche all'ambito del lavoro autonomo (si cita la sentenza n. 75 del 1964).

L'esperto, che non ha alcun «potere contrattuale nella determinazione del proprio compenso», si vedrebbe negare quel «ragionevole risultato economico», già determinato alla luce della natura pubblicistica dell'incarico conferito. In violazione dell'art. 36 Cost., il compenso dell'esperto sarebbe ridotto per effetto di una disciplina che contemporaneamente amplia i suoi compiti e neppure distinguerebbe tra voci connesse al valore di stima e voci che sono svincolate da tale valore.

Il meccanismo di determinazione del compenso, ancorato al valore di realizzo, e il differimento della liquidazione al momento della vendita si porrebbero in contrasto anche con l'art. 41 Cost. e l'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al «principio di diritto comunitario primario di proporzionalità».

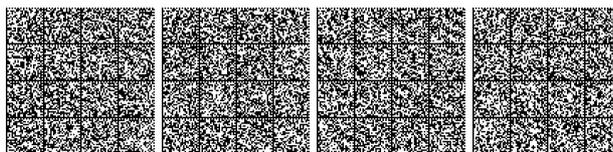
Sarebbe violato anche l'art. 97 Cost., evocato congiuntamente con l'art. 3 Cost. La disposizione censurata, «frustrando le aspettative al compenso degli esperti, finisce con il far lavorare gli stessi sottocosto e, quindi, con l'allontanare dal circuito le professionalità migliori, con grave danno per la funzionalità e l'efficienza dell'amministrazione della giustizia» (si menziona la sentenza n. 192 del 2015).

2.- Occorre, preliminarmente, dichiarare l'inammissibilità degli interventi spiegati dall'Associazione dei periti e degli esperti - Istituto per la tutela e la qualità della consulenza di tipo giudiziario (APE nazionale) e dall'Associazione dei periti e degli esperti della Toscana - Istituto per la tutela e la qualità della consulenza di tipo giudiziario (APE Toscana), con atto depositato il 1° febbraio 2019, dalla Rete nazionale delle professioni dell'area tecnica e scientifica (RPT), con atto depositato il 4 febbraio 2019, e dall'associazione «E-Valuations: Estimo e Valutazioni - Associazione valutatori immobiliari indipendenti», con atto depositato il 27 febbraio 2019. Tali interventi sono stati spiegati tardivamente, ben oltre il termine perentorio di venti giorni dalla pubblicazione dell'atto introduttivo del giudizio nella *Gazzetta Ufficiale*, termine prescritto dall'art. 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex multis*, sentenza n. 220 del 2014, punto 3. del Considerato in diritto).

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nel giudizio, ha eccepito l'inammissibilità del profilo di censura riguardante «l'inapplicabilità del criterio di liquidazione del compenso nel caso di estinzione della procedura esecutiva prima della vendita dell'immobile stimato». Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il rimettente non avrebbe dato conto del ricorrere, nel giudizio principale, di un'ipotesi di estinzione della procedura esecutiva.

L'eccezione non è fondata.

Il rimettente ha osservato che, nel caso di estinzione atipica della procedura esecutiva, l'esperto non soltanto non potrà percepire alcun compenso, ma dovrà anche restituire gli acconti già incassati. Tale incongruenza è addotta dal giudice *a quo* come un ulteriore elemento sintomatico dell'irragionevolezza della disposizione che è chiamato ad applicare nel decidere sulla domanda di liquidazione dell'esperto. Pertanto, sussiste la rilevanza del dubbio di costituzionalità su una disposizione censurata con riguardo alle molteplici implicazioni irragionevoli che, ad avviso del rimettente, presenta.



4.- Le censure investono il criterio di determinazione del compenso dello stimatore, ancorato al valore di vendita dell'immobile pignorato, e i tempi sanciti per la liquidazione, differita al momento della vendita, salvo che per gli acconti concessi in misura non superiore al 50 per cento del valore di stima.

Le questioni non sono fondate.

4.1.- Il rimettente assume che la disposizione censurata pregiudichi il diritto dell'esperto di conseguire un «ragionevole risultato economico», tutelato dall'art. 36 Cost.

Per costante giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenza n. 13 del 2016, punto 5.4. del Considerato in diritto), il diritto di percepire una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto (art. 36 Cost.) non è correttamente evocato con riguardo all'opera prestata dagli ausiliari del giudice. L'adeguatezza del compenso, difatti, non può essere valutata con riferimento all'art. 36 Cost., che postula «un necessario e logico confronto tra prestazioni e retribuzione» e la possibilità di ricostruire l'incidenza delle singole prestazioni sulla complessiva attività dell'ausiliario e sulla «formazione dell'intero reddito professionale del singolo prestatore» (sentenza n. 88 del 1970, punto 4. del Considerato in diritto, richiamata dalla sentenza n. 41 del 1996, punto 6. del Considerato in diritto). Tali presupposti difettano nel caso di specie.

La censura, pertanto, non è fondata.

4.2.- Ad avviso del rimettente, i criteri e i tempi di liquidazione del compenso pregiudicherebbero il buon andamento dell'amministrazione della giustizia, in violazione dell'art. 97 Cost.

Neppure tale censura coglie nel segno.

La liquidazione del compenso degli esperti si colloca nell'alveo dell'attività giurisdizionale e, per costante giurisprudenza di questa Corte, il principio di buon andamento (art. 97 Cost.), è «riferibile all'amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari, non all'attività giurisdizionale in senso stretto» (*ex multis*, sentenza n. 91 del 2018, punto 9. del Considerato in diritto).

4.3.- Il rimettente ravvisa, nella disposizione censurata, una compressione indebita della libertà di iniziativa economica del professionista (art. 41 Cost.), riconducibile alle «libertà fondamentali garantite dall'Unione», e lamenta, in riferimento all'art. 117 [primo comma] Cost., la violazione del «principio di diritto comunitario primario di proporzionalità», che deve presiedere alla limitazione di tali libertà.

La censura non è fondata.

Il legislatore, con le modifiche introdotte dal d.l. n. 83 del 2015, si è limitato a fissare un criterio oggettivo di determinazione del compenso di un professionista che opera come ausiliario del giudice.

L'opera degli ausiliari del giudice, inoltre, non può essere ricondotta al paradigma dell'art. 41 Cost. Tali figure, investite di un *munus publicum*, non possono essere assimilate ai professionisti che operano in un contesto di mercato (ordinanza n. 391 del 1988). È la connotazione pubblicistica che permea l'attività degli esperti a precludere dunque ogni raffronto con i professionisti che lavorano in piena autonomia.

5.- È sulla ragionevolezza del criterio individuato dal legislatore che verte lo scrutinio devoluto a questa Corte. Invero, la violazione dell'art. 3 Cost., declinata come arbitraria disparità di trattamento di situazioni omogenee e come irragionevolezza intrinseca di un criterio di determinazione del compenso ancorato al valore di vendita, occupa la parte centrale delle censure.

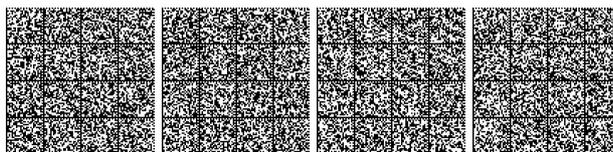
5.1.- Il rimettente sollecita lo scrutinio di legittimità costituzionale attraverso l'indicazione di un puntuale termine di raffronto, che attiene alla liquidazione del compenso agli esperti nominati nel procedimento di scioglimento della comunione e nell'ambito della vendita degli immobili del compendio fallimentare (art. 107 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, recante «Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa»). Tali ausiliari, al contrario degli esperti nominati nelle espropriazioni immobiliari, potrebbero giovare di un più favorevole criterio di liquidazione, commisurato al valore di stima dell'immobile.

Sotto nessuno dei profili prospettati dal rimettente, si ravvisa la denunciata disparità di trattamento.

5.1.1.- Quanto alle vendite effettuate in ambito fallimentare, il giudice *a quo* muove dal presupposto che il giudice delegato, nella liquidazione del compenso degli «operatori esperti» chiamati a stimare i beni, possa derogare ai criteri sanciti dall'art. 161, terzo comma, disp. att. cod. proc. civ.

Tale presupposto interpretativo non può essere condiviso.

In base all'art. 107, secondo comma, del r.d. n. 267 del 1942, nel programma di liquidazione il curatore può prevedere che le vendite dei beni mobili, immobili e mobili registrati siano «effettuate dal giudice delegato secondo le disposizioni del codice di procedura civile in quanto compatibili».



Il richiamo alle disposizioni del codice di procedura civile è inequivocabile e onnicomprensivo e non può non includere le disposizioni in tema di liquidazione del compenso, che si rivelano compatibili con la speciale disciplina fallimentare.

Alle medesime conclusioni si giunge anche per la fattispecie delineata dall'art. 107, primo comma, del r.d. n. 267 del 1942, che riguarda «[l]e vendite e gli altri atti di liquidazione posti in essere in esecuzione del programma di liquidazione» ed «effettuati dal curatore tramite procedure competitive anche avvalendosi di soggetti specializzati, sulla base di stime effettuate, salvo il caso di beni di modesto valore, da parte di operatori esperti, assicurando, con adeguate forme di pubblicità, la massima informazione e partecipazione degli interessati».

Il legislatore, nel testo novellato dall'art. 11, comma 1, del d.l. n. 83 del 2015, ha richiamato le sole disposizioni del codice di rito in tema di pubblicità (art. 490, primo comma, cod. proc. civ.) e di versamento rateale del prezzo (artt. 569, terzo comma, terzo periodo, 574, primo comma, secondo periodo, e 587, primo comma, secondo periodo, cod. proc. civ.). Tuttavia, la normativa codicistica rappresenta pur sempre il modello generale, al quale anche la disciplina fallimentare in linea di massima si conforma.

In tal senso si è orientata la giurisprudenza di legittimità. Pur pronunciandosi su una fattispecie antecedente alle innovazioni dettate dal d.l. n. 83 del 2015, la Corte di cassazione ha evidenziato che, sotto il profilo funzionale, la figura dell'operatore esperto di cui all'art. 107 del r.d. n. 267 del 1942 può essere accostata a quella dell'esperto incaricato di determinare il valore degli immobili assoggettati alla vendita forzata e che, pertanto, in virtù di un siffatto «parallelismo», omogeneo deve essere il criterio di determinazione del compenso (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 22 dicembre 2017, n. 30906).

La recente riforma delle procedure concorsuali ha fugato a tale riguardo ogni dubbio interpretativo. L'art. 216, comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), specifica che il compenso dell'esperto «è liquidato a norma dell'articolo 161, terzo comma, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile». Per le fattispecie che la novella interviene a regolare secondo la disciplina transitoria degli artt. 389 e 390 del d.lgs. n. 14 del 2019, trova dunque testuale conferma quel che già si poteva desumere dall'interpretazione sistematica del dettato normativo vigente.

Non si ravvisa, pertanto, la censurata difformità tra le esecuzioni immobiliari e la vendita degli immobili appartenenti al fallimento.

5.1.2.- Quanto ai consulenti tecnici d'ufficio nominati nel giudizio di scioglimento della comunione ordinaria o ereditaria, emerge prima facie l'eterogeneità delle fattispecie poste a raffronto, che impedisce ogni valutazione comparativa.

Le vendite forzate, sia mobiliari sia immobiliari, presentano una irriducibile specificità, che si riflette nelle scelte eminentemente discrezionali del legislatore, volte a incentivare, mediante un'autonoma e compiuta disciplina, l'efficienza di un settore di importanza nevralgica.

Diverse sono le caratteristiche dell'ambito più circoscritto dei giudizi di scioglimento della comunione, sia ordinaria sia ereditaria. Nei giudizi di scioglimento della comunione la vendita è un epilogo meramente eventuale, subordinato alla non comoda divisibilità dell'immobile comune e alla mancanza di richieste di attribuzione dell'intero da parte del condividente che abbia diritto alla quota maggiore o da parte di più condividenti, che formulino in tal senso un'istanza congiunta (art. 720 del codice civile). Non si potrebbe, pertanto, neppure prefigurare un criterio di determinazione del compenso calibrato su un esito, la vendita, che il legislatore delinea come *extrema ratio*.

Diversi sono anche i compiti che il consulente tecnico d'ufficio svolge rispetto all'esperto designato nelle procedure esecutive immobiliari e tale diversità non manca di riverberarsi, nei termini che saranno indicati, sulla determinazione del compenso.

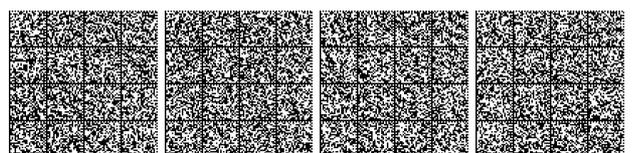
5.2.- Tale rilievo introduce alla disamina della ragionevolezza del criterio di determinazione del compenso individuato dal legislatore.

Le censure formulate a tale riguardo dal rimettente non sono fondate, in tutti i disparati profili in cui si articolano.

5.2.1.- Il giudice *a quo* imputa al legislatore di avere dettato una disciplina irragionevole, perché fuorviato da «un infondato, quanto diffuso pregiudizio nei confronti della categoria degli esperti stimatori, tacciati di effettuare stime troppo alte, al fine di lucrare compensi più elevati».

Si deve rilevare che al nuovo criterio di determinazione del compenso è innegabilmente sottesa una finalità di contenimento dei costi delle stime, che costituiscono una parte non trascurabile dei costi complessivi delle procedure esecutive. Il legislatore si prefigge di porre rimedio a talune prassi distorte, che inducono ad attribuire valori di stima spropositati, al solo scopo di conseguire compensi più cospicui.

La finalità di reprimere un fenomeno patologico non esaurisce gli obiettivi dell'intervento riformatore.



La disposizione censurata, introdotta nel testo del d.l. n. 83 del 2015 all'esito dell'esame svolto in sede referente dalla II Commissione (Giustizia) della Camera dei deputati, si iscrive in un disegno di più vasta portata, che, anche mediante l'istituzione del portale delle vendite pubbliche, mira a rendere più efficienti le procedure di vendita forzata e a promuovere la completezza e la trasparenza delle informazioni (Risposte scritte del Ministro della giustizia, rese il 20 ottobre 2016 e il 3 marzo 2017 in riferimento, rispettivamente, alle interrogazioni a risposta scritta 4-04959 del 15 dicembre 2015 e 4-06699 del 24 novembre 2016, presentate nelle sedute n. 553 e n. 730 del Senato).

La disposizione, peraltro, si rivela tutt'altro che eccentrica, se solo si considera che recepisce, per il settore delle espropriazioni immobiliari, un criterio di determinazione del compenso dell'esperto già applicato nelle espropriazioni mobiliari. L'art. 518, terzo comma, cod. proc. civ., introdotto dall'art. 6, comma 1, della legge 24 febbraio 2006, n. 52 (Riforma delle esecuzioni mobiliari), dispone che il giudice dell'esecuzione liquidi «le spese ed il compenso spettanti all'esperto, tenuto conto dei valori di effettiva vendita o assegnazione dei beni o, in qualunque altro caso, sulla base dei valori stimati».

Dunque, per tutti i settori dell'espropriazione forzata, la disposizione censurata armonizza il criterio di determinazione del compenso degli esperti, oggi assoggettato a regole uniformi.

5.2.2.- Si deve poi osservare che la finalità di contenimento dei costi e di razionalizzazione non è perseguita con mezzi sproporzionati, che implicino un sacrificio arbitrario del diritto del professionista di essere remunerato in maniera adeguata per l'opera svolta.

Spetta alla discrezionalità del legislatore contemperare tale diritto con la doverosa considerazione del carattere pubblicistico dell'incarico. Con l'esigenza di conferire un adeguato rilievo all'opera qualificata degli stimatori, che consente di rendere più spedita e fruttuosa la stessa vendita forzata, coesiste l'obiettivo, nell'interesse di tutte le parti, di non gravare la procedura di costi eccessivi, che potrebbero pregiudicare la stessa tutela esecutiva del credito.

Non si può ritenere che le scelte del legislatore siano manifestamente irragionevoli.

Il fatto che, per comune apprezzamento, il valore di stima dell'immobile differisca dal valore di vendita, e che, nella stima del bene, si prescriva un criterio di massima, il valore di mercato, disatteso nella liquidazione del compenso, non denota di per sé l'irragionevolezza della previsione censurata.

Il valore di vendita, difatti, pur condizionato da numerose variabili, non è inidoneo a rispecchiare il pregio dell'impegno professionale, secondo un rapporto di ragionevole correlazione.

A tale riguardo, si deve rilevare che la riforma del 2015 ha profondamente innovato il criterio di determinazione del valore dell'immobile espropriato e ha vincolato la stima dell'esperto a parametri puntuali, che superano il prevalente e ormai desueto metodo "catastale" (art. 568, secondo comma, cod. proc. civ., nel testo sostituito dall'art. 13, comma 1, lettera o, del d.l. n. 83 del 2015).

Il valore dell'immobile è determinato alla stregua di criteri oggettivi e circostanziati, calibrati anche sulle peculiarità della vendita forzata. Il sistema è congegnato in modo da contenere entro limiti tollerabili il divario tra il valore di stima e il valore di vendita, che altrimenti metterebbe a repentaglio la tempestività e la fruttuosità della vendita forzata.

La disciplina della vendita forzata, nelle sue diverse tipologie (con e senza incanto), è poi strutturata in modo da raggiungere, anche per impulso dei poteri direttivi attribuiti al giudice, un risultato proficuo nei pur differenti contesti di riferimento.

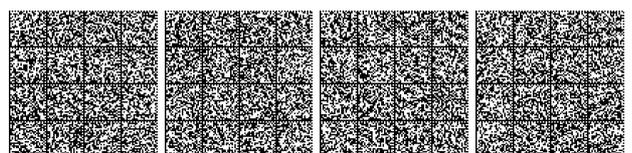
Si deve escludere, pertanto, che la discordanza tra il valore di stima e il valore di vendita presenti quel carattere strutturale e marcato, che solo renderebbe manifestamente inadeguato il criterio di determinazione del compenso prescelto dal legislatore.

Inoltre, quando l'espropriazione forzata non approdi, per qualsiasi ragione, alla vendita e alla distribuzione del ricavato, soccorre, in via sussidiaria, il criterio del valore di stima.

Tale conclusione è avvalorata dalla disciplina delle espropriazioni mobiliari (art. 518, terzo comma, cod. proc. civ.), che attribuisce rilievo al valore stimato, quando non si possa applicare il valore di effettiva vendita o di assegnazione.

L'esigenza di assicurare la coerenza del sistema e, per altro verso, di remunerare l'opera prestata dal professionista impone di applicare il criterio residuale del valore di stima anche alle espropriazioni immobiliari, in consonanza con l'obiettivo di armonizzare la disciplina dei compensi degli esperti, sotteso all'intervento riformatore del d.l. n. 83 del 2015 (le già citate risposte scritte del Ministro della giustizia, rese il 20 ottobre 2016 e il 3 marzo 2017). Il valore di stima è comunque rimesso al ponderato apprezzamento del giudice, che dovrà vagliarne la congruità nel determinare il compenso dell'esperto alla stregua del pregio e dell'utilità dell'opera prestata.

Neppure da questo punto di vista, pertanto, si ravvisa l'irragionevolezza di un criterio di determinazione legato al valore di vendita, poiché un criterio così congegnato non conduce a negare il diritto al compenso, quando la vendita non si perfezioni.



5.2.3.- Il giudice *a quo*, allo scopo di avvalorare l'irragionevolezza della disposizione censurata, evidenzia che il legislatore, per un verso, demanda all'esperto ulteriori e rilevanti compiti, come emerge dal più articolato contenuto della relazione di stima (art. 173-*bis* disp. att. cod. proc. civ.), e, per altro verso, riduce il compenso che gli spetta, ancorandolo al valore di vendita.

Il rimettente assume che l'ordinamento non consenta di graduare la liquidazione del compenso in ragione della complessità di ogni singolo incarico e della pluralità di compiti che l'esperto è chiamato a svolgere.

L'assunto non è fondato.

Nella valutazione dell'opera dell'esperto, il giudice ricorrerà ai parametri del decreto del Ministro della giustizia 30 maggio 2002 (Adeguamento dei compensi spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale), che consentono di ponderare i variegati compiti attribuiti all'esperto.

Tali compiti, difatti, non si esauriscono nella mera stima dell'immobile, considerata dall'art. 13 del decreto ministeriale 30 maggio 2002 con riguardo alla eterogenea peculiarità dei singoli cespiti, ma comprendono anche le verifiche urbanistico-edilizie (art. 11), la verifica di rispondenza tecnica alle norme e gli accertamenti in materia di rilievi topografici e planimetrici (art. 12), la verifica della congruità del canone di locazione (art. 16).

Il giudice potrà applicare il criterio residuale delle vacanze (art. 4 della legge 8 luglio 1980, n. 319, recante «Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria»), allo scopo di tenere nel debito conto il tempo impiegato dall'esperto per adempiere all'incarico anche con riguardo alle attività che non trovino un puntuale riscontro nei parametri tabellari.

L'ordinamento offre dunque al prudente apprezzamento del giudice, anche mediante l'applicazione congiunta dei diversi criteri di liquidazione, gli strumenti più efficaci per proporzionare il compenso alla difficoltà dell'incarico e alla più vasta gamma dei compiti, senza dar luogo a duplicazioni di sorta e senza svilire l'impegno assicurato dall'ausiliario.

5.2.4.- Al caso di specie, dunque, non si attagliano le enunciazioni della sentenza n. 192 del 2015, menzionate dal rimettente a sostegno delle censure.

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 106-*bis* del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», nella parte in cui aveva disposto la diminuzione di un terzo degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato, questa Corte ha censurato «un significativo e drastico intervento di riduzione dei compensi» (punto 5.1. del Considerato in diritto), che aveva decurtato in misura apprezzabile compensi da lungo tempo non adeguati alle variazioni del costo della vita.

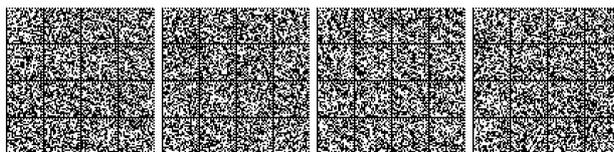
Diverso è il caso sottoposto all'odierno scrutinio della Corte. Il legislatore non ha provveduto a una riduzione radicale dei compensi degli esperti, ma, nell'ambito di un più articolato disegno, finalizzato a incentivare la competitività delle esecuzioni immobiliari, ha introdotto un nuovo criterio di liquidazione, già presente nel sistema e correlato, in maniera non irragionevole, al valore di vendita.

5.3.- La disposizione censurata non incorre nelle censure di irragionevolezza formulate dal rimettente, neppure nella parte in cui rimanda la liquidazione definitiva del compenso al momento della vendita.

Tale previsione, difatti, è il corollario di un criterio di determinazione del compenso parametrato al valore di vendita e immune, per le ragioni sin qui esposte, dai vizi denunciati.

Inoltre, il legislatore, nel temperare il rigore di tale previsione con un appropriato correttivo, consente la liquidazione di acconti nella non trascurabile misura del 50 per cento del valore di stima. Anche in quest'ambito, dunque, la disciplina dettata dal d.l. n. 83 del 2015 ha attuato un bilanciamento non irragionevole tra i diversi interessi rilevanti e non ha mancato di apprestare tutela anche al diritto dei professionisti di ricevere - senza dilazioni ingiustificate - un compenso adeguato all'impegno garantito.

6.- Da tali considerazioni discende la non fondatezza di tutte le censure proposte dal Tribunale di Vicenza.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili gli interventi spiegati dall'Associazione dei periti e degli esperti - Istituto per la tutela e la qualità della consulenza di tipo giudiziario (APE nazionale), dall'Associazione dei periti e degli esperti della Toscana - Istituto per la tutela e la qualità della consulenza di tipo giudiziario (APE Toscana), dalla Rete nazionale delle professioni dell'area tecnica e scientifica (RPT) e dall'associazione «E-Valuations: Estimo e Valutazioni - Associazione valutatori immobiliari indipendenti»;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 161, terzo comma, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, aggiunto dall'art. 14, comma 1, lettera a-ter) del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 132, sollevate dal Tribunale ordinario di Vicenza, in funzione di giudice dell'esecuzione immobiliare, in riferimento agli artt. 3, 36, 41, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, «quest'ultimo in relazione al principio di proporzionalità, quale principio generale del diritto comunitario primario», con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Silvana SCIARRA, *Redattore*Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_190090

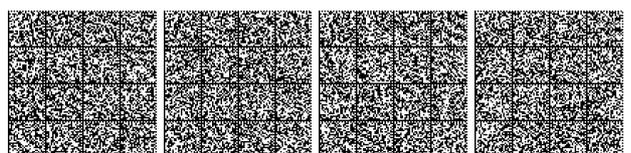
N. 91

Ordinanza 20 marzo - 17 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte - Esecuzione esattoriale - Riscossione e inammissibilità delle opposizioni all'esecuzione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), art. 57, comma 1, lettera a), come sostituito dall'art. 16 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, lettera *a*), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), come sostituito dall'art. 16 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337), promosso dal Tribunale ordinario di Trieste, in funzione di giudice dell'esecuzione, nel procedimento vertente tra Genagricola spa, Agenzia delle entrate-Riscossione e Gestore dei Servizi Energetici GSE spa, con ordinanza del 24 ottobre 2017, iscritta al n. 31 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione della Genagricola spa e dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 6 marzo 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

Ritenuto che con ordinanza del 24 ottobre 2017, il Tribunale ordinario di Trieste, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito) e, «ove occorra, anche» dell'art. 3, comma 4, lettera *a*), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248;

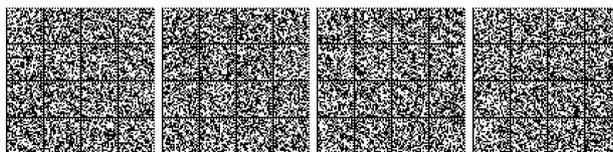
che il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 57 del d.P.R. n. 602 del 1973 in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 113 della Costituzione, nella parte in cui - prevedendo l'inammissibilità sia delle opposizioni regolate dall'art. 615 del codice di procedura civile, fatta eccezione per quelle concernenti la pignorabilità dei beni, sia delle opposizioni regolate dall'art. 617 cod. proc. civ. relative alla regolarità formale e alla notificazione del titolo esecutivo - costringe «il contribuente a subire in ogni caso l'esecuzione, ancorché ingiusta; con la sola possibilità di presentare ex post una richiesta di rimborso di quanto ingiustamente percepito dalla pubblica amministrazione, o suo concessionario per la riscossione, ovvero di agire per il risarcimento del danno»;

che, ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 57 del d.P.R. n. 602 del 1973 e, «ove occorra», l'art. 3, comma 4, lettera *a*), del d.l. n. 203 del 2005, «che assoggetta la specifica funzione esattoriale svolta da Agenzia Entrate Riscossione al regime agevolato del D.p.r. n. 602/1973 (e dunque anche al suo art. 57)», si porrebbero in contrasto con l'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento tra contribuenti che viene a determinarsi a seconda che il debito riguardi, o no, tributi per i quali l'art. 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), prevede la giurisdizione tributaria;

che violati sarebbero anche l'art. 24 Cost., per la menomazione del diritto di difesa derivante dalla limitazione dei casi in cui è ammessa l'opposizione all'esecuzione; l'art. 111 Cost., per violazione del principio secondo cui la giurisdizione attuata mediante il giusto processo non può prescindere dalla possibilità di addivenire a una pronuncia nel merito; l'art. 113 Cost., per essere limitata e impedita la tutela del contribuente contro una determinata categoria di atti della pubblica amministrazione;

che la Genagricola spa si è costituita in giudizio con atto depositato il 13 marzo 2018, aderendo alle osservazioni formulate dal giudice rimettente e domandando che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate fondate;

che con atto depositato in pari data, si è costituita in giudizio anche l'Agenzia delle entrate-Riscossione, domandando che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o comunque, nel merito, manifestamente infondate;



che con atto depositato sempre nella medesima data, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o comunque manifestamente infondate;

che con memoria depositata il 13 febbraio 2019, la Genagricola spa ha ricordato che questa Corte, con sentenza n. 114 del 2018 - esaminando due ordinanze redatte dal medesimo giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Trieste, di tenore sostanzialmente analogo a quella attualmente all'esame - ha già dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, lettera *a*), del d.P.R. n. 602 del 1973.

Considerato che oggetto dell'incidente di costituzionalità è solo l'art. 57, comma 1, lettera *a*), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), e non anche l'art. 3, comma 4, lettera *a*), del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248, seppur indicato nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, ma soltanto «ove occorra» e senza che alcuna censura nei suoi confronti sia mossa dal Tribunale rimettente;

che questa Corte, con sentenza n. 114 del 2018, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, lettera *a*), del d.P.R. n. 602 del 1973, come sostituito dall'art. 16 del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337), nella parte in cui non prevede che, nelle controversie che riguardano gli atti dell'esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica della cartella di pagamento o all'avviso di cui all'art. 50 del d.P.R. n. 602 del 1973, sono ammesse le opposizioni regolate dall'art. 615 del codice di procedura civile;

che il giudizio *a quo* ha ad oggetto l'opposizione ad esecuzione ex art. 615 cod.proc.civ., proposta da un contribuente che contesta il diritto di procedere alla riscossione coattiva cui è assoggettato;

che, in seguito alla declaratoria di illegittimità costituzionale pronunciata, le questioni sono divenute prive di oggetto (*ex multis*, ordinanze n. 137 del 2017, n. 38 e n. 34 del 2017, n. 181 e n. 4 del 2016) e devono, quindi, essere dichiarate manifestamente inammissibili.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 113 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trieste, in funzione di giudice dell'esecuzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

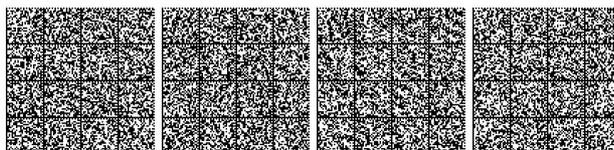
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



n. 92

Ordinanza 20 marzo - 17 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e previdenza - Ricorso introduttivo e decreto di fissazione dell'udienza - Invito al resistente a costituirsi nel termine di dieci giorni prima dell'udienza.

– Codice di procedura civile, artt. 414, 415 e 416.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 414, 415 e 416 del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento tra Orsola D'Alterio ed Extensa Formazione informatica di Manfra Tommaso & C. sas e altri, con ordinanza del 16 gennaio 2013, iscritta al n. 157 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

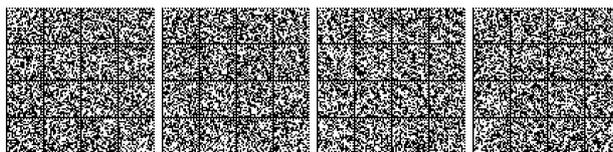
udito nella camera di consiglio del 20 marzo 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto che, con ordinanza del 16 gennaio 2013 (reg. ord. n. 157 del 2018), il Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 414, 415 e 416 del codice di procedura civile, i quali disciplinano, rispettivamente, la «[f]orma della domanda», il «[d]eposito del ricorso e [il] decreto di fissazione dell'udienza» e la «[c]ostituzione del convenuto» nel procedimento di primo grado nelle controversie individuali di lavoro;

che il giudice *a quo* premette che la parte resistente nel giudizio di cui è investito ha eccepito l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., degli artt. 414, 415 e 416 cod. proc. civ. «nella parte in cui non contengono espressamente - contrariamente a quanto sancito per il rito ordinario dall'art. 163 c.p.c. - l'invito al convenuto/resistente a costituirsi nel termine di dieci giorni prima dell'udienza fissata, con l'avvertimento che la costituzione oltre il suddetto termine implica le decadenze di cui all'art. 416 c.p.c.»;

che, ciò premesso, il giudice *a quo* afferma di ritenere tali questioni «rilevant[i] nel caso di specie, posto che, non essendo stata edotta di quale fosse il termine ultimo entro il quale dover svolgere la propria attività difensiva, la parte resistente - coinvolta nella risoluzione di gravi problemi personali di cui v'è prova agli atti di causa - non si è tempestivamente rivolta ad un legale, decadendo dal diritto di articolare una compiuta ed adeguata difesa in fatto ed in diritto»;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente asserisce di ritenere che «ciò costituisca una mutilazione del diritto di difesa spettante a ciascun cittadino coinvolto in una causa di lavoro il quale deve essere reso edotto, al pari di quanto previsto nel rito ordinario, di quale sia il termine ultimo entro il quale poter svolgere le proprie difese»;



che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate;

che l'interveniente eccepisce anzitutto l'inammissibilità delle questioni;

che, in primo luogo, tutte quante le stesse sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza;

che l'interveniente deduce in proposito che, poiché il giudice *a quo* si limita ad affermare che la parte resistente non ha potuto articolare «una compiuta ed adeguata difesa in fatto ed in diritto», senza spiegare «se ed in che misura tale circostanza abbia comportato [...] un concreto pregiudizio in ordine alla conclusione della causa», sarebbe impossibile stabilire se l'accoglimento delle questioni «sia o meno suscettibile [...], sotto il profilo considerato, di incidere concretamente nel [...] giudizio»;

che, in secondo luogo, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 415 e 416 cod. proc. civ. sarebbero inammissibili anche perché la Corte costituzionale, con la sentenza n. 347 del 1987 e con l'ordinanza n. 191 del 1999, avrebbe già dichiarato, rispettivamente, l'infondatezza e la manifesta infondatezza di questioni identiche, rispetto alle quali il «rimettente non prospetta profili di illegittimità nuovi od ulteriori»;

che, in terzo luogo, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 414 cod. proc. civ. sarebbero inammissibili anche perché, secondo quanto affermato dalla stessa ordinanza di rimessione, la parte resistente non si sarebbe tempestivamente rivolta a un avvocato a causa di «gravi problemi personali», sicché «emerge che altra e diversa è stata la causa dell'intempestiva costituzione in giudizio della parte, che nulla ha a che fare, quindi, con la mancata indicazione, nel ricorso, delle avvertenze di cui si discute»;

che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 414 cod. proc. civ. sarebbero, comunque, non fondate;

che, quanto a quella sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., l'interveniente deduce che, con l'ordinanza n. 191 del 1999, la Corte costituzionale avrebbe affermato che le caratteristiche strutturali e procedurali che distinguono il rito ordinario da quello speciale del lavoro sarebbero «tali da non consentire l'istituzione di raffronti, nei quali sia ragionevole assumere il primo a modello di perfezione cui l'altro, pena l'incostituzionalità, sia tenuto ad adeguarsi, e viceversa», sicché, «stante la diversa struttura dei due procedimenti, non sussistono le condizioni per poter ritenere sussistente una violazione dell'art. 3 Cost.»;

che, quanto alla questione sollevata in riferimento all'art. 24 Cost., l'interveniente osserva che, diversamente dall'atto di citazione, che integra una *vocatio in ius*, il ricorso si sostanzia in una *edictio actionis*, dove è il giudice a fissare l'udienza di discussione e i termini per la notificazione del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza nonché per la costituzione del convenuto;

che la tutela del diritto di difesa sarebbe quindi qui «rimessa [...] al magistrato, attraverso il suo provvedimento», sicché «[s]otto tale profilo è [...] evidente che nessuna violazione dell'art. 24 Cost. può essere individuata»;

che il 7 gennaio 2019 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria con la quale insiste nelle conclusioni già rassegnate nell'atto di intervento in giudizio;

che il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce anzitutto che l'ordinanza di rimessione non dà conto di quali siano né i «gravi problemi personali» che avrebbero impedito alla parte resistente di rivolgersi tempestivamente a un avvocato né le decadenze in cui la stessa parte sarebbe incorsa, sicché non vi sarebbe «prova, in atti, della rilevanza della questione sollevata»;

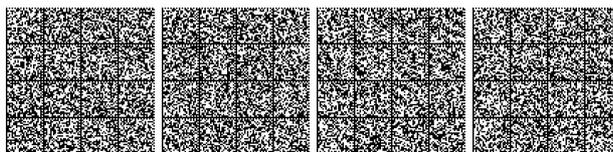
che lo stesso interveniente ribadisce, in secondo luogo, la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 414, 415 e 416 cod. proc. civ.;

che, quanto a quella sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri richiama gli argomenti già esposti nel proprio atto di intervento, citando, in proposito, la sentenza della Corte costituzionale n. 65 del 1980 e le ordinanze della stessa Corte n. 191 del 1999 e n. 104 del 1988;

che, quanto alla questione sollevata in riferimento all'art. 24 Cost., l'interveniente richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 61 del 1980.

Considerato che il Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, degli artt. 414, 415 e 416 del codice di procedura civile, i quali disciplinano, rispettivamente, la «[f]orma della domanda», il «[d]eposito del ricorso e [il] decreto di fissazione dell'udienza» e la «[c]ostituzione del convenuto» nel procedimento di primo grado nelle controversie individuali di lavoro;

che tali articoli sono censurati, in particolare, «nella parte in cui non contengono espressamente - contrariamente a quanto sancito per il rito ordinario dall'art. 163 c.p.c. - l'invito al convenuto/resistente a costituirsi nel termine di dieci giorni prima dell'udienza fissata, con l'avvertimento che la costituzione oltre il suddetto termine implica le decadenze di cui all'art. 416 c.p.c.»;



che, secondo il giudice rimettente, omettendo di prescrivere l'indicazione di tale invito e avvertimento al convenuto nelle controversie individuali di lavoro, i denunciati artt. 414, 415 e 416 cod. proc. civ. violerebbero gli artt. 3 e 24 Cost., in quanto «ciò costituisc[e] una mutilazione del diritto di difesa spettante a ciascun cittadino coinvolto in una causa di lavoro il quale deve essere reso edotto, al pari di quanto previsto nel rito ordinario, di quale sia il termine ultimo entro il quale poter svolgere le proprie difese»;

che le questioni sollevate dal Tribunale di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, sono manifestamente inammissibili:

che, anzitutto, l'ordinanza di rimessione non contiene alcuna descrizione dei fatti oggetto del giudizio *a quo*;

che tale carenza, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, impedendo di verificare l'effettiva rilevanza delle questioni sollevate, è causa di manifesta inammissibilità delle stesse (*ex plurimis*, ordinanze n. 191, n. 85 e n. 64 del 2018);

che, in secondo luogo, è fondata l'eccezione di inammissibilità prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri sotto il profilo che, poiché il giudice *a quo* si limita ad affermare che la parte resistente non ha potuto articolare «una compiuta ed adeguata difesa in fatto ed in diritto», senza spiegare «se ed in che misura tale circostanza abbia comportato [...] un concreto pregiudizio in ordine alla conclusione della causa», sarebbe impossibile stabilire se l'accoglimento delle questioni «sia o meno suscettibile [...], sotto il profilo considerato, di incidere concretamente nel [...] giudizio»;

che l'ordinanza di rimessione si limita in effetti ad affermare genericamente che, a causa della costituzione oltre i termini, la parte convenuta è «decad[uta] dal diritto di articolare una compiuta ed adeguata difesa in fatto ed in diritto», senza, tuttavia, indicare l'oggetto concreto della decadenza;

che tale indicazione era invece necessaria ai fini della verifica della rilevanza delle questioni sollevate, tanto più che la proposizione di «tutte le [...] difese in fatto e in diritto» non è prevista dall'art. 416 cod. proc. civ tra le attività che il convenuto deve compiere con la memoria difensiva a pena di decadenza;

che le stesse questioni sono dunque sollevate in modo astratto, non essendo possibile, per questa Corte, verificare l'effettiva esistenza di un rapporto di strumentalità tra la risoluzione delle stesse e la decisione del giudizio *a quo*;

che le ulteriori eccezioni di inammissibilità prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri restano assorbite.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 414, 415 e 416 del codice di procedura civile sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Napoli, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

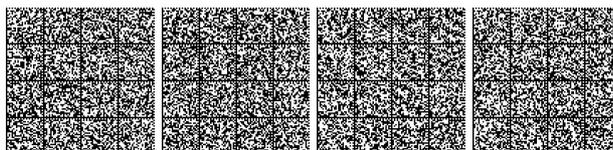
Silvana SCIARRA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 aprile 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE



n. 93

Sentenza 19 febbraio - 18 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Norme sulla valutazione d'impatto ambientale - Previsione che, in attesa dell'esito del giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Provincia di Trento nei confronti dell'art. 22 del d.lgs. n. 104 del 2017 [R.R. 68/2017], i rinvii agli allegati III e IV alla parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006 s'intendono riferiti al testo vigente il 20 luglio 2017.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 17 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2018), art. 28, comma 5.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 17 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 26 febbraio-2 marzo 2018, depositato in cancelleria il 2 marzo 2018, iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

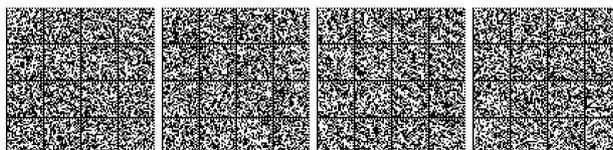
udito nella udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 26 febbraio-2 marzo 2018, e depositato il 2 marzo 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto ricorso in via principale impugnando l'art. 28, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 17 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2018).

A parere del ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con gli artt. 5 e 117, secondo comma, lettere *s*) ed *m*), della Costituzione - in riferimento agli artt. 7-*bis*, comma 8, e 27-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (d'ora in poi, anche: cod. ambiente) - con il principio di leale collaborazione e con l'art. 97 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto per il Trentino-Alto Adige).



1.1.- La disposizione impugnata inserisce un comma 01 nell'art. 3 della legge della Provincia autonoma di Trento 17 settembre 2013, n. 19, recante «Disciplina provinciale della valutazione dell'impatto ambientale. Modificazioni della legislazione in materia di ambiente e territorio e della legge provinciale 15 maggio 2013, n. 9 (Ulteriori interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie)», il quale stabilisce che - in attesa dell'esito dell'impugnativa dell'art. 22 del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n.114), promossa dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso alla Corte costituzionale iscritto al n. 68 del registro ricorsi 2017 - «i rinvii agli allegati III e IV alla parte II del decreto legislativo n. 152 del 2006 contenuti [nel medesimo art. 3] s'intendono riferiti al testo vigente il 20 luglio 2017».

La disposizione censurata, osserva il ricorrente, richiama espressamente, dunque, il ricorso proposto dalla Provincia autonoma contro l'art. 22 del d.lgs. n. 104 del 2017, in vigore dal 21 luglio 2017, con il quale sono stati modificati, tra gli altri, gli Allegati II, III e IV ed introdotto il nuovo Allegato II-*bis* alla parte seconda del cod. ambiente, modificando il riparto delle competenze tra Stato e Regioni e Province autonome in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di verifica di assoggettabilità a VIA. I rinvii ai sopra richiamati Allegati III e IV si intendono riferiti - in base alla disposizione impugnata - al testo vigente prima della riforma introdotta dal d.lgs. n. 104 del 2017.

1.2.- La norma censurata si porrebbe anzitutto in contrasto, a parere del ricorrente, con l'art. 7-*bis*, comma 8, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale circoscrive, entro ambiti precisi e limitati, la possibilità che le Regioni e le Province autonome esercitino la propria potestà legislativa in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA.

Tale difformità di disciplina, osserva il ricorrente, si tradurrebbe in una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., considerato che la disciplina della VIA rientra univocamente nella competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: è evocata, sul punto, la giurisprudenza costituzionale, che ha ribadito tali principi anche con riferimento alle autonomie speciali.

Alle Regioni e alle Province autonome compete solo adottare norme di tutela ambientale più elevata, nell'esercizio delle competenze costituzionali che vengano a contatto con la materia dell'ambiente, stante la natura "trasversale" della stessa.

1.3.- Quanto, poi, alla disciplina del procedimento amministrativo, deve rilevarsi - osserva ancora il ricorrente - che il legislatore statale dispone di un ulteriore titolo di intervento esclusivo, rappresentato dalla competenza a dettare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.: livelli che vincolano anche i legislatori regionali.

La circostanza che la Provincia autonoma avesse già disciplinato la materia, nel quadro normativo anteriore alla riforma introdotta dal d.lgs. n. 104 del 2017, non escludeva certo il potere dello Stato di introdurre, in attuazione della direttiva europea, regole procedurali con effetto vincolante per tutto il territorio nazionale. Pur rilevando, al riguardo, che gli spazi di intervento delle Regioni e delle Province autonome in materia di VIA e di assoggettabilità a VIA sono stati circoscritti, ma non eliminati del tutto: e di ciò, se ne sottolinea la portata.

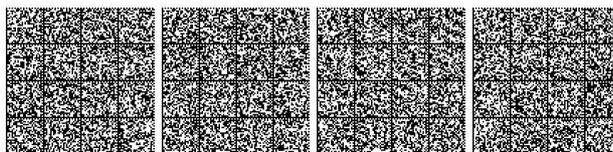
La disposizione oggetto di censura violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. anche sotto altro profilo, evocandosi, come norma interposta, l'art. 27-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, come modificato dal d.lgs. n. 104 del 2017, introduttivo del provvedimento unico regionale, nel quale deve confluire anche la valutazione di impatto ambientale. Previsione, questa, destinata a ottenere importanti effetti di semplificazione amministrativa e, quindi, volta a stabilire - come affermato dalla giurisprudenza costituzionale in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - un livello essenziale di prestazioni.

La norma provinciale impugnata, dunque, essendo destinata a impedire l'applicazione sul territorio provinciale anche del citato e novellato art. 27-*bis* cod. ambiente, determinerebbe la lesione dell'indicato parametro costituzionale.

1.4.- Sarebbero infine violati, inoltre, l'art. 5 Cost. e l'art. 97 dello statuto speciale di autonomia. La disposizione impugnata, infatti, avendo portata meramente «demolitoria» e di «reazione» alle norme statali, determinerebbe, secondo il ricorrente, da un lato, l'elusione del giudizio di costituzionalità azionato dalla medesima Provincia autonoma con il ricorso menzionato nella stessa disposizione censurata; e, dall'altro, violerebbe il principio di unità giuridica della Repubblica di cui all'art. 5 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, «nella misura in cui è diretta, appunto, a sottrarre alle procedure costituzionalmente previste la risoluzione dei "conflitti legislativi"».

2.- Nel giudizio si è costituita la Provincia autonoma di Trento, chiedendo dichiararsi inammissibili o, comunque sia, infondate le questioni di legittimità costituzionale proposte dal ricorrente.

2.1.- Osserva la Provincia autonoma che la disposizione censurata sarebbe di interpretazione autentica di altra disposizione provinciale - l'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013 - e sarebbe funzionale a stabilire che il richiamo agli Allegati III e IV alla parte seconda del cod. ambiente compiuto dalla disposizione "interpretata" deve intendersi quale



rinvio materiale o recettizio e non come rinvio mobile. Il senso complessivo della disposizione censurata sarebbe, pertanto, quello di confermare la vigenza della precedente legislazione provinciale.

Il mancato adeguamento al d.lgs. n. 104 del 2017 non potrebbe, in quanto tale, essere considerato come incompatibile con il principio di unità dello Stato. Infatti, in base all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statale e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), il Governo può impugnare le disposizioni regionali e provinciali che non si siano adeguate alla legislazione statale costituente limite: l'inapplicabilità del d.lgs. 104 del 2017, pertanto, non sarebbe «un effetto determinato dal legislatore provinciale, bensì un effetto direttamente determinato dal dispositivo di adeguamento di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992».

Il meccanismo dell'adeguamento, osserva la Provincia resistente, vale pacificamente anche per la materia ambientale, allorché siano in gioco competenze provinciali, come emergerebbe dal fatto che quel meccanismo è stato in concreto attivato dal Governo prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e come trasparirebbe dalla sentenza di questa Corte n. 212 del 2017.

Accanto a ciò, si sottolinea l'importanza di assicurare la certezza del diritto e la stabilità dei rapporti normativi. Scopo della norma impugnata sarebbe, infatti, quello di evitare che l'eventuale declaratoria di illegittimità della norma interposta si riverberi sull'azione amministrativa nel frattempo intrapresa e, soprattutto, evitare incertezze sulla natura del rinvio (fisso o mobile) enunciato nella disposizione provinciale del 2013.

La Provincia resistente richiama, poi, la sentenza di questa Corte n. 496 del 1993, in tema di termini per l'adeguamento delle norme provinciali a quelle statali limitatrici, in caso queste ultime siano poste con decreto-legge: dal principio allora stabilito, in base al quale l'obbligo di adeguamento decorre dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della legge di conversione, deriverebbe la compatibilità con il principio di unità dell'ordinamento della scelta del legislatore provinciale di attendere l'esito del giudizio di costituzionalità sul contenzioso promosso dalla stessa Provincia autonoma, prima di procedere all'adeguamento dell'ordinamento provinciale alle norme statali sopravvenute e contestate.

2.2.- Ciò premesso, la Provincia confuta le singole censure proposte dal ricorrente.

2.2.1.- Quanto alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., se ne contesta il fondamento alla luce delle varie competenze statutarie di cui agli artt. 8 e 9 dello statuto speciale e alla stregua di quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in base al quale le disposizioni contenute nel nuovo Titolo V della Costituzione si applicano alle autonomie speciali solo nel caso in cui prevedano forme maggiori di autonomia.

Si osserva, al riguardo, come la Provincia autonoma di Trento avesse già nel passato provveduto a disciplinare anche la valutazione di impatto ambientale nell'esercizio delle proprie potestà statutarie, fino agli interventi operati con la legge prov. n. 19 del 2013. Sarebbe inammissibile, pertanto, l'evocazione del parametro costituzionale in luogo di quello statutario, come d'altra parte questa Corte avrebbe riconosciuto nella sentenza n. 212 del 2017 e in altre precedenti decisioni.

Ugualmente impropria sarebbe l'evocazione dell'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente, in quanto tale previsione non è in grado di modificare il riparto di competenze derivanti dallo statuto, giacché, altrimenti, sarebbe esso stesso incostituzionale.

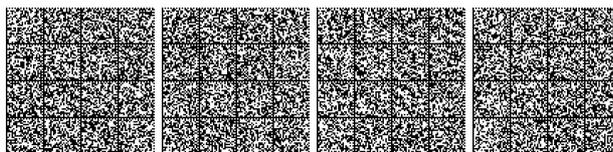
Si sottolinea, poi, che la norma interposta riguarda la conformazione della disciplina "sostanziale" dei procedimenti di VIA di competenza regionale o provinciale, mentre la norma impugnata si limita ad individuare i procedimenti di competenza della Provincia: dal che deriverebbe la non pertinenza del parametro evocato.

2.2.2.- Sarebbe inammissibile, altresì, la dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni che sarebbero determinati dall'art. 27-*bis* cod. ambiente, in quanto tale ultima disposizione si occupa del procedimento autorizzatorio unico, mentre la norma provinciale impugnata non regola né menziona tale procedimento.

Inoltre, per un verso, il parametro invocato non può fungere da limite per le competenze statutarie della Provincia autonoma, stante il disposto del già ricordato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e, per un altro, non ogni norma che semplifica procedimenti può ritenersi stabilire un livello essenziale di prestazioni concernenti i diritti civili o sociali.

2.2.3.- Non fondate sarebbero, poi, le dedotte lesioni degli artt. 5 Cost. e 97 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige.

La pretesa violazione di quest'ultimo sarebbe, innanzitutto, inammissibile, in quanto il ricorso non chiarisce la interferenza tra il parametro dedotto e l'oggetto della doglianza, posto che la disposizione statutaria si limita a regolare l'impugnazione del Governo contro le leggi della Regione e delle Province autonome, ma non si vede come l'esercizio di un siffatto potere sarebbe stato impedito dalla disposizione censurata. Ove il ricorrente avesse inteso lamentare l'elusione, da parte della Provincia autonoma, del controllo di legittimità costituzionale sulle leggi statali e gli atti equiparati, il parametro pertinente sarebbe stato l'art. 98 del medesimo statuto, che regola per l'appunto l'impugnativa di tali atti



normativi. Tuttavia, la ripetuta menzione dell'art. 97 nonché la sua espressa riproduzione nel ricorso impedirebbero di ritenere si sia di fronte a un errore materiale.

Eguale inammissibile sarebbe la pretesa violazione del principio di leale collaborazione, non essendo tale parametro pertinente rispetto all'esercizio della funzione legislativa.

La censura relativa alla violazione dell'art. 5 Cost. risulterebbe, in ogni caso, non fondata, poiché il caso di specie sarebbe diverso da quelli decisi con le sentenze n. 199 e n. 198 del 2004 di questa Corte.

La disposizione impugnata non sarebbe affatto una «legge di reazione» o «meramente demolitoria», poiché, come già osservato, avrebbe carattere interpretativo e, semmai, confermativo della vigente disciplina provinciale e, inoltre, non inciderebbe sull'efficacia della normativa statale. Inoltre, la norma costituirebbe un «aspetto di regolazione sostanziale di una materia», che potrà in ipotesi censurarsi «per eccesso dalla competenza materiale», ma non può essere denunciato come «modo arbitrario di risoluzione unilaterale e diretto di un conflitto tra atti legislativi».

3.- La Provincia autonoma di Trento ha depositato memoria in data 12 novembre 2018, a precisazione e integrazione di quanto già dedotto.

3.1.- Rileva la resistente che la disposizione impugnata «non tocca né il significato né l'efficacia di alcuna normativa statale», ma si limita a chiarire che la previgente normativa provinciale «non costituisce di per sé un meccanismo di automatico recepimento» delle eventuali modifiche apportate agli Allegati al cod. ambiente cui la stessa rinvia. La norma impugnata, pertanto, non influisce sulle modalità di applicazione del d.lgs. n. 104 del 2017, né può determinare se quest'ultimo può trovare applicazione nella Provincia autonoma di Trento immediatamente o secondo il procedimento di cui allo statuto e alle relative norme di attuazione: essa - si ribadisce - vuole soltanto evitare che il rinvio alla normativa statale di cui alla legge provinciale in materia di VIA possa ritenersi funzionale a integrare nella disciplina provinciale qualsivoglia modifica decisa dal legislatore statale.

Il ricorso statale, secondo questa prospettazione, attribuirebbe pertanto alla disposizione impugnata un significato errato, il che renderebbe altresì non pertinenti i singoli profili di censura.

3.2.- Con riguardo a questi ultimi, ad ogni modo, la Provincia autonoma adduce ulteriori considerazioni.

3.2.1.- È ribadita, anzitutto, l'inammissibilità, e comunque sia l'infondatezza, della censura per violazione dell'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente.

La normativa statutaria e di attuazione, difatti, affida senz'altro alla Provincia resistente competenze in materia di VIA, sicché il fondamento di queste ultime non potrebbe trovarsi nella «tutela dell'ambiente» o nella norma interposta ma, appunto, nelle disposizioni dello statuto speciale e nelle relative disposizioni attuative (vengono richiamati, in particolare, l'art. 19-*bis* del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche», l'art. 1-*bis*, comma 3, del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di energia», nonché l'art. 13 dello statuto, come novellato dall'art. 1, comma 833, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020»). Non si potrebbe negare, pertanto, che la Provincia ha sempre esercitato la potestà legislativa in materia di VIA come competenza propria, nel rispetto dei limiti derivanti dallo statuto.

3.2.2.- Viene novamente eccepita l'inammissibilità, e in subordine l'infondatezza, della censura che evoca a parametro l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in relazione all'art. 27-*bis* cod. ambiente, sulla base dei medesimi argomenti già spesi nell'atto di costituzione.

3.2.3.- La Provincia autonoma, infine, ribadita l'inammissibilità della censura per violazione dell'art. 97 dello statuto, insiste anche per l'infondatezza delle questioni in riferimento all'art. 5 Cost. e al principio di leale collaborazione.

La resistente osserva, infatti, che il ricorso statale, come già rilevato nella medesima memoria, muove da un erroneo presupposto interpretativo, «non attecchendosi la norma impugnata a strumento per reagire alla asserita incostituzionale [*recte*: incostituzionalità] di una legge statale». Inoltre, l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 considera come «normale e fisiologica» un'attività di recezione non automatica della legislazione statale condizionante quella provinciale. Recezione non automatica che caratterizzerebbe il complesso delle autonomie regionali, in virtù dell'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali), sicché «non può certo dirsi che l'unità dell'ordinamento richieda invariabilmente la prevalenza diretta ed autoapplicativa della legge statale su quella regionale o provinciale». Neppure potrebbe farsi leva sul principio di leale collaborazione per imporre alla Provincia un meccanismo automatico di adattamento alla normativa statale, per di più dissonante con la richiamata normativa di attuazione statutaria, sol perché nella previgente legge provinciale era presente una disposizione che poteva interpretarsi come norma di recepimento automatico.

4.- In data 13 novembre 2018, anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.



4.1.- Ribadite le argomentazioni proposte avverso l'impugnazione, da parte della Provincia autonoma, del d.lgs. n. 104 del 2017 con il ricorso n. 68 del 2017, il ricorrente reputa innanzitutto non fondata l'eccezione d'inammissibilità proposta dalla resistente.

La disciplina della VIA, proprio perché riconducibile a materia di competenza esclusiva statale, prevarrebbe sulle competenze regionali e provinciali, sicché queste ultime in tale ambito troverebbero i soli margini di autonomia previsti dagli artt. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017 e dall'art. 7-*bis* cod. ambiente, introdotto dall'art. 5, comma 1, del medesimo decreto legislativo. Ciò varrebbe, alla luce della giurisprudenza costituzionale, anche per le Regioni a statuto speciale, perché il titolo a intervenire in materia di VIA sarebbe tutto nella legge statale, non anche in norme costituzionali o statutarie.

La difformità dell'impugnata disposizione provinciale rispetto all'art. 7-*bis* cod. ambiente si tradurrebbe, pertanto, in violazione senz'altro dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.2.- Il ricorrente ribadisce, poi, che quanto alla disciplina del procedimento amministrativo il legislatore statale troverebbe titolo di intervento esclusivo anche nella competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., come avrebbe affermato questa Corte nella sentenza n. 203 del 2012.

Questo essendo il quadro normativo, il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che la previgente disciplina in materia di VIA, ad opera della Provincia autonoma, non può considerarsi circostanza atta a negare la possibilità per lo Stato di legiferare sul punto, dettando regole procedurali vincolanti su tutto il territorio nazionale.

Ciò peraltro, a parere del ricorrente, avrebbe ridimensionato ma non azzerato gli spazi di autonomia del legislatore provinciale, atteso quanto dispone il già richiamato art. 7-*bis* cod. ambiente.

4.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, ribadisce come appaia evidente anche la violazione degli artt. 5 Cost. e 97 dello statuto di autonomia, dovendosi ritenere invece infondata la relativa eccezione d'inammissibilità, perché chiaro sarebbe il senso complessivo della censura.

La giurisprudenza costituzionale, infatti, avrebbe già chiarito che l'esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni deve contribuire «a produrre un unitario ordinamento giuridico»: la dialettica tra i diversi livelli legislativi deve eventualmente trovare soluzione per mezzo del promovimento delle questioni di costituzionalità davanti alla Corte, mentre è esclusa la possibilità di adoperare la propria potestà legislativa per rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge statale (si richiamano le sentenze n. 199 e n. 198 del 2004).

A dispetto di quanto affermato dalla Provincia autonoma, la norma impugnata intenderebbe, per un verso, eludere il giudizio di costituzionalità azionato dalla stessa Provincia avverso il d.lgs. n. 104 del 2017, violando le norme che presiedono il giudizio di legittimità costituzionale in via principale; per un altro, sottrarre il conflitto legislativo alle procedure costituzionalmente previste, così violando il principio di unità giuridica della Repubblica e quello di leale collaborazione.

5.- In prossimità dell'udienza pubblica, la Provincia autonoma di Trento ha depositato un'ulteriore memoria, nella quale ha ribadito le proprie conclusioni circa l'inammissibilità e, comunque sia, l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri, contestando la fondatezza delle deduzioni svolte dal ricorrente nella memoria del 13 novembre 2018 e tenendo conto di quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 198 del 2018, intervenuta medio tempore, la quale ha deciso, tra gli altri, il richiamato ricorso n. 68 del 2017.

5.1.- La Provincia resistente, anzitutto, novamente sottolinea di disporre di competenze proprie anche in materia di VIA, evocando, in proposito, quanto prevede l'art. 13, primo comma, secondo periodo dello statuto di autonomia, il quale stabilisce che è la legge provinciale a disciplinare, in tema di demanio idrico e di grandi derivazioni idroelettriche, anche «le modalità di valutazione degli aspetti paesaggistici e di impatto ambientale, determinando le conseguenti misure di compensazione ambientale e territoriale, anche a carattere finanziario».

A livello di norme di attuazione, si richiama l'art. 19-*bis* del d.P.R. n. 381 del 1974, il quale prevede l'applicazione della disciplina provinciale in materia di VIA alle funzioni delegate dallo Stato in tema di opere pubbliche; confermando, quindi, che la disciplina provinciale trova applicazione anche in merito alle valutazioni ambientali che accedono a funzioni proprie della Provincia.

Competenze, quelle accennate, sempre riconosciute dalla giurisprudenza costituzionale (si richiamano le sentenze n. 273 del 1998 e n. 145 del 2013) e valorizzate anche nella sentenza n. 198 del 2018. Si osserva, al riguardo, che la normativa statale dettata dal codice dell'ambiente costituirebbe «non già il fondamento, ma un limite alla competenza legislativa statutaria delle due Province autonome»; sicché il ricorso non coglierebbe nel segno laddove parametra l'eccesso di competenza asseritamente realizzato dalla normativa provinciale a quanto disposto dall'art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente e non a quanto previsto dalle norme statutarie e di attuazione dello statuto.

Inoltre, la legislazione statale in materia ambientale sarebbe opponibile alla potestà legislativa delle Province autonome solo ove, e nella misura in cui, essa concretizzasse i limiti previsti dallo statuto, mentre non può vincolare



l'autonomia legislativa provinciale in base ai titoli di competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., considerata la clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Tali rilievi sarebbero stati confermati dalla sentenza n. 198 del 2018, in quanto la Corte avrebbe ribadito che la materia della VIA rientra nella competenza statale in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la quale postula una protezione uniforme e non frazionabile del bene ambiente, ma ha puntualizzato, pure, che l'ambito materiale deve essere ulteriormente specificato per gli enti ad autonomia differenziata, dal momento che detta competenza esclusiva statale «deve essere necessariamente temperata con lo spazio di autonomia spettante in virtù dello statuto speciale».

Il bilanciamento tra non frazionabilità della tutela ambientale e le competenze statutarie deve dunque tener conto dei limiti costituzionali contrassegnati dalle grandi riforme economico-sociali e da quelli derivanti dagli obblighi internazionali: limiti entro i quali si iscrive, secondo la sentenza n. 198 del 2018, l'ambito delineato dal d.lgs. n. 104 del 2017.

Come norme di grande riforma economico-sociale, pertanto, quelle dettate dal citato decreto si incrociano con le correlative competenze provinciali e in tali limiti la richiamata sentenza di questa Corte ne giustifica la cogenza anche nei confronti della Provincia resistente. Una vincolatività - sottolinea la memoria - che viene affermata «in forza di un limite sulla materia provinciale e non in ragione di un limite di materia».

Ciò sarebbe dimostrato dal dispositivo della citata sentenza, laddove ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi 1 e 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, nella parte in cui le relative previsioni non prevedono o si discostano dalla disciplina dettata dal d.lgs. n. 266 del 1992 e dal meccanismo di adeguamento della legislazione provinciale ai limiti derivanti dalla normativa statale.

Un meccanismo di adeguamento, quello riconosciuto dalla Corte, che dovrebbe valere anche per le altre norme del d.lgs. n. 104 del 2017 - artt. 5, 22, commi 1, 2, 3 e 4, 26, comma 1, lettera *a*) - che, nel rinviare ai nuovi Allegati, hanno modificato l'assetto delle competenze in materia di VIA, dovendosi anch'esse qualificare come norme di riforma economico-sociale idonee a limitare le competenze statutarie delle Province autonome.

Risulterebbe da ciò, dunque, l'infondatezza della premessa da cui muove il ricorso, basata sull'assunto che la Provincia sarebbe priva di un titolo statutario di competenza.

5.2.- Alla luce di tale complessivo quadro normativo, la resistente ribadisce innanzitutto l'inammissibilità della censura fondata sull'art. 117, secondo comma, lettera *s*), in quanto il ricorso non prospetta una violazione dei limiti statutarî, ma una violazione della competenza statale esclusiva. Viene poi osservato che la pretesa difformità della disciplina provinciale, rispetto al codice dell'ambiente, doveva, semmai, essere fatta valere in sede di mancato adeguamento e, dunque, con ricorso successivo alla scadenza del termine semestrale previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

5.3.- Viene ribadita anche la dedotta inammissibilità della censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), per contrasto con l'art. 27-*bis* cod. ambiente.

Nella sentenza n. 198 del 2018, infatti, tale prospettiva non sarebbe stata accolta, in quanto la disposizione è stata ricondotta alla tutela dell'ambiente e, per le Regioni speciali e le Province autonome, «alle norme di grande riforma».

Si tratterebbe, comunque sia, di un parametro non conferente, in quanto la norma provinciale impugnata non regola in alcun modo il provvedimento autorizzatorio unico.

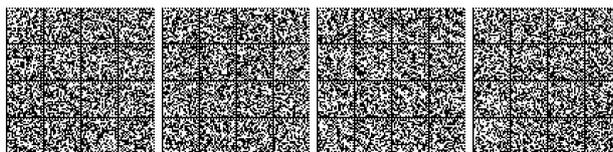
5.4.- Viene ribadita anche l'inammissibilità delle censure riferite all'art. 97 dello statuto e al principio di leale collaborazione, nonché l'infondatezza di quella prospettata in relazione all'art. 5 Cost.

Pur tenendo conto, infatti, delle osservazioni svolte dal ricorrente nella memoria, il riferimento all'art. 97 dello statuto risulterebbe del tutto oscuro, così come in termini del tutto generici sarebbe stato evocato il principio di leale collaborazione.

Quanto alla lamentata violazione dell'art. 5 Cost., si rinnova l'osservazione secondo la quale la disposizione impugnata avrebbe una portata meramente interpretativa, volta a evitare che il richiamo agli Allegati III e IV alla parte seconda del codice dell'ambiente fosse inteso quale rinvio mobile; il che troverebbe conferma nel fatto che quegli allegati si riferiscono ai progetti di competenza regionale e provinciale.

Così intesa, la legge provinciale non metterebbe in discussione la normativa statale, la cui efficacia rimane quella sua propria, secondo i rapporti tra fonti statali e provinciali per come determinati dalle disposizioni statutarie e dalle relative norme di attuazione. La non immediata efficacia del d.lgs. n. 104 del 2017, dunque, non deriverebbe dalla norma impugnata ma dal richiamato art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e, conseguentemente, non vi sarebbe alcuna compromissione dell'unità dell'ordinamento giuridico né violazione del principio di leale collaborazione.

6.- Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato, in prossimità dell'udienza pubblica, un'ulteriore memoria, nella quale ha insistito sulle conclusioni già rassegnate nel ricorso.



6.1.- Nel rievocare il contenuto della sentenza n. 198 del 2018, si sottolinea che questa Corte ha dichiarato non fondate le censure rivolte al d.lgs. 104 del 2017, in quanto la disciplina statale, oltre a impingere nella materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, è riconducibile a due limiti previsti da tutti gli statuti delle autonomie speciali, rappresentati dalle norme statali di riforma economico-sociale e dagli obblighi internazionali: ciò che confermerebbe la fondatezza degli argomenti spesi nel ricorso e nella successiva memoria.

6.2.- Quanto alle due declaratorie di illegittimità costituzionale contenute nella richiamata sentenza n. 198 del 2018, si tratterebbe di declaratorie che non incidono sull’assetto delle competenze «come delineato con chiarezza nella sentenza stessa», ma che sono destinate esclusivamente a salvaguardare le prerogative delle Province autonome in ordine alle modalità e ai tempi di adeguamento dei propri ordinamenti alla nuova disciplina statale.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 28, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 17 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2018).

La disposizione censurata inserisce un comma 01 all’art. 3 della legge della Provincia autonoma di Trento 17 settembre 2013, n. 19, recante «Disciplina provinciale della valutazione dell’impatto ambientale. Modificazioni della legislazione in materia di ambiente e territorio e della legge provinciale 15 maggio 2013, n. 9 (Ulteriori interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie)», il quale dispone che - in attesa dell’esito del ricorso, promosso davanti a questa Corte dalla stessa Provincia autonoma di Trento e iscritto al n. 68 del registro ricorsi 2017, avverso l’art. 22 del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n.114) - i rinvii agli Allegati III e IV alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (d’ora in poi, anche: cod. ambiente), contenuti nel medesimo art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013, devono intendersi riferiti al testo degli Allegati precedente la modifica operata dal citato d.lgs. n. 104 del 2017.

Il Presidente del Consiglio dei ministri reputa tale disposizione in contrasto, innanzitutto, con l’art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione: poiché la disciplina della valutazione d’impatto ambientale (VIA) - e in particolar modo il riparto di competenze tra Stato e Regioni e Province autonome, cui si riferiscono i suddetti Allegati - rientrerebbe, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, le Regioni e le Province autonome possono esercitare la loro competenza legislativa entro gli ambiti precisi e limitati delineati dall’art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente.

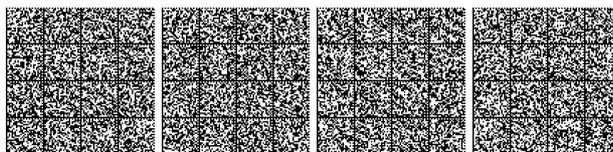
Vertendosi in ambito di disciplina del procedimento amministrativo, lo Stato vanterebbe anche un ulteriore titolo di intervento esclusivo, rappresentato dalla competenza, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., a dettare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. La norma impugnata sarebbe lesiva di tale parametro costituzionale, in particolare, perché sarebbe volta a impedire l’applicazione sul territorio provinciale dell’art. 27-*bis* cod. ambiente, che prevede il provvedimento autorizzatorio unico regionale.

Il ricorrente, infine, reputa violati anche l’art. 5 Cost. e l’art. 97 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto per il Trentino-Alto Adige). La norma impugnata, infatti, avrebbe portata di «reazione» alle norme statali e in tal modo vorrebbe sottrarre la risoluzione dei conflitti legislativi alle procedure costituzionalmente previste, eludendo inoltre il giudizio di costituzionalità azionato dalla stessa Provincia.

2.- Seguendo l’ordine delle questioni di legittimità costituzionale proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri, va innanzitutto scrutinata quella in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

3.- Deve essere preliminarmente disattesa l’eccezione d’inammissibilità della Provincia autonoma di Trento, per avere il ricorrente evocato a parametro la competenza esclusiva statale nella materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, in luogo dei conferenti parametri statutari.

3.1.- Questa Corte, successivamente alla proposizione dell’odierno ricorso, con la sentenza n. 198 del 2018, ha affermato che la materia su cui insiste il d.lgs. n. 104 del 2017 deve essere ricondotta, in via prevalente, alla competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, poiché la normativa in tema di VIA rappresenta, «anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull’intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale».



Ha altresì precisato che, «sulla base [...] del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali», il legislatore statale può dettare una disciplina condizionante le potestà legislative delle Regioni ad autonomia differenziata e delle Province autonome, poiché tutti gli statuti speciali «annoverano, tra i limiti alle competenze statutariamente previste, le norme statali di riforma economico-sociale e gli obblighi internazionali».

Ciò premesso, ha osservato che l’art. 5 del d.lgs. n. 104 del 2017, il quale ha introdotto il richiamato art. 7-*bis* cod. ambiente, e gli artt. 22 e 26 del medesimo d.lgs. n. 104 del 2017 sono il «“cuore”» della riforma, poiché sono le disposizioni «che - in attuazione degli obiettivi [...] di “semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale” e di “rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale” - determinano un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali, assegnando allo Stato l’apprezzamento dell’impatto sulla tutela dell’ambiente dei progetti reputati più significativi e, così, evitando la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizzava il previgente sistema». L’unitarietà e l’allocazione in capo allo Stato delle procedure relative a progetti di maggior impatto ambientale ha risposto, pertanto, «ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all’incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale». È proprio in ragione del loro essere «nucleo essenziale della riforma» che, poi, tali disposizioni sono state qualificate come norme fondamentali di riforma economico-sociale.

3.2.- L’odierno ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri si fonda sull’assunto che, a seguito dell’adozione del d.lgs. n. 104 del 2017, l’art. 7-*bis*, comma 8, cod. ambiente circoscrive, entro ambiti precisi e limitati, la possibilità che le Regioni e le Province autonome esercitino la propria potestà legislativa in materia di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA: ciò perché il parametro interposto è ascrivibile alla competenza esclusiva statale nella materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”.

Si tratta di un presupposto interpretativo che, alla luce di quanto affermato nella richiamata sentenza n. 198 del 2018, è parzialmente erroneo. Come si è visto, il citato art. 7-*bis*, comma 8, al pari della restante disciplina del cod. ambiente in materia di VIA, è sì da ricondurre alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale, ma la sua capacità di condizionare l’esercizio delle competenze legislative delle Regioni a statuto speciale deriva dalla sua qualificazione di norma di riforma economico-sociale.

Tale parziale erroneità del presupposto da cui muove il Presidente del Consiglio dei ministri, tuttavia, non vale a rendere inammissibile il ricorso, peraltro antecedente alla sentenza n. 198 del 2018. La disciplina recata dal cod. ambiente e, per quel che in questa sede maggiormente rileva, il suo art. 7-*bis* sono pur sempre stati adottati dallo Stato sulla base del titolo di competenza esclusiva nella materia «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», sicché l’esercizio della funzione legislativa da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome può in ipotesi rivelarsi anche in diretto e frontale contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in tutti quei casi in cui la disciplina regionale o provinciale realizzi una vera e propria invasione della competenza statale, dettando una normativa che, prima ancora che lesiva dei parametri statutari dettanti il limite delle norme di riforma economico-sociale, pretenda di sostituirsi a quella posta dallo Stato.

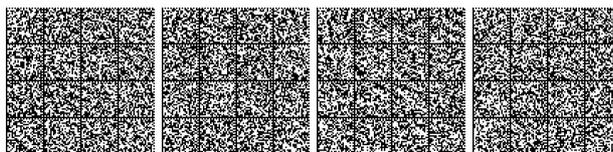
Ciò, come ora si vedrà, è peraltro quanto accaduto nel caso di specie.

4.- La Provincia autonoma di Trento ha ampiamente sostenuto, tanto nell’atto di costituzione quanto nelle successive memorie, che la disposizione impugnata avrebbe natura interpretativa e sarebbe funzionale a stabilire che il rinvio agli Allegati III e IV alla parte seconda del cod. ambiente, di cui all’art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013, deve intendersi quale rinvio recettizio e non quale rinvio mobile. L’intervento legislativo sarebbe stato necessario al fine di confermare la vigenza della precedente legislazione provinciale in materia di VIA e di evitare che il richiamato art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013 potesse intendersi quale meccanismo di «automatico recepimento» delle modifiche apportate ai richiamati Allegati.

Così inquadrato, l’art. 28, comma 5, della legge prov. n. 17 del 2017 si sottrarrebbe alle censure di illegittimità costituzionale. L’inapplicabilità nell’ordinamento provinciale del d.lgs. n. 104 del 2017 non sarebbe determinata, infatti, da detta disposizione, ma dal peculiare meccanismo di adeguamento previsto dalla norma di attuazione statutaria di cui all’art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), in base al quale deve ritenersi «normale e fisiologica» un’attività di recezione non automatica della legislazione statale condizionante quella provinciale.

La tesi difensiva non può essere accolta.

4.1.- L’evocata disposizione di attuazione statutaria prevede che, in caso di adozione da parte dello Stato di principi e norme costituenti limiti, ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, alla potestà legislativa regionale e



provinciale, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome hanno sei mesi di tempo (o il più ampio termine espressamente stabilito) per adeguarsi; pendente tale termine semestrale, restano applicabili le disposizioni regionali o provinciali preesistenti.

Come questa Corte ha già rilevato, «questo sistema comporta, non già l'immediata applicabilità delle ricordate norme statali nel territorio della Regione e delle Province, ma l'insorgere in capo a queste ultime, all'entrata in vigore di quelle disposizioni statali, di un obbligo di adeguamento della propria legislazione ai nuovi principi introdotti nell'ordinamento nazionale» (sentenza n. 172 del 1994).

Le disposizioni regionali o provinciali non adeguate possono essere impugnate dal Governo dinanzi a questa Corte, nei novanta giorni successivi alla decorrenza del termine. La loro mancata impugnazione, peraltro, non impedisce la proponibilità di questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, poiché, per quanto la norma di attuazione statutaria intenda ulteriormente valorizzare l'autonomia speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome, essa non attribuisce alcuna forza peculiare alla legge regionale o provinciale non impugnata in via principale (sentenze n. 147 del 1999 e n. 80 del 1996; in senso analogo, sentenza n. 380 del 1997).

4.1.1.- È fuor di dubbio che l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 delinea un sistema peculiare, che determina la «incostituzionalità sopravvenuta» (sentenze n. 147 del 1999, n. 380 del 1997 e n. 80 del 1996) delle norme regionali o provinciali che non siano state adeguate alla normativa statale una volta decorso il termine (il cui spirare, peraltro, ovviamente non impedisce alla Regione e alle Province di esercitare la funzione legislativa, adeguandosi alla normativa statale).

Tale sistema, tuttavia, opera se, e soltanto se, la legislazione regionale o provinciale vigente al momento dell'entrata in vigore della normativa statale, che ne costituisce il limite, si trovi effettivamente in contrasto con quest'ultima. È al ricorrere di questa circostanza che insorge in capo al legislatore regionale o provinciale l'obbligo di adeguare la propria normativa a quella sopravvenuta statale.

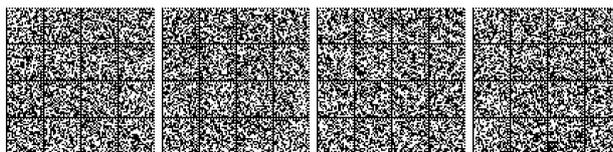
Altrimenti detto, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome godono, nel caso in cui la normativa preesistente non risulti già conforme, di un termine di sei mesi (o altro più ampio espressamente stabilito) per adempiere all'obbligo di adeguare la propria legislazione alla normativa statale sopravvenuta. Quando la normativa regionale o provinciale non necessita di adeguamento, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome non possono, neppure nell'arco del termine «di tolleranza» (sentenza n. 147 del 1999) di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, adottare norme che, modificando la preesistente normativa già conforme a quella statale sopravvenuta, si pongano illegittimamente in contrasto con quest'ultima.

4.2.- L'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013 - disposizione entro la quale la norma impugnata ha inserito un comma 01 - nell'indicare quali progetti sono sottoposti al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA e quali al procedimento di VIA fa espresso rinvio agli Allegati III e IV alla parte seconda del cod. ambiente.

Questa Corte ha già riconosciuto che l'effetto di incorporazione della norma richiamata nella norma richiamante (cosiddetto rinvio fisso) in tanto può aversi in quanto esso sia espressamente voluto dal legislatore o sia desumibile da elementi univoci e concludenti (sentenze n. 258 del 2014 e n. 80 del 2013). Nel caso di specie, la formulazione originaria della disposizione provinciale non presenta alcun elemento - né espresso né tacito - che possa portare a qualificare il richiamo degli Allegati al cod. ambiente quale rinvio recettizio e non, invece, quale rinvio mobile: con la conseguenza che, intervenuta la modifica di detti Allegati ad opera del d.lgs. n. 104 del 2017, nell'ordinamento trentino non era necessario provvedere all'adeguamento della legislazione provinciale, poiché quest'ultima - in virtù del carattere mobile del rinvio di cui all'art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013 - era già conforme alla sopravvenuta normativa statale.

4.3.- Secondo la difesa della Provincia autonoma, il legislatore trentino, adottando la disposizione impugnata, avrebbe voluto espressamente qualificare come fisso il rinvio qui in esame, allo scopo di escludere l'automatica conformazione della normativa provinciale a quella statale sopravvenuta. Ciò anche al fine di rinviare l'obbligo di adeguamento ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 - in pretesa applicazione di un principio affermato con la sentenza n. 496 del 1993 - all'esito della pronuncia di questa Corte sul ricorso avverso il d.lgs. n. 104 del 2017, proposto dalla medesima Provincia (ricorso n. 68 del 2017).

Va rilevato, innanzitutto, che la sentenza n. 496 del 1993 è dalla resistente impropriamente evocata. Allora questa Corte riconobbe che il termine di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 decorre dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della legge di conversione del decreto-legge e non già dalla pubblicazione di quest'ultimo, in quanto i provvedimenti ex art. 77 Cost. sono provvisori e perdono efficacia sin dall'inizio in caso di mancata conversione, come espressamente prevede la norma costituzionale. È la naturale precarietà del decreto-legge, dunque, che impone di ritenere che il termine di cui alla norma di attuazione statutaria cominci a decorrere dal momento dell'avvenuta conversione. Non può invece certo considerarsi analogamente precario un decreto legislativo sol perché si dubiti della sua legittimità costituzionale e lo si sia ritualmente impugnato.



Deve osservarsi, poi, che, adottando la disposizione impugnata, il legislatore provinciale trentino non si è limitato a “interpretare” una previgente disposizione.

Per un verso, infatti, ha inteso eludere il meccanismo di cui all’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, non solo rinviando l’adeguamento dell’ordinamento provinciale alla normativa statale sopravvenuta a un *dies* incerto nel quando (ancorato com’è alla decisione di questa Corte sul ricorso n. 68 del 2017), ma adottando una disposizione che, con l’intervento sull’art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013, ha fatto sì che quest’ultimo, previamente conforme alla sopravvenuta normativa statale, diventasse contrastante con le modifiche apportate al cod. ambiente (in specie, agli Allegati III e IV alla sua parte seconda) ad opera del d.lgs. n. 104 del 2017.

Per un altro verso, e decisamente, ha finito per invadere direttamente la potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.: affermando espressamente che i rinvii di cui all’art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013 dovevano intendersi riferiti al testo degli Allegati vigente il 20 luglio 2017, la disposizione impugnata non ha fatto altro che stabilire che la disciplina provinciale in tema di VIA si applicasse anche a progetti che, all’indomani della riforma operata con il d.lgs. n. 104 del 2017, non erano più di competenza della Provincia autonoma ma dello Stato. In tal modo, il legislatore trentino ha preteso stabilire unilateralmente quali progetti è competente a sottoporre a VIA e a verifica di assoggettabilità a VIA, quando invece - come riconosciuto da questa Corte con la sentenza n. 198 del 2018 - rientra nella competenza esclusiva statale nella materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” l’individuazione, in tale ambito, dei criteri di riparto delle competenze tra Stato, Regioni e Province autonome.

D’altra parte, che la pretesa del legislatore provinciale fosse quella or ora delineata emerge con chiarezza dai lavori preparatori della legge prov. n. 17 del 2017. Nella relazione illustrativa della Giunta provinciale, infatti, esplicitamente si afferma che la disposizione impugnata persegue la finalità «di mantenere in capo alla Provincia la competenza in ordine alle tipologie progettuali già attribuite nel regime previgente rispetto al decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104».

Deve essere, pertanto, dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 28, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 17 del 2017, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

5.- La declaratoria d’illegittimità costituzionale della disposizione impugnata determina l’assorbimento delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale e, con esse, delle relative eccezioni d’inammissibilità proposte dalla Provincia autonoma di Trento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 28, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2017, n. 17 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2018).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 94

Sentenza 6 marzo - 18 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie in materia di bilancio e contabilità pubblica (rifiinanziamento della legge della Regione Molise n. 24 del 1990 e concessione di contributi ad associazioni di invalidi ivi contemplate) e di demanio marittimo (disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale; previsione di un parere regionale preventivo da richiedersi nei procedimenti di consegne ex art. 34 del codice della navigazione).

- Legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018), artt. 1 e 6, comma 1, lettera a), numero 2).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 6, comma 1, lettera a), numero 2), della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 30 marzo-4 aprile 2018, depositato in cancelleria il 3 aprile 2018, iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nella udienza pubblica del 5 marzo 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Antonio Galasso per la Regione Molise.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 30 marzo-4 aprile 2018 e depositato il 3 aprile 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 6, comma 1, lettera a), numero 2), della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018), in riferimento, rispettivamente, all'art. 117, terzo comma, e all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

1.1.- In merito alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 2 del 2018, il ricorrente premette che la Regione - a fronte di una situazione di disavanzo nel settore sanitario suscettibile di compromettere l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) - ha stipulato, in data 30 marzo 2007, un accordo con il



Ministro della salute e con il Ministro dell'economia e delle finanze (comprensivo di un piano di rientro dal disavanzo sanitario), il quale, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», individua una serie di interventi volti a ristabilire l'equilibrio economico e finanziario della Regione nel rispetto dei LEA e degli adempimenti previsti dall'accordo Stato-Regioni di cui al comma 173 dello stesso art. 1 della legge n. 311 del 2004.

La mancata realizzazione degli obiettivi individuati dal piano di rientro, nelle dimensioni e nei tempi stabiliti dalla normativa statale sopra richiamata, ha portato il Consiglio dei ministri, nella seduta del 21 marzo 2013, alla nomina di un commissario ad acta per la realizzazione del piano e per l'attuazione del programma operativo 2015-2018. Questo commissario è stato individuato nella persona del Presidente *pro tempore* della Regione, al quale è stato poi affiancato un sub-commissario, nominato il 18 maggio 2015.

Fatta questa premessa, la difesa statale richiama la giurisprudenza costituzionale che, in relazione alle leggi regionali approvate in costanza di mandato commissariale per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo nel settore sanitario, ha affermato che la disciplina di questi piani di rientro è riconducibile a due ambiti di competenza legislativa concorrente: «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, terzo comma, Cost.). In particolare, questa Corte ha ritenuto che quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», costituisce un principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica (è citata la sentenza n. 106 del 2017).

Il ricorrente sottolinea, altresì, che gli accordi stipulati a tal fine «assicurano, da un lato, la partecipazione delle Regioni alla definizione dei percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario e, dall'altro, escludono che le Regioni possano poi adottare unilateralmente misure - amministrative o normative - con essi incompatibili» (è richiamata la sentenza n. 51 del 2013).

Nel caso di specie la norma regionale impugnata, rifinanziando la legge della Regione Molise 25 maggio 1990, n. 24 (Provvidenze in favore delle Associazioni di tutela degli invalidi), che prevede la concessione di contributi a favore di associazioni di mutilati e invalidi, non rispetterebbe «i vincoli imposti dall'esigenza di rientro dal deficit sanitario» e pregiudicherebbe «il conseguimento degli obiettivi di risparmio ivi previsti». Di qui il contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica in campo sanitario, stabiliti dalle norme sopra indicate.

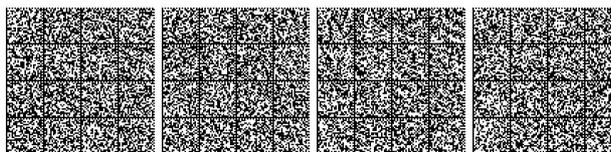
In particolare, dalla lettura della Tabella A allegata alla legge reg. Molise n. 2 del 2018 il ricorrente deduce che il rifinanziamento dei contributi in parola grava su «fondi di natura sanitaria»; pertanto, l'impugnato art. 1 della stessa legge regionale introdurrebbe «un livello ulteriore di assistenza, non essenziale, non previsto dal D.P.C.M. 12 gennaio 2017 recante "Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502" che la Regione Molise, in quanto sottoposta al Programma Operativo Straordinario 2015-2018, non può garantire, neppure con risorse di natura sociale», ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004.

Il ricorrente conclude sul punto, richiamando la giurisprudenza costituzionale secondo cui l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nella materia della tutela della salute e in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa (sono citate le sentenze n. 104 del 2013, n. 91 del 2012 e n. 193 del 2007).

L'art. 1 impugnato, «laddove [...] dispone l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare», violerebbe, quindi, il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, che costituisce un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.).

1.2.- Quanto alla seconda questione, il ricorrente precisa che l'art. 6 della legge reg. Molise n. 2 del 2018 ha apportato una serie di modifiche alla legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale), e, fra queste, ha introdotto la lettera *o-bis* al suo art. 4, comma 1. A essere impugnato è quindi l'art. 6, comma 1, lettera *a*), numero 2), della legge reg. Molise n. 2 del 2018, il quale aggiunge alle funzioni spettanti alla Regione anche quella di esprimere «parere regionale preventivo da richiedersi nei procedimenti di rilascio di concessioni demaniali marittime ex articolo 36 del Codice della Navigazione, variazioni al contenuto delle stesse ex articolo 24 del Regolamento al Codice della Navigazione rilasciati dai Comuni e consegne ex articolo 34 del Codice della Navigazione».

1.2.1.- Preliminarmente il ricorrente ricostruisce il quadro costituzionale delle competenze legislative e amministrative in materia di demanio marittimo, precisando che, dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la disciplina dell'uso dei beni del demanio marittimo afferisce alla materia «governo del territorio» (art. 117, terzo comma, Cost.) e a quella residuale del turismo (art. 117, quarto comma, Cost.). La disciplina degli aspetti domi-



nicali del demanio statale rientrerebbe, invece, nell'ambito dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato.

Quanto alle funzioni amministrative, la difesa statale sottolinea come, a fronte delle prime deleghe concernenti le sole funzioni preordinate al rilascio di concessioni con finalità turistico-ricreative, solo con l'art. 105 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) la delega sia stata estesa anche alle funzioni relative al «rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia».

Da questa ricostruzione il ricorrente deduce l'esistenza di una «separazione tra le funzioni amministrative delegate alle Regioni e quelle che permangono in capo allo Stato in quanto relative all'aspetto dominicale dei beni (cd. funzioni dominicali)». In particolare, la disciplina relativa alla funzione di consegna dei beni demaniali marittimi alle amministrazioni che ne facciano richiesta per destinarli «ad altri usi pubblici» rientrerebbe nella competenza legislativa statale (art. 34 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, recante «Codice della navigazione»).

Inoltre, ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, recante «Approvazione del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione (Navigazione marittima)», «[l]a destinazione temporanea ad altri usi pubblici nell'interesse di altre amministrazioni dello Stato di determinate parti del demanio marittimo, di cui all'art. 34 del codice, è autorizzata dal ministro per la marina mercantile e consta da processo verbale di consegna redatto dal capo del compartimento. Essa, salvo per i porti di cui all'art. 19 del codice, non importa corresponsione di canone».

Il terzo comma del medesimo art. 36 stabilisce, infine, che «[l]'eventuale utilizzazione da parte di terzi di beni demaniali compresi nelle zone consegnate ad altre amministrazioni in dipendenza del presente articolo, è disciplinata a norma dell'articolo 36 del codice dall'autorità marittima mercantile, sentita l'amministrazione consegnataria. L'autorità marittima mercantile in ogni caso esercita sui beni stessi i poteri di polizia ai sensi dell'articolo 30 del codice».

In base a queste disposizioni il ricorrente afferma che sussiste una competenza legislativa esclusiva statale in merito all'istituto della consegna di cui all'art. 34 cod. nav., con la conseguenza che sarebbe escluso l'intervento di organi non statali e, in particolare, regionali.

1.2.2.- Alla luce delle considerazioni preliminari di cui sopra, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che l'art. 6, comma 1, lettera a), numero 2), della legge reg. Molise n. 2 del 2018 - il quale prevede la necessità di un parere regionale non solo nei procedimenti di rilascio di concessioni demaniali marittime ex art. 36 cod. nav. e in quelli di variazione del contenuto delle stesse, «ma anche nei procedimenti di cui all'art. 34 cod. nav.» - violi l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza legislativa statale la materia «ordinamento civile».

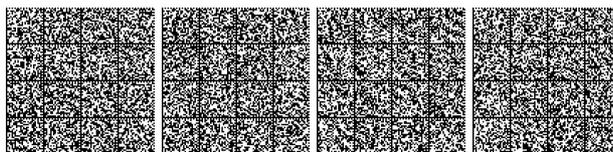
La disposizione impugnata interverrebbe, infatti, «su funzioni proprie esclusive dello Stato arrecando un vulnus alle prerogative dominicali di questo sui beni che fanno parte del demanio marittimo». Il ricorrente aggiunge che «l'istituto della consegna costituisce manifestazione del potere di disposizione e godimento naturalmente spettante allo Stato proprietario dei propri beni e, come tale, non può incontrare i limiti altrimenti derivanti dalle competenze riconosciute alle Regioni». Dunque, le competenze delle Regioni non potrebbero incidere sulle facoltà spettanti allo Stato «in quanto proprietario» (è citata la sentenza n. 370 del 2008).

Da ciò deriverebbe il contrasto della norma regionale impugnata con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto il legislatore regionale «pretende di intervenire nella disciplina di un procedimento che, riguardando una particolare modalità di uso diretto da parte dello Stato dei beni del demanio marittimo, involge profili dominicali estranei alle competenze regionali legislative e amministrative relative all'utilizzazione dei beni demaniali marittimi».

Peraltro, la norma regionale impugnata si porrebbe anche in contrasto con «le esigenze funzionali e logistiche essenzialmente proprie degli organi dello Stato preposti alla tutela di interessi pubblici primari statali quali la difesa, la sicurezza, il soccorso».

La difesa statale aggiunge che, nel caso di specie, non sussisterebbe «alcuna necessità di un coinvolgimento diretto della Regione, neppure a livello meramente consultivo», venendo in rilievo vicende che afferiscono «all'esercizio delle facoltà, di disposizione e godimento, inerenti al diritto di proprietà» dello Stato sui beni demaniali, riconducibili alla competenza legislativa di quest'ultimo in materia di «ordinamento civile». Né sarebbe in gioco la competenza regionale nell'ambito del «governo del territorio», che è comunque adeguatamente garantita dal fatto che, qualora la consegna preveda la realizzazione di opere (che non siano di preminente interesse statale), queste devono essere conformi agli strumenti di pianificazione.

In definitiva, l'art. 6, comma 1, lettera a), numero 2), della legge reg. Molise n. 2 del 2018 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché vincolerebbe indebitamente ad un parere regionale la consegna, ex art. 34 cod. nav., di beni facenti parte del demanio marittimo statale «la cui utilizzazione e destinazione [...] si determina in esito



ad un procedimento amministrativo gestito esclusivamente da organi dello Stato ai quali è rimessa ogni opportuna valutazione in merito ai diversi usi pubblici (difesa, sicurezza, soccorso, etc.) cui adibire i beni».

2.- La Regione Molise si è costituita in giudizio chiedendo che la questione relativa all'art. 1 della legge reg. Molise n. 2 del 2018 sia rigettata e che l'eventuale pronuncia di incostituzionalità dell'art. 6, comma 1, lettera a), numero 2), della stessa legge regionale sia limitata alla parte in cui prevede un parere regionale preventivo nei procedimenti di consegna ex art. 34 cod. nav.

2.1.- In particolare, con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, la difesa regionale afferma che il rifinanziamento della legge reg. Molise n. 24 del 1990 «nulla ha a che fare con i livelli di assistenza, né con la spesa sanitaria in genere». Al contrario, dalla lettura della legge rifinanziata emergerebbe in modo chiaro che «il finanziamento è teso a favorire attività istituzionali ed indistinte delle associazioni considerate».

La resistente aggiunge che dal ricorso non sarebbero deducibili le ragioni per le quali il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le somme destinate siano attribuibili al servizio sanitario, né sarebbe dato sapere «quale assistenza supplementare sia fornita da tali associazioni». La difesa regionale sottolinea altresì l'«irrisorietà» del finanziamento previsto (50.000 euro in tutto), volto alla sopravvivenza delle associazioni previste nella legge reg. Molise n. 24 del 1990, piuttosto che all'effettuazione di prestazioni a terzi.

Il finanziamento in parola non graverebbe, inoltre, sul fondo sanitario regionale ma su altre risorse del bilancio della Regione; l'indicazione nella Tabella A della «Direzione generale per la salute» come «Settore di intervento» sarebbe solo il frutto di una «semplice scelta di organizzazione dell'apparato burocratico regionale» e non consentirebbe di considerare questo contributo alla stregua di una spesa sanitaria. Al contrario, il finanziamento di cui si discute costituirebbe un intervento «di natura extra Gestione Sanitaria Accentrata di parte Corrente, così come risulta dal pertinente capitolo di spesa 39300, rubricato «Contrib. a consiglio reg. unione italiana ciechi mutilati e invalidi lavoro, unione sordo-muti, associazione invalidi e mutilati civili»».

In definitiva, il contributo finanziario in oggetto non interferirebbe con le previsioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario cui è sottoposta la Regione Molise e sarebbe estraneo al programma operativo sanitario e ai LEA ivi contenuti e finanziati. Pertanto, l'art. 1 della legge reg. Molise n. 2 del 2018 non sarebbe affetto da alcun vizio di incostituzionalità.

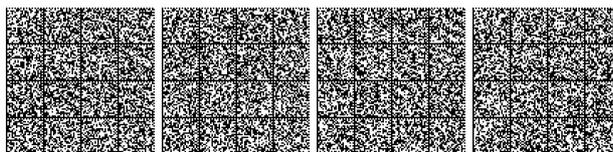
2.2.- Sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), numero 2), della stessa legge regionale, la resistente precisa come l'impugnazione sia limitata alla sola lettera o-bis), aggiunta all'art. 4, comma 1, della legge reg. Molise n. 5 del 2006. Al riguardo, la difesa regionale chiede che l'eventuale pronuncia di incostituzionalità riguardi solo la parte della lettera o-bis) in cui è previsto un parere regionale preventivo nei procedimenti di consegna ex art. 34 cod. nav.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 6, comma 1, lettera a), numero 2), della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018), in riferimento, rispettivamente, all'art. 117, terzo comma, e all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

2.- L'art. 1 è impugnato nella parte in cui, disponendo il rifinanziamento, per gli esercizi finanziari 2018-2020, di alcune «leggi regionali di spesa relative a diversi settori di intervento», individua, tra queste, nell'allegata Tabella A (cui fa rinvio lo stesso art. 1), la legge della Regione Molise 25 maggio 1990, n. 24 (Provvidenze in favore delle Associazioni di tutela degli invalidi) e la rifinanzia limitatamente all'anno 2018 e per un importo di € 50.000,00.

La legge reg. Molise n. 24 del 1990 disciplina la concessione annuale di contributi, da parte della Giunta regionale, su conforme parere della commissione consiliare competente, «alle Sezioni regionali delle seguenti Associazioni che svolgono sul territorio regionale attività di alto valore sociale, allo scopo di favorire lo svolgimento dei compiti istituzionali, escluse le Associazioni combattentistiche e d'Arma: - Associazione nazionale mutilati ed invalidi del lavoro (A.N.M.I.L.), riconosciuta con decreto del Presidente della Repubblica del 31 marzo 1979; - Unione italiana ciechi (U.I.C.), riconosciuta con decreto del Presidente della Repubblica del 23 dicembre 1978; - Ente nazionale sordomuti (E.N.S.), riconosciuto con decreto del Presidente della Repubblica del 31 marzo 1979; - Associazione nazionale Mutilati ed Invalidi civili, riconosciuta con decreto del Presidente della Repubblica del 23 dicembre 1978» (art. 1, primo comma).



È previsto, altresì, che con deliberazione del Consiglio regionale possa essere decisa «l'ammissione di altri Organismi associativi riconosciuti con decreto del Presidente della Repubblica, che presentino i necessari requisiti e finalità sociali» (art. 1, secondo comma).

Il ricorrente deduce la riconducibilità della detta spesa all'ambito sanitario in virtù dell'imputazione dell'intervento al settore della «Direzione generale per la salute», presente nella Tabella A allegata alla legge reg. Molise n. 2 del 2018. L'art. 1 della stessa legge reg. Molise n. 2 del 2018 è quindi impugnato perché introdurrebbe «un livello ulteriore di assistenza, non essenziale», non previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), che la Regione Molise non potrebbe assicurare in quanto sottoposta ai vincoli derivanti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario.

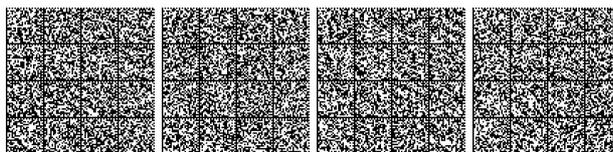
Di conseguenza, anche alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, la norma contestata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. (in relazione sia al coordinamento della finanza pubblica sia alla tutela della salute), in quanto - prevedendo la concessione di contributi a favore di associazioni di mutilati e invalidi - non rispetterebbe i vincoli imposti dal piano di rientro dal disavanzo sanitario e pregiudicherebbe il conseguimento degli obiettivi di risparmio ivi previsti, con conseguente violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica in campo sanitario, posti dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)».

La difesa regionale non contesta l'esistenza dei vincoli derivanti dal piano di rientro ma sottolinea come il rifinanziamento della legge reg. Molise n. 24 del 1990 non riguardi livelli di assistenza, né la spesa sanitaria in generale. Peraltro, il finanziamento in parola non graverebbe sul fondo sanitario regionale ma su altre risorse del bilancio della Regione. Il contributo finanziario in oggetto non interferirebbe quindi con le previsioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario cui è sottoposta la Regione Molise e sarebbe estraneo al programma operativo sanitario e ai livelli essenziali di assistenza ivi contenuti e finanziati.

2.1.- Questa Corte ha ripetutamente affermato che la disciplina dei piani di rientro dai deficit di bilancio in materia sanitaria è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica. In particolare, costituisce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica quanto stabilito dall'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, con la conseguenza che sono vincolanti, per le regioni che li abbiano sottoscritti, gli accordi previsti dall'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», finalizzati al contenimento della spesa sanitaria e al ripianamento dei debiti.

Infatti «[t]ali accordi assicurano, da un lato, la partecipazione delle Regioni alla definizione dei percorsi di risanamento dei disavanzi nel settore sanitario e, dall'altro, escludono che la Regione possa poi adottare unilateralmente misure - amministrative o normative - con essi incompatibili (sentenza n. 51 del 2013). Qualora poi si verifichi una persistente inerzia della Regione rispetto alle attività richieste dai suddetti accordi e concordate con lo Stato, l'art. 120, secondo comma, Cost. consente l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, al fine di assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute (art. 32 Cost.). A tal fine il Governo può nominare un Commissario ad acta, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi (ex art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009), devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali - anche qualora questi agissero per via legislativa - pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 266 del 2016). Sono state così ritenute illegittime le leggi approvate da regioni sottoposte ai vincoli suddetti, che interferivano con i compiti del Commissario ad acta, anche quando questa interferenza era «meramente potenziale» (tra le più recenti, sentenze n. 247, n. 199 e n. 117 del 2018, n. 190, n. 106 e n. 14 del 2017).

Sulla base di siffatta ricostruzione la Corte ha dichiarato illegittime leggi regionali che, tra l'altro: prevedevano forme di assistenza a persone affette da disturbi dello spettro autistico e disturbi pervasivi dello sviluppo (sentenza n. 247 del 2018); assicuravano forme di assistenza a persone in età evolutiva con disturbi del neurosviluppo e patologie neuropsichiatriche e con disturbi dello spettro autistico (sentenza n. 199 del 2018); erano finalizzate a incrementare i livelli essenziali di assistenza (sentenza n. 117 del 2018); istituivano il Servizio delle professioni sanitarie e quello sociale professionale presso tutte le aziende sanitarie e ospedaliere (sentenza n. 190 del 2017); individuavano le attività odontoiatriche non soggette ad autorizzazione sanitaria o a segnalazione certificata di inizio attività (sentenza n. 106 del 2017); consentivano la proroga del personale precario del Sistema sanitario regionale (sentenza n. 14 del 2017); prevedevano misure di contenimento della spesa sanitaria ma «in modo del tutto disarmonico rispetto alle scelte commissariali» (sentenza n. 266 del 2016); semplificavano le procedure di cessione dell'autorizzazione e dell'accreditamento delle strutture sanitarie e sociosanitarie (sentenza n. 227 del 2015); istituivano fondi straordinari (sentenza n. 141 del



2014); disponevano l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano di rientro (sentenza n. 104 del 2013).

Benché dunque la giurisprudenza costituzionale offra un'ampia e variegata gamma di leggi regionali dichiarate illegittime per contrasto con gli anzidetti parametri costituzionali, a causa dell'interferenza, anche solo potenziale, con il piano di rientro dal disavanzo sanitario e con i poteri del commissario, essa presenta anche casi nei quali questa interferenza è stata ritenuta insussistente e si è esclusa, di riflesso, l'illegittimità costituzionale della norma regionale censurata.

Ciò è accaduto quando è stata rinvenuta nella disposizione impugnata una finalità diversa da quella della tutela della salute. Così, ad esempio, è stata ritenuta non fondata la questione relativa a una norma regionale che allargava «la platea dei beneficiari dell'esenzione dal pagamento del ticket sanitario, includendo i minori affidati dall'autorità giudiziaria a famiglie ospitanti e i minori in adozione, per i primi due anni di presa in carico», sull'assunto della natura socio-assistenziale della disposizione (sentenza n. 172 del 2018).

2.2.- Sulla scorta di questa giurisprudenza si deve concludere che la questione promossa nell'odierno giudizio non è fondata. È evidente, infatti, che la finalità della norma impugnata è quella di erogare un contributo economico - peraltro per un solo anno e per importi modesti - ad associazioni di invalidi che perseguono le finalità sociali individuate nei loro atti costitutivi, certamente non di assistenza sanitaria.

L'ambito applicativo della disposizione oggetto dell'impugnativa statale esula, pertanto, da quello oggetto di garanzia dei livelli essenziali di assistenza.

Va precisato che non risulta decisiva, ai fini della riconducibilità della spesa all'ambito sanitario, l'imputazione dell'intervento al settore della «Direzione generale per la salute», presente nella Tabella A allegata alla legge reg. Molise n. 2 del 2018. Siffatta indicazione di un determinato settore organizzativo dell'amministrazione competente, se può costituire un indizio da apprezzare in caso di incertezza, ai fini della valutazione più complessiva sulla finalità di una determinata voce di spesa e di conseguenza sulla sua attinenza a una certa materia, non può essere considerata risolutiva quando, come nel caso di specie, non vi siano dubbi sull'estraneità dell'intervento alla materia sanitaria. Non è casuale del resto che un'identica imputazione, quanto a settore organizzativo di intervento, sia disposta anche per voci di spesa previste in altre leggi della stessa Regione, anch'esse oggetto di rifinanziamento da parte della normativa in esame, e non impuginate dal ricorrente.

Si deve pertanto concludere dichiarando che non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 2 del 2018 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

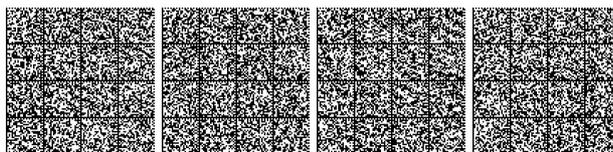
3.- La seconda questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri ha ad oggetto l'art. 6 della legge reg. Molise n. 2 del 2018. In particolare, è impugnato l'art. 6, comma 1, lettera a), numero 2), il quale - introducendo la lettera o-bis) all'art. 4, comma 1, della legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale) - ha aggiunto alle funzioni spettanti alla Regione in materia di demanio marittimo anche quella di esprimere «parere regionale preventivo da richiedersi nei procedimenti di rilascio di concessioni demaniali marittime ex articolo 36 del Codice della Navigazione, variazioni al contenuto delle stesse ex articolo 24 del Regolamento al Codice della Navigazione rilasciati dai Comuni e consegne ex articolo 34 del Codice della Navigazione».

Dal ricorso si deduce che il Presidente del Consiglio dei ministri non impugna per intero la disposizione ma solo la parte di essa in cui è prescritto un parere regionale «anche nei procedimenti di cui all'art. 34 cod. nav.», sull'assunto che la norma impugnata intervenga «su funzioni proprie esclusive dello Stato arrecando un vulnus alle prerogative dominicali di questo sui beni che fanno parte del demanio marittimo», con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza legislativa statale la materia «ordinamento civile».

La resistente si difende chiedendo che l'eventuale pronuncia di incostituzionalità riguardi solo la parte della lettera o-bis) in cui è previsto il parere regionale preventivo nei procedimenti di consegna ex art. 34 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, recante «Codice della navigazione».

3.1.- Preliminarmente, occorre definire l'ambito applicativo della norma impugnata, che va circoscritto alla previsione di un «parere regionale preventivo da richiedersi nei procedimenti [relativi alle] consegne ex articolo 34 del Codice della Navigazione».

Il citato art. 34 cod. nav. prevede che «[c]on provvedimento del Ministro per le comunicazioni su richiesta dell'amministrazione statale, regionale o dell'ente locale competente, determinate parti del demanio marittimo possono essere destinate ad altri usi pubblici, cessati i quali riprendono la loro destinazione normale». Esso disciplina dunque l'istituto della consegna in uso gratuito, per la cui applicazione devono ricorrere tre requisiti: 1) l'esistenza di una parte di demanio marittimo e quindi l'assolvimento di funzioni di pubblica utilità da parte di un'amministrazione statale, regionale



o dell'ente locale; 2) la temporaneità della destinazione e quindi dell'utilizzo; 3) la destinazione ad altro uso pubblico e quindi l'assenza di uno scopo lucrativo.

L'art. 36, primo comma, del d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, recante «Approvazione del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione (Navigazione marittima)», stabilisce a sua volta che «[l]a destinazione temporanea ad altri usi pubblici nell'interesse di altre amministrazioni dello Stato di determinate parti del demanio marittimo, di cui all'art. 34 del codice, è autorizzata dal ministro per la marina mercantile e consta da processo verbale di consegna redatto dal capo del compartimento. Essa, salvo per i porti di cui all'art. 19 del codice, non importa corresponsione di canone». Il terzo comma del medesimo art. 36 stabilisce, infine, che «[l]'eventuale utilizzazione da parte di terzi di beni demaniali compresi nelle zone consegnate ad altre amministrazioni in dipendenza del presente articolo, è disciplinata a norma dell'articolo 36 del codice dall'autorità marittima mercantile, sentita l'amministrazione consegnataria. L'autorità marittima mercantile in ogni caso esercita sui beni stessi i poteri di polizia ai sensi dell'articolo 30 del codice».

La descritta disciplina del procedimento di consegna costituisce espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella regolazione degli aspetti dominicali del demanio marittimo, in quanto rientranti nella materia dell'«ordinamento civile», come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale (tra le più recenti, sentenze n. 22 del 2013, n. 370, n. 102 e n. 94 del 2008, n. 427 e n. 286 del 2004, n. 150 del 2003 e n. 343 del 1995). Ne consegue che la norma regionale impugnata, nella parte in cui introduce nel procedimento di consegna ex art. 34 cod. nav. un parere preventivo della Regione - che, tra l'altro, potrebbe coincidere con l'amministrazione richiedente la consegna -, invade l'ambito riservato al legislatore statale nella definizione degli aspetti dominicali del regime dei beni del demanio marittimo.

È dunque fondata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), numero 2), della legge reg. Molise n. 2 del 2018 nella parte in cui aggiunge la lettera o-bis) all'art. 4, comma 1, della legge reg. Molise n. 5 del 2006, limitatamente alle parole «e consegne ex articolo 34 del Codice della Navigazione», contenute nella citata lettera o-bis).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), numero 2), della legge della Regione Molise 30 gennaio 2018, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2018), nella parte in cui aggiunge la lettera o-bis) all'art. 4, comma 1, della legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5 (Disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale), limitatamente alle parole «e consegne ex articolo 34 del Codice della Navigazione», contenute nella citata lettera o-bis);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Molise n. 2 del 2018, nella parte in cui, rinviando alla Tabella A allegata alla stessa legge regionale, rfinanzia la legge della Regione Molise 25 maggio 1990, n. 24 (Provvidenze in favore delle Associazioni di tutela degli invalidi), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

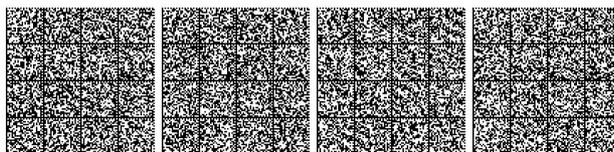
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 95

Sentenza 6 febbraio - 18 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reati tributari - Dichiarazione fraudolenta mediante utilizzo di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti - Soglie di punibilità.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), promosso dal Tribunale ordinario di Palermo, nel procedimento penale a carico di A. C., con ordinanza del 13 luglio 2017, iscritta al n. 147 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di A. C., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

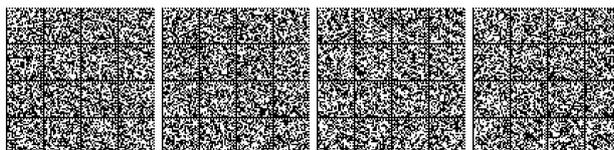
udito nell'udienza pubblica del 5 febbraio 2019 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato Antonio Gargano per A. C. e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 luglio 2017, il Tribunale ordinario di Palermo ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), «nella parte in cui non prevede che la condotta delittuosa ivi descritta sia punibile quando, congiuntamente: *a)* l'imposta evasa è superiore, con riferimento a taluna delle singole imposte, ad euro trentamila; *b)* l'ammontare complessivo degli elementi attivi sottratti all'imposizione, anche mediante indicazione di elementi passivi fittizi, è superiore al cinque per cento dell'ammontare complessivo degli elementi attivi indicati in dichiarazione, o comunque, superiore ad euro un milione cinquecentomila, ovvero qualora l'ammontare complessivo dei crediti e delle ritenute fittizie in diminuzione dell'imposta, è superiore al cinque per cento dell'ammontare dell'imposta medesima o comunque a euro trentamila».

Il giudice *a quo* premette di essere investito del processo nei confronti di una persona imputata del reato di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 74 del 2000, per aver utilizzato, in qualità di legale rappresentante di una società in accomandita semplice, due fatture per operazioni soggettivamente e oggettivamente inesistenti: la prima riportata nella dichiarazione



annuale relativa all'anno d'imposta 2007 (presentata il 25 settembre 2008), indicando elementi passivi fittizi per euro 12.176, con evasione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) per euro 2.436; la seconda riportata nella dichiarazione annuale relativa all'anno di imposta 2011 (dichiarazione presentata il 10 settembre 2012), indicando elementi passivi fittizi per euro 18.000, con evasione di IVA per euro 2.436.

La questione sarebbe, dunque, rilevante. L'imputato è chiamato, infatti, a rispondere di operazioni fraudolente che per ciascun anno d'imposta si collocano ben di sotto alla soglia dei trentamila euro di imposta evasa, con la conseguenza che l'accoglimento della questione renderebbe le condotte contestate penalmente irrilevanti.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rileva che la norma censurata non prevede alcuna soglia di punibilità in relazione al delitto, da essa delineato, di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti. Ciò a differenza di quanto avviene per il delitto di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, relativamente al quale l'art. 3 del d.lgs. n. 74 del 2000 prevede invece due distinte soglie: una riferita all'ammontare dell'imposta evasa, l'altra all'ammontare complessivo degli elementi attivi sottratti all'imposizione, ovvero dei crediti e delle ritenute fittizie in diminuzione dell'imposta.

Secondo il rimettente, tale disparità di trattamento sarebbe arbitraria, essendosi al cospetto di fattispecie sostanzialmente identiche, ormai accomunate dalla «struttura bifasica» e riconducibili all'unico genus della «frode fiscale». Le condotte previste dall'art. 3 esporrebbero, d'altro canto, il bene protetto - costituito dall'interesse dell'erario alla piena e rapida percezione dei tributi - a un pericolo concreto «sicuramente eguale», se non addirittura più elevato, rispetto a quello indotto dalle operazioni punite dall'art. 2.

In base all'interpretazione più diffusa, le due ipotesi criminose si porrebbero in rapporto di specialità reciproca. Al nucleo comune di offensività, costituito dalla presentazione di una dichiarazione infedele, si aggiungono, in chiave specializzante, da un lato, l'utilizzazione di fatture o di documenti aventi un rilievo probatorio analogo, relativi a operazioni inesistenti (art. 2); dall'altro, il compimento di operazioni simulate oggettivamente o soggettivamente, ovvero l'utilizzazione di documenti falsi o di altri mezzi fraudolenti idonei a ostacolare l'accertamento tributario (art. 3).

Un ulteriore indice della sostanziale omogeneità tra le due disposizioni poste a raffronto si ricaverebbe dalla sovrapposizione tra il concetto di «operazioni inesistenti», che compare nell'art. 2, e quello di «operazioni simulate», che figura nell'art. 3, la cui distinzione dipenderebbe «esclusivamente dalla sussistenza o meno del documento contabile nonché della eventuale copertura cartolare offerta dalla fattura».

Una differenza di trattamento così vistosa, quale quella denunciata, non potrebbe essere, d'altronde, giustificata facendo leva sulla particolare efficacia probatoria attribuita dalla legislazione tributaria alla fattura o al documento ad essa analogo. Alla luce della comune esperienza, non si potrebbe, infatti, escludere che il compimento di operazioni simulate e l'impiego di mezzi fraudolenti siano idonei a indurre in errore l'amministrazione finanziaria con il medesimo - se non maggiore - «grado di insidiosità» dell'uso di fatture per operazioni inesistenti.

Al fine di rimuovere il riscontrato vulnus costituzionale, senza invadere la discrezionalità legislativa, occorrerebbe dunque estendere alla fattispecie descritta dalla norma censurata entrambe le soglie di punibilità contemplate dall'art. 3.

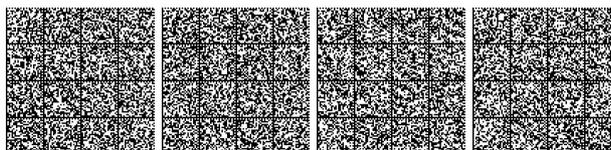
2.- Si è costituito A.C., imputato nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione.

La parte privata rileva preliminarmente come il sistema sanzionatorio penale tributario sia stato, di recente, oggetto di revisione ad opera del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23). Nell'occasione, l'art. 2 del d.lgs. n. 74 del 2000 ha subito «una riforma in peius», in quanto la sanzione penale è stata estesa a tutte le dichiarazioni relative alle imposte sui redditi e all'IVA, anche non annuali. Di contro, l'art. 3 sarebbe stato modificato «in melius», con l'innalzamento di una delle due soglie di punibilità (quella relativa all'ammontare complessivo degli elementi attivi sottratti all'imposizione, portata da un milione di euro a un milione e cinquecentomila euro).

Ciò premesso, la parte privata osserva come la sostanziale identità tra le fattispecie poste in comparazione sia testimoniata dal fatto che, anteriormente al d.lgs. n. 74 del 2000, esse erano punite in modo eguale e indistinto a titolo di «frode fiscale» dall'art. 4 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429 (Norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1982, n. 516.

L'omogeneità delle due fattispecie incriminatrici sarebbe, poi, confermata dalle incertezze interpretative in ordine ai confini tra le rispettive aree di applicazione, rivelatrici delle strette interconnessioni tra esse esistenti.

La giurisprudenza di legittimità si è espressa, infatti, in modo contrastante riguardo all'inquadrabilità, nell'una o nell'altra ipotesi criminosa, dell'utilizzo di fatture materialmente false. Secondo alcune pronunce, tale condotta integrerebbe il delitto di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 74 del 2000, giacché l'art. 2 punirebbe solo l'uso di documentazione ideologicamente falsa; secondo altre, realizzerebbe invece il reato di cui all'art. 2, in quanto tale disposizione reprime-



rebbe l'utilizzazione di fatture relative a operazioni inesistenti senza distinguere tra falsità ideologica e falsità materiale, attribuendo rilievo solo all'efficacia probatoria del documento utilizzato a supporto della dichiarazione fraudolenta.

Ugualmente labile sarebbe la distinzione tra i concetti di «operazioni inesistenti» e di «operazioni simulate oggettivamente o soggettivamente». La giurisprudenza di legittimità antecedente alla riforma del 2015 riteneva che le operazioni «soggettivamente» simulate, riguardo all'IVA, dovessero essere punite a norma dell'art. 2 del d.lgs. n. 74 del 2000. Nella relazione redatta il 28 ottobre 2015 a commento della riforma, l'Ufficio del massimario della Corte di cassazione ha prospettato, di contro, la possibilità di distinguere le due condotte secondo un criterio «di tipo formale», in base al quale l'elemento che tipizza l'ipotesi criminosa di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 74 del 2000 sarebbe l'efficacia probatoria del documento utilizzato (fattura o documento equivalente in base alle norme tributarie). Il medesimo Ufficio ha, peraltro, posto in evidenza come tale interpretazione, oggi in effetti dominante, faccia sorgere dubbi sulla ragionevolezza di un sistema che diversifica il trattamento - non quanto alla pena, che è identica, ma in rapporto alla previsione di soglie di punibilità nel solo art. 3 (oggi per di più sensibilmente aumentate) - «fra condotte (l'utilizzo di fatture false, il compimento di operazioni simulate, l'uso di altri documenti falsi o di ulteriori mezzi fraudolenti) tutte riconducibili all'unico genus della frode fiscale e fra le quali non è affatto certo che - quanto meno in determinate fattispecie - proprio quelle di cui all'art. 3 non rappresentino, per la particolare insidiosità, un pericolo concreto più elevato per il bene giuridico presidiato dall'ordinamento».

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

In via preliminare, la difesa dello Stato segnala un possibile errore materiale dell'ordinanza di rimessione nella quantificazione dell'evasione di IVA che sarebbe derivata, nel caso di specie, dall'utilizzazione della seconda delle due fatture per operazioni inesistenti (l'ammontare corretto, tenuto conto dell'importo della fattura, sarebbe euro 3.600, anziché euro 2.436): errore materiale che non inciderebbe, comunque sia, sulla rilevanza della questione.

Nel merito, l'Avvocatura dello Stato assume che le fattispecie di reato poste a raffronto dal giudice *a quo* - benché dirette entrambe a tutelare l'attività di accertamento dell'amministrazione finanziaria - sarebbero profondamente diverse tra loro. Il delitto di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 74 del 2000 costituirebbe un reato di pericolo, essendo sufficiente, per la sua configurabilità, che la dichiarazione si fondi su fatture, o altri documenti analoghi, per operazioni inesistenti. La norma incriminatrice risulterebbe strettamente correlata a quella del successivo art. 8, che prevede l'ipotesi inversa di chi emette o rilascia fatture o altri documenti per operazioni inesistenti al fine di consentire a terzi di evadere l'IVA o le imposte sui redditi, assoggettandola alla medesima pena (reclusione da un anno e sei mesi a sei anni).

L'art. 3 contemplerebbe, invece, un reato di danno, essendo necessaria, per la sua realizzazione, una concreta lesione dell'interesse del fisco alla tempestiva ed integrale percezione del tributo. La disposizione prevede, infatti, che i documenti falsi o gli altri mezzi fraudolenti debbano essere «idonei ad ostacolare l'accertamento e ad indurre in errore l'amministrazione finanziaria».

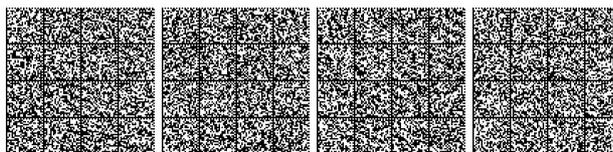
Tale diversa natura delle fattispecie delittuose escluderebbe, già da sola, la pretesa irragionevolezza del loro differente regime punitivo.

L'interveniente reputa, in ogni caso, infondata la tesi del giudice rimettente, secondo la quale le condotte previste dall'art. 3 del d.lgs. n. 74 del 2000 esporrebbero il bene protetto a un pericolo non inferiore a quello determinato dalle operazioni punite dall'art. 2. Sarebbe, di contro, innegabile che l'utilizzazione di fatture o altri documenti equiparati per operazioni inesistenti costituisca condotta maggiormente offensiva, rispetto all'utilizzazione di altri documenti non veridici che hanno un diverso ruolo rispetto agli obblighi tributari.

La fattura è, infatti, il documento principale nel particolare meccanismo dell'IVA, la quale, a sua volta, è un'imposta armonizzata a livello europeo. Dal combinato disposto degli artt. 19, comma 1, e 21, commi 1, 4, 5 e 6, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto) si desume, in specie, che l'emissione della fattura determina tanto l'insorgenza dell'obbligo - di regola per il cedente o il prestatore - di versare l'imposta, quanto la nascita del diritto alla detrazione dell'imposta in capo al cessionario del bene o al committente del servizio. Ed è proprio su tale detrazione che si inseriscono i noti meccanismi di frode al fisco, quali, ad esempio, le cosiddette frodi carosello.

Anche ai fini delle imposte dirette, peraltro, la fattura svolgerebbe un ruolo di tutto rilievo, consentendo la deduzione dei costi ivi riportati.

La scelta legislativa di reprimere con sanzioni penali l'emissione e l'utilizzazione di fatture per operazioni inesistenti, lungi dal risultare irrazionale, si rivelerebbe, pertanto, necessaria al fine di garantire l'idoneità dei controlli da parte del fisco. Al tempo stesso, la peculiare funzione che la fattura assolve in campo tributario giustificerebbe una previsione sanzionatoria che «prescinda dall'importo della operazione inesistente (indicata nel documento come



reale)», configurando come ipotesi di effettivo pericolo «il solo fatto della utilizzazione di un documento ideologicamente falso».

4.- La parte privata ha depositato una memoria, intesa a replicare alle difese dell'Avvocatura dello Stato.

Secondo la parte costituita sarebbe erronea, in primo luogo, l'affermazione dell'Avvocatura, in base alla quale le due fattispecie avrebbero diversa natura, essendo l'una un reato di pericolo e l'altra un reato di danno.

La formula descrittiva delle condotte incriminate renderebbe, infatti, evidente come entrambe le ipotesi delittuose ruotino attorno a un doppio disvalore: da un lato, un danno patrimoniale, rappresentato dal minor gettito fiscale; dall'altro, un danno alla funzione di accertamento dell'amministrazione finanziaria, conseguente al ricorso a uno strumento ingannatorio. Il primo contenuto offensivo - insito nel fatto che le due norme richiedono una evasione di imposta, rappresentata, in base alla definizione di cui all'art. 1, comma 1, lettera *f*), del d.lgs. n. 74 del 2000, dalla differenza tra l'imposta dichiarata e quella dovuta - costituirebbe il nucleo di un evento di danno erariale, con la conseguenza che sarebbe inesatto concludere che si tratti di reato di mero pericolo.

Nel senso della natura di reato di danno deporrebbe anche l'elemento psicologico del delitto previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 74 del 2000, rappresentato dal «fine di evadere le imposte sui redditi e sul valore aggiunto», il quale svolgerebbe una funzione anche a livello oggettivo, implicando quanto meno l'idoneità della condotta a raggiungere lo scopo perseguito e, quindi, a offendere il bene giuridico protetto.

Parimente non condivisibile sarebbe l'ulteriore tesi dell'Avvocatura dello Stato, stando alla quale il differente regime delle due fattispecie sarebbe giustificato dalla particolare natura del documento usato per commettere la frode. Alla luce dell'avvenuta riscrittura della norma incriminatrice di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 74 del 2000 - nella quale è stato, in particolare, eliminato il riferimento alla «falsa rappresentazione nelle scritture contabili obbligatorie» e inserita una più articolata descrizione delle condotte artificiali - nonché della previsione punitiva dell'emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, di cui all'art. 8 del medesimo decreto legislativo, si dovrebbe ritenere che l'utilizzazione di una fattura materialmente falsa a sostegno di una dichiarazione mendace ricada nella sfera applicativa del citato art. 3 - sub specie di uso di documenti falsi o di mezzo fraudolento - e non in quello dell'art. 2 (che avrebbe riguardo al solo falso ideologico).

Ciò renderebbe evidente l'omogeneità delle due figure criminose e, con essa, la manifesta irragionevolezza della mancata previsione, nell'art. 2 censurato, delle medesime soglie di punibilità prefigurate nel successivo art. 3.

Considerato in diritto

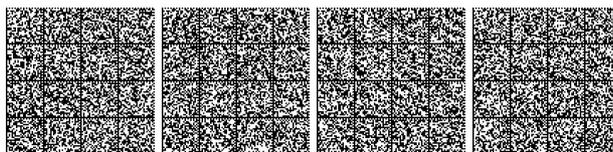
1.- Il Tribunale ordinario di Palermo dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), «nella parte in cui non prevede che la condotta delittuosa ivi descritta sia punibile quando congiuntamente: *a*) l'imposta evasa è superiore, con riferimento a taluna delle singole imposte, ad euro trentamila; *b*) l'ammontare complessivo degli elementi attivi sottratti all'imposizione, anche mediante indicazione di elementi passivi fittizi, è superiore al cinque per cento dell'ammontare complessivo degli elementi attivi indicati in dichiarazione, o comunque, superiore ad euro un milione cinquecentomila, ovvero qualora l'ammontare complessivo dei crediti e delle ritenute fittizie in diminuzione dell'imposta, è superiore al cinque per cento dell'ammontare dell'imposta medesima o comunque a euro trentamila».

Il giudice *a quo* lamenta, in sostanza, che il delitto di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti - delineato dalla norma censurata e in rapporto al quale non è attualmente prevista alcuna soglia di punibilità - non sia invece assoggettato alle medesime soglie di punibilità contemplate dall'art. 3 del d.lgs. n. 74 del 2000 in rapporto al delitto di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici.

Ad avviso del rimettente, la disparità di trattamento fra le due fattispecie risulterebbe arbitraria, e perciò contrastante con l'art. 3 della Costituzione. Le due figure criminose sarebbero, infatti, del tutto omogenee, per struttura e oggettività giuridica, e, d'altra parte, le condotte incriminate dall'art. 3 del d.lgs. n. 74 del 2000 esporrebbero il bene giuridico protetto - costituito dall'interesse dell'erario alla piena e rapida percezione dei tributi - a un pericolo concreto uguale, se non addirittura più elevato, rispetto a quello generato dalle operazioni punite dall'art. 2.

2.- La questione non è fondata.

Lo scrutinio cui è chiamata questa Corte ha, quale unico parametro, l'art. 3 Cost., che si assume violato a motivo dell'asserita manifesta irragionevolezza della scelta legislativa di non prevedere, per il delitto in esame, soglie di punibilità omologhe a quelle prefigurate in rapporto al finitimo delitto di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici:



soglie la cui introduzione avrebbe ovviamente l'effetto di restringere il perimetro applicativo della fattispecie criminosa, rendendo penalmente irrilevanti i fatti che non attingano ai livelli quantitativi stabiliti.

Le coordinate dello scrutinio risultano, dunque, segnate dalla nota e costante giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale la configurazione delle fattispecie criminose e la determinazione della pena per ciascuna di esse costituiscono materia affidata alla discrezionalità del legislatore. Gli apprezzamenti in ordine alla "meritevolezza" e al "bisogno di pena" - dunque, sull'opportunità del ricorso alla tutela penale e sui livelli ottimali della stessa - sono, infatti, per loro natura, tipicamente politici (sentenza n. 394 del 2006). Le scelte legislative in materia sono pertanto censurabili, in sede di sindacato di legittimità costituzionale, solo ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (*ex plurimis*, sentenze n. 273 e n. 47 del 2010, ordinanze n. 249 e n. 71 del 2007, nonché, con particolare riguardo al trattamento sanzionatorio, sentenze n. 179 del 2017, n. 236 e n. 148 del 2016), come avviene quando ci si trovi a fronte di diversità di disciplina tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione (tra le altre, sentenze n. 40 del 2019, 35 del 2018, n. 79 e n. 23 del 2016, n. 185 del 2015 e n. 68 del 2012). Il confronto tra fattispecie normative, finalizzato a verificare la ragionevolezza delle scelte legislative, presuppone, dunque, necessariamente l'omogeneità delle ipotesi in comparazione (sentenze n. 35 del 2018 e n. 161 del 2009; ordinanza n. 41 del 2009).

3.- Nel caso in esame, di là dai profili di omogeneità effettivamente esistenti, resta, peraltro, il fatto che, tramite la norma censurata, il legislatore ha inteso "isolare", nell'ambito dell'ampia gamma dei mezzi fraudolenti utilizzabili a supporto di una dichiarazione mendace, uno specifico artificio, al quale viene annesso, sulla base dell'esperienza, uno spiccato coefficiente di "insidiosità" per gli interessi dell'erario.

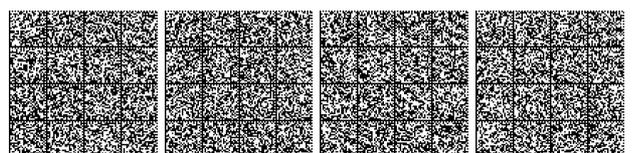
La disposizione denunciata punisce, infatti, chi, «al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, avvalendosi di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, indica in una delle dichiarazioni relative a dette imposte elementi passivi fittizi» (l'aggettivo «annuali», che originariamente qualificava in funzione limitativa il sostantivo «dichiarazioni», è stato soppresso dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23). In base alla norma definitoria di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 74 del 2000, per «fatture o altri documenti per operazioni inesistenti» si intendono «le fatture o gli altri documenti aventi rilievo probatorio analogo in base alle norme tributarie, emessi a fronte di operazioni non realmente effettuate in tutto o in parte o che indicano i corrispettivi o l'imposta sul valore aggiunto in misura superiore a quella reale, ovvero che riferiscono l'operazione a soggetti diversi da quelli effettivi». Il fenomeno avuto di mira è, dunque, quello della falsa fatturazione intesa a comprovare operazioni in tutto o in parte non eseguite - in assoluto, o dai soggetti ai quali esse vengono riferite - ovvero con corrispettivi o IVA "gonfiati", in funzione di una indebita deduzione di costi o detrazione di imposta da parte del contribuente.

L'intento del legislatore di contrastare con rigore il fenomeno si è manifestato non soltanto nella mancata previsione di soglie di punibilità per il delitto che qui interessa - che colpisce l'utilizzatore delle fatture - ma anche nella configurazione di uno speculare delitto in capo all'emittente, egualmente privo di soglie (art. 8 del d.lgs. n. 74 del 2000): delitto che si pone come una eccezionale deviazione rispetto alla fondamentale linea ispiratrice della riforma penale tributaria del 2000, rappresentata dall'abbandono dello schema del cosiddetto "reato prodromico" all'evasione d'imposta (caratteristico del sistema precedente). L'emissione di documentazione per operazioni inesistenti viene, infatti, punita *ex se*, indipendentemente dalla concreta utilizzazione del documento falso da parte di terzi a scopo di evasione fiscale.

Si è, dunque, di fronte a una precisa strategia, espressiva dell'ampia discrezionalità del legislatore in materia di politica criminale (con riguardo al delitto di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 74 del 2000, sentenza n. 49 del 2002): strategia che, dopo la riforma del 2000, è stata ulteriormente ribadita e rafforzata. Il comma 3 dell'art. 2 del d.lgs. n. 74 del 2000 prevedeva infatti, originariamente, una pena decisamente più mite (la reclusione da sei mesi a due anni) quando l'ammontare degli elementi passivi fittizi esposti in dichiarazione sulla base delle false fatture fosse inferiore a euro 154.937,07. Tale circostanza attenuante speciale (o ipotesi autonoma attenuata, secondo altra qualificazione) è stata, tuttavia, soppressa - al pari di quella speculare di cui al comma 3 dell'art. 8 del d.lgs. n. 74 del 2000 - dall'art. 2, comma 36-*vicies* *semel*, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), aggiunto dalla legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148, nel quadro di un intervento di innalzamento del livello di "attenzione penalistica" in campo tributario.

4.- Tale strategia legislativa non può essere, d'altro canto, considerata manifestamente irragionevole o arbitraria, tenuto conto del particolare ruolo che la fattura e i documenti ad essa equiparati sul piano probatorio dalla normativa fiscale assolvono nel quadro dell'adempimento degli obblighi del contribuente, nonché della capacità di sviamento dell'attività accertativa degli uffici finanziari che l'artificio in questione possiede.

Come nota anche l'Avvocatura dello Stato, la fattura assume un ruolo fondamentale nel sistema di applicazione dell'IVA - tributo armonizzato a livello di diritto dell'Unione europea (segnatamente, in base alla direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto) - perché garantisce l'attuazione del principio della neutralità dell'imposta rispetto ai soggetti passivi, mediante il meccanismo della rivalsa



e della detrazione. In particolare, l'emissione della fattura, oltre a determinare l'insorgenza di un debito d'imposta in capo al cedente o al prestatore di servizio, legittima il cessionario o committente, che sia anche soggetto passivo, alla detrazione dell'IVA indicata nel documento o, eventualmente, a chiederne il rimborso all'amministrazione finanziaria (artt. 19 e seguenti del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, recante «Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto»). Meccanismo, questo, che si presta ad essere strumentalizzato per frodare il fisco.

Anche con riguardo alle imposte dirette, peraltro, la fattura passiva (o documento equiparato) assolve un ruolo di rilievo, costituendo lo strumento tipico attraverso il quale il contribuente attesta il proprio diritto a dedurre voci di spesa dalla propria base imponibile o a effettuare detrazioni dall'imposta, in conformità a quanto previsto dalla legislazione tributaria.

Secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, d'altra parte, la fattura costituisce titolo per il contribuente ai fini del diritto alla detrazione dell'IVA e alla deduzione dei costi: con la conseguenza che, a fronte di essa, spetta all'amministrazione finanziaria dimostrare il difetto delle condizioni per l'insorgenza di tale diritto. In particolare, nel caso in cui l'ufficio ritenga che la fattura concerne operazioni inesistenti, è su di esso che grava l'onere di provare che l'operazione fatturata non è stata realmente effettuata, o che è stata effettuata tra soggetti diversi da quelli in essa indicati (*ex plurimis*, tra le ultime, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 15 dicembre 2017, n. 30148; ordinanze 19 ottobre 2018, n. 26453 e 5 luglio 2018, n. 17619).

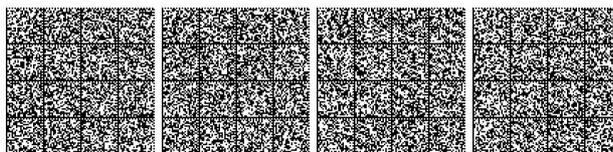
5.- In quest'ottica, non può, dunque, considerarsi arbitraria la scelta legislativa di riservare alla specifica fattispecie considerata un trattamento distinto e più severo - sul piano non della reazione punitiva, ma delle soglie di punibilità - di quello prefigurato in rapporto alla generalità degli altri artifici di supporto di una dichiarazione mendace (anche di tipo documentale): artifici dei quali si occupa l'art. 3 del d.lgs. n. 74 del 2000 - costituente norma incriminatrice sussidiaria, come attesta la clausola di riserva con cui essa esordisce («[f]uori dei casi previsti dall'articolo 2») - e che comprendono, attualmente, il compimento di «operazioni simulate oggettivamente o soggettivamente» e l'impiego «di documenti falsi o di altri mezzi fraudolenti idonei ad ostacolare l'accertamento e ad indurre in errore l'amministrazione finanziaria». Escludendo che nell'ipotesi in esame la reazione punitiva resti collegata alla «consistenza quantitativa» dell'evasione, il legislatore ha inteso, in particolare, far emergere lo speciale disvalore «di azione» che, nel suo apprezzamento - in sé non manifestamente irragionevole - la specifica fattispecie presenta.

L'affermazione del giudice *a quo* - stando alla quale le condotte descritte dall'art. 3 potrebbero «rappresentare, per la loro particolare insidiosità, un pericolo in concreto sicuramente eguale (se non più elevato) per il bene giuridico», rispetto a quelle punite dall'art. 2 - appare in sé apodittica, non essendo accompagnata dal riferimento ad alcuna ipotesi che valga a dimostrare l'assunto.

Non sarebbe utile, in ogni caso, richiamare la fattispecie dell'utilizzazione (anche in funzione di gonfiamento dei costi) di «documenti falsi» diversi dalla fattura (e privi di analogo valore probatorio), ora contemplata dall'art. 3. È agevole, in effetti, osservare che anche il sistema dei reati di falso, delineato dal codice penale, prevede tradizionalmente trattamenti differenziati in ragione della natura del documento su cui cade la condotta. E così, la falsità in testamento olografo, cambiale o altro titolo di credito trasmissibile per girata o al portatore (art. 491 del codice penale) è punita più severamente della generica falsità in (qualsiasi altra) scrittura privata (art. 485 cod. pen.): fattispecie, quest'ultima, attualmente addirittura depenalizzata (art. 4, comma 4, lettera a, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7, recante «Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67»).

La validità della conclusione non risulta inficiata dall'esistenza dei contrasti interpretativi, cui fa cenno la parte privata, relativi al trattamento da riservare all'uso di fatture materialmente false, ossia di fatture formate da soggetto diverso da colui che appare come emittente, ovvero alterate dopo l'emissione (ipotesi che non si deduce, peraltro, ricorrere nel giudizio principale). Secondo la giurisprudenza di legittimità più recente, tale condotta ricadrebbe nella sfera applicativa dell'art. 2, e non in quella, residuale, dell'art. 3 del d.lgs. n. 74 del 2000. In base a tale soluzione interpretativa le due figure criminose si distinguono, infatti, non per la natura - ideologica o materiale - del falso, ma per le caratteristiche del documento impiegato: quello che qualifica l'ipotesi criminosa di cui all'art. 2 è la particolare efficacia probatoria, in base alle norme tributarie, della documentazione di cui il contribuente si avvale (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 10 novembre 2011-19 dicembre 2011, n. 46785; in senso analogo, altresì, da ultimo, Corte di cassazione, sezione terza penale, 25 ottobre 2018-11 febbraio 2019, n. 6360; sezione feriale, sentenza 31 agosto 2017-17 ottobre 2017, n. 47603). Conclusione che non contraddice, comunque sia, la *ratio* giustificatrice del trattamento differenziato dianzi posta in evidenza.

Considerazioni analoghe, *mutatis mutandis*, possono formularsi con riguardo all'ulteriore rilievo, svolto tanto dal giudice *a quo*, quanto dalla parte privata, relativo alla sovrapposizione tra il concetto di «operazioni inesistenti» - sintagma presente nell'art. 2 e definito, come si è visto, dall'art. 1, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 74 del 2000 - e il



concetto di «operazioni simulate oggettivamente o soggettivamente» - impiegato nell'attuale formulazione dell'art. 3 e definito della lettera *g-bis*) del citato art. 1 (aggiunta dall'art. 1, comma 1, lettera d, del d.lgs. n. 158 del 2015).

A mente di quest'ultima, le operazioni «simulate oggettivamente» sono quelle «apparenti [...] poste in essere con la volontà di non realizzarle in tutto o in parte»: con il che esse sembrano, in effetti, sovrapporsi alle «operazioni oggettivamente inesistenti», in quanto «non realmente effettuate in tutto in parte», cui fa riferimento la lettera *a*) del comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 74 del 2000. Le operazioni «simulate soggettivamente» - che ai sensi della lettera *g-bis*) sono «le operazioni riferite a soggetti fittiziamente interposti» - si sovrappongono alle «operazioni soggettivamente inesistenti», e cioè riferite «a soggetti diversi da quelli effettivi» (lettera *a* del comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 74 del 2000).

Al riguardo, la Corte di cassazione ha già avuto modo, peraltro, di qualificare come «totalmente infondata» la tesi in forza della quale l'inserimento della nuova lettera *g-bis*) nell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 74 del 2000 avrebbe comportato l'attrazione nell'ambito del delitto di cui all'art. 3 di ipotesi in precedenza ricomprese nella sfera applicativa del delitto di cui all'art. 2. Ciò che discrimina le due fattispecie non è la natura dell'operazione, ma il modo in cui è documentata: si applica, cioè, l'art. 2 tutte le volte in cui alla realizzazione dell'operazione si accompagna l'emissione e l'utilizzazione di fatture o documenti analoghi (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 11 aprile 2017-1° agosto 2017, n. 38185).

In tal modo, il ragionamento dianzi svolto trova nuova conferma: lo scarto di rilevanza tra le operazioni simulate documentate mediante fatture o documenti equipollenti e le operazioni simulate documentate in modo diverso trova spiegazione nella particolare capacità probatoria delle fatture e documenti analoghi e, di riflesso, nella maggiore capacità decettiva delle falsità commesse tramite tali documenti.

Meno ancora, da ultimo, giova far riferimento a fattispecie riconducibili alla generica nozione di «altri mezzi fraudolenti» - a titolo di esempio, la tenuta di una «contabilità nera», accompagnata da un sistema informatico di travisamento dei dati nel caso di controllo fiscale, o la creazione di «società di comodo», sulle quali «travasare» i redditi del contribuente - ma che non hanno, in sé, alcuna «assonanza» con l'utilizzazione di fatture per operazioni inesistenti. Vale, infatti, in tal caso, il rilievo che si è a fronte di fattispecie eterogenee e, dunque, non utilmente comparabili al fine di farne discendere una violazione del principio di eguaglianza: la valutazione di uguale o maggiore pericolosità per l'erario delle condotte in questione, formulata dal giudice *a quo*, esprimerebbe una sua convinzione personale, che non potrebbe surrogarsi a quella del legislatore.

6.- Alla luce delle considerazioni che precedono, la questione va dichiarata, dunque, non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Palermo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

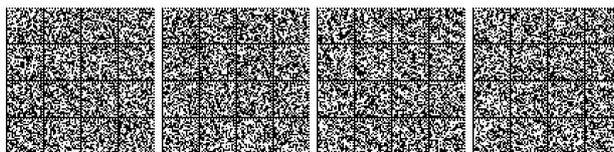
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 96

Sentenza 19 febbraio - 18 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Esclusione dell'applicabilità del d.lgs. n. 368 del 2001 ai contratti di lavoro a termine volti alla stabilizzazione dei soggetti destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili.

- Legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), art. 77, comma 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), promosso dal Tribunale ordinario di Termini Imerese, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra M.G. A. e altri e il Comune di Trabia e altro, con ordinanza del 7 giugno 2017, iscritta al n. 156 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione di M.G. A. e altri;

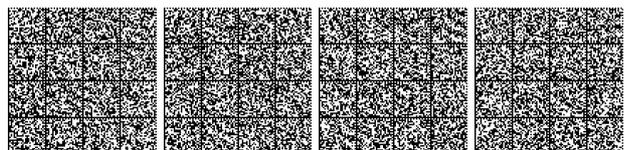
udito nell'udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Sergio Galleano e Vincenzo De Michele per M.G. A. e altri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Termini Imerese, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 7 giugno 2017, iscritta al n. 159 del reg. ord. 2017, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato.

La disposizione censurata, escludendo l'applicabilità del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES) «ai contratti a termine volti alla stabilizzazione dei soggetti destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili», contravverrebbe alla direttiva 1999/70/CE, consentendo, in mancanza di oggettive ragioni giustificatrici, un numero illimitato di rinnovi, senza mai pervenire alla stabilizzazione dei lavoratori.



2.- Il rimettente premette:

- di essere stato adito da più lavoratori che avevano chiesto che fosse dichiarato che i Comuni datori di lavoro avevano «in violazione della Direttiva UE [*recte*: CE] 1999/70, posto in essere un abuso nell'utilizzazione dei contratti a termine», con la conseguenziale costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato o, in subordine, con la condanna al pagamento in loro favore di una somma non inferiore a venti mensilità della retribuzione;

- che i contratti erano stati stipulati in base all'art. 12, comma 2, seconda parte, della legge della Regione Siciliana 21 dicembre 1995, n. 85 (Norme per l'inserimento dei soggetti partecipanti ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 ed interventi per l'attuazione di politiche attive del lavoro), che disciplina la realizzazione dei progetti di utilità collettiva.

3.- Tanto premesso, il giudice *a quo* osserva che, poiché i contratti oggetto della controversia, seppure caratterizzati da finalità sociali e collettive, hanno ad oggetto rapporti di lavoro subordinato ai sensi dell'art. 2094 del codice civile, sussiste il dubbio di legittimità costituzionale.

L'esclusione della applicabilità della disciplina dei contratti a termine - e quindi della sanzione della trasformazione del rapporto di lavoro a termine in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in caso di abusiva reiterazione - contravverrebbe agli obblighi eurounitari espressi dalla direttiva 1999/70/ CE.

Il giudice *a quo* richiama la tematica dei contratti a termine del personale della scuola, affrontato dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) 26 novembre 2014, nelle cause riunite C-22/13, da C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, Mascolo ed altri, e dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 187 del 2016.

4.- La questione sarebbe rilevante, poiché in ragione della norma censurata, i ricorsi dovrebbero essere rigettati, mentre in caso contrario sarebbero accolti, salva la successiva determinazione della tutela risarcitoria accordabile ai lavoratori.

5.- In data 31 ottobre 2017, si sono costituiti i lavoratori ricorrenti del giudizio *a quo*.

I ricorrenti prospettano che la norma censurata esula dalla potestà legislativa regionale.

Espongono, inoltre, che l'art. 5 della legge della Regione Siciliana 27 (*recte*: 29) dicembre 2010, n. 24 (Proroga di interventi per l'esercizio finanziario 2011. Misure di stabilizzazione di lavoro a tempo determinato) ha stabilito che l'utilizzo dei contratti di lavoro flessibile è consentito nei limiti previsti dall'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e nel rispetto dei principi previsti dal d.lgs. n. 368 del 2001.

I lavoratori, in particolare, ripercorrono la giurisprudenza della CGUE, e richiamano la giurisprudenza di legittimità che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuta su analoghi ricorsi (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 27 ottobre 2017, n. 25672, n. 25673, n. 25674 e n. 25675).

6.- Il 29 gennaio 2019 i ricorrenti del giudizio principale hanno depositato memoria con la quale, pur insistendo nell'accoglimento della questione, hanno richiamato il mutamento della giurisprudenza di merito intervenuto in ragione dei principi enunciati dalla Corte di cassazione nelle citate sentenze.

7.- Il 19 febbraio 2019 i ricorrenti hanno depositato documentazione.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Termini Imerese, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato.

2.- La norma impugnata prevede: «Le disposizioni di cui al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, non si intendono applicabili ai contratti a termine volti alla stabilizzazione dei soggetti destinatari del regime transitorio dei lavori socialmente utili».

Secondo il rimettente la non applicabilità della disciplina attuativa della direttiva 1999/70/CE a contratti che, seppure caratterizzati da finalità sociali e collettive, hanno ad oggetto rapporti di lavoro subordinato a termine, riconducibili allo schema negoziale dell'art. 2094 del codice civile, darebbe luogo alla violazione dell'art. 117, primo comma,



Cost., consentendo un numero illimitato di rinnovi, senza oggettive ragioni giustificatrici, e senza pervenire alla stabilizzazione dei lavoratori.

3.- Va premesso che, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, le parti del giudizio *a quo*, costituitesi nel giudizio incidentale, non possono integrare i parametri costituzionali o ampliare il *thema decidendum* come esposto nell'ordinanza di rimessione (da ultimo, sentenza n. 248 del 2018).

4.- La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Termini Imerese, è inammissibile, in quanto è basata su una erronea ed incompleta ricostruzione del quadro normativo, sia nazionale che europeo relativo alla complessa vicenda dei contratti a termine.

5.- Il rimettente premette che i contratti in oggetto trovano fondamento nella legge della Regione Siciliana 21 dicembre 1995, n. 85 (Norme per l'inserimento dei soggetti partecipanti ai progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 ed interventi per l'attuazione di politiche attive del lavoro), che ha disciplinato, tra l'altro, la realizzazione da parte degli enti locali di progetti di pubblica utilità, avvalendosi di lavoratori socialmente utili, mediante la stipula di contratti di diritto privato.

6.- Il rimettente, tuttavia, nell'effettuare il processo di sussunzione della fattispecie concreta in quella astratta, ha fatto riferimento all'art. 2094 cod. civ., e ha così escluso una diversità strutturale dei rapporti di lavoro in questione rispetto agli ordinari rapporti di lavoro subordinato a termine con una pubblica amministrazione; pertanto ha ritenuto tali rapporti estranei alle ipotesi che la clausola 2, punto 2, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP nel lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, sottrae al proprio campo di applicazione («rapporti di formazione professionale iniziale e di apprendistato» nonché «contratti e rapporti di lavoro definiti nel quadro di un programma specifico di formazione, inserimento e riqualificazione professionale pubblico o che usufruisca di contributi pubblici»).

Tale premessa va considerata alla luce della decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) del 15 marzo 2012, in causa C-157/11, Sibilio, ove si è affermato (paragrafo 49), con riguardo al punto 1 della clausola 2 dell'accordo anzidetto, che «Tenuto conto degli obiettivi perseguiti dall'accordo quadro [...], si deve rilevare che la qualificazione formale, da parte del legislatore [...], del rapporto costituito tra una persona che svolge lavori socialmente utili e l'amministrazione pubblica per cui vengono effettuati questi lavori non può escludere che a detta persona debba tuttavia essere conferita la qualità di lavoratore in base al diritto nazionale, se tale qualifica formale è solamente fittizia e nasconde in tal modo un reale rapporto di lavoro ai sensi di tale diritto».

7.- In questa prospettiva, peraltro, assume un rilievo centrale l'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in particolare il comma 5, secondo cui la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte delle pubbliche amministrazioni, e dunque l'abusivo ricorso ai contratti a termine, non può comportare la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ma attribuisce solo il diritto al risarcimento del danno.

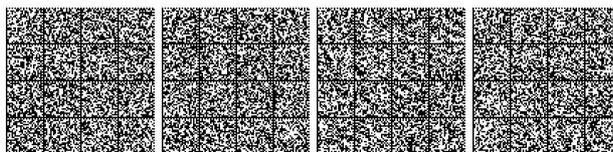
Al riguardo vi è ampia giurisprudenza della CGUE.

Sin dalla sentenza 7 settembre 2006, causa C-53/04, Marrosu e Sardino (paragrafo 49) la Corte del Lussemburgo ha chiarito che una normativa nazionale «che vieta nel solo settore pubblico, la trasformazione in contratto di lavoro a tempo indeterminato di una successione di contratti a tempo determinato» può essere considerata conforme all'accordo quadro, qualora l'ordinamento giuridico interno dello Stato membro preveda un'altra misura effettiva, destinata ad evitare ed a sanzionare l'eventuale abuso.

Più recentemente l'ordinanza 1° ottobre 2010, in causa C-3/10, Affatato, la CGUE ha affermato (paragrafo 51) che: «la clausola 5 dell'accordo quadro dev'essere interpretata nel senso che [...] essa non osta ad una normativa nazionale, come quella di cui all'art. 36, quinto comma, del d.lgs. n. 165/2001, la quale, nell'ipotesi di abuso derivante dal ricorso a contratti di lavoro a tempo determinato stipulati in successione da un datore di lavoro del settore pubblico, vieta che questi ultimi siano convertiti in un contratto di lavoro a tempo indeterminato quando l'ordinamento giuridico interno dello Stato membro interessato prevede, nel settore interessato, altre misure effettive per evitare, ed eventualmente sanzionare, il ricorso abusivo a contratti a tempo determinato stipulati in successione».

8.- Di tutto ciò non dà conto il giudice *a quo*, che si limita ad una mera citazione della sola decisione della CGUE 26 novembre 2014, nelle cause riunite C-22/13, C-61/13, C-63/13 e C-418/18, Mascolo ed altri, che ha riguardato la specifica disciplina dei contratti a termine del settore scuola.

9.- Assertivo è pure il riferimento alla giurisprudenza costituzionale. Anche in questo caso si cita la sentenza n. 187 del 2016, che verte sulla disciplina dei contratti a termine, sempre della scuola, senza approfondirne le statuizioni. Questa Corte, infatti, nel ripercorrere la sentenza della CGUE Mascolo, ha ricordato che «i precedenti della Corte di



giustizia [...] affermano che rientra nel potere discrezionale degli Stati membri ricorrere, al fine di prevenire l'utilizzo abusivo di contratti di lavoro a tempo determinato, ad una o più tra le misure enunciate in tale clausola o, ancora, a norme equivalenti in vigore, purché tengano conto delle esigenze di settori e/o di categorie specifici di lavoratori [...].»

10.- Infine, la stessa misura del risarcimento del danno, come alternativa alla trasformazione, è stata oggetto di attenzione in sede europea e nazionale; basti al riguardo, citare - come ricordato nella recente sentenza n. 248 del 2018 - la decisione della CGUE 7 marzo 2018, in causa C-494/16, Santoro, che ha ritenuto la compatibilità con il diritto dell'Unione europea delle statuizioni contenute nella sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 15 marzo 2016, n. 5072, pronunciata nel giudizio nel corso del quale era intervenuta la sentenza della CGUE Marrosu e Sardino.

La sentenza delle sezioni unite civili, dopo aver ribadito il divieto di conversione del rapporto di lavoro a termine in rapporto a tempo indeterminato, ha riconosciuto al dipendente pubblico, a seguito della reiterazione illegittima dei contratti a termine, il diritto al risarcimento del danno previsto dall'art. 36, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, con esonero dall'onere probatorio, nella misura e nei limiti di cui all'art. 32, comma 5, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro).

11.- La erronea ed incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, nazionale ed europeo, sui contratti a termine con la pubblica amministrazione rende inadeguato l'iter logico-argomentativo delle censure prospettate e comporta la loro inammissibilità (sentenza n. 134 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2004, n. 17 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2005), sollevata, in relazione all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento alla direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, dal Tribunale ordinario di Termini Imerese, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

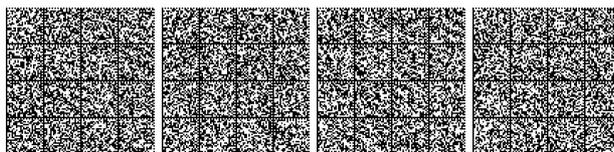
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 97

Sentenza 7 marzo - 18 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Introduzione, con decreto-legge, della mediazione finalizzata alle controversie civili e commerciali - Mancata partecipazione della parte costituita, senza giustificato motivo - Condanna al versamento, all'entrata del bilancio dello Stato, di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio - Posticipazione della decorrenza dell'applicazione della disciplina - Obbligatorietà della mediazione nei giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo.

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia) - convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98 - art. 84, comma 1, lettera *b*), che inserisce il comma 1-*bis* all'art. 5 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali); stesso d.l. n. 69 del 2013, art. 84, comma 1, lettera *i*), nella parte in cui aggiunge il comma 4-*bis*, secondo periodo, all'art. 8 del citato d.lgs. n. 28 del 2010; nonché il medesimo art. 84, comma 2; d.lgs. n. 28 del 2010, art. 5, comma 4, lettera *a*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 84, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, che inserisce il comma 1-*bis* all'art. 5 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), dell'art. 84, comma 1, lettera *i*), dello stesso d.l. n. 69 del 2013, nella parte in cui aggiunge il comma 4-*bis*, secondo periodo, all'art. 8 del citato d.lgs. n. 28 del 2010, nonché del comma 2 del medesimo art. 84 e dell'art. 5, comma 4, lettera *a*), del citato d.lgs. n. 28 del 2010, promossi dal Tribunale ordinario di Verona con ordinanze del 30 gennaio e del 23 febbraio 2018, iscritte, rispettivamente, ai numeri 62 e 98 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 16 e 27, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 6 marzo 2019 il Giudice relatore Luca Antonini.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza iscritta al n. 62 r.o. 2018, il Tribunale ordinario di Verona ha sollevato - in riferimento agli art. 3 e 77, secondo comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 84, comma 1, lettera *i*), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, nella parte in cui aggiunge il comma 4-*bis*, secondo periodo, all'art. 8 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), nonché del comma 2 del medesimo art. 84.

2.- Il rimettente premette di essere chiamato a decidere la controversia instaurata da una società a responsabilità limitata nei confronti di una banca per ottenere l'accertamento della nullità, per difetto della forma scritta, di un contratto di conto corrente e di «due contratti di apertura di conto corrente», nonché la condanna della convenuta alla restituzione delle somme indebitamente percepite, nel corso dei rapporti originati da tali contratti, a titolo di interessi usurari e di commissione di massimo scoperto.

Quindi, il giudice *a quo* riferisce che la parte attrice ha attivato vanamente, prima della instaurazione della controversia, il procedimento di mediazione previsto quale condizione di procedibilità della domanda dall'art. 5, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 28 del 2010, non avendovi la convenuta partecipato.

Dopo avere precisato che la causa oggetto del processo principale è «giunta a decisione», il Tribunale ordinario di Verona osserva che la mancata partecipazione al procedimento di mediazione non sarebbe sorretta da giustificato motivo, non essendo questo ravvisabile nelle ragioni, specificamente indicate nell'ordinanza di rimessione, addotte dalla società convenuta al fine di legittimare il proprio comportamento omissivo: essa, pertanto, ai sensi dell'art. 8, comma 4-*bis*, secondo periodo, del d.lgs. n. 28 del 2010, dovrebbe essere condannata, anche d'ufficio e a prescindere dalla sua eventuale soccombenza, al versamento, in favore dello Stato, di un importo corrispondente a quello del contributo unificato dovuto per il giudizio.

2.1.- In ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, il giudice rimettente ricorda, anzitutto, che il comma 4-*bis* è stato aggiunto all'art. 8 del d.lgs. n. 28 del 2010 dall'art. 84, comma 1, lettera *i*), del d.l. n. 69 del 2013.

Quindi, sostiene che il secondo periodo del citato comma 4-*bis* - a mente del quale «[i]l giudice condanna la parte costituita che [...] non ha partecipato al procedimento [preliminare di mediazione] senza giustificato motivo, al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio» - violerebbe l'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto dei requisiti di necessità e d'urgenza.

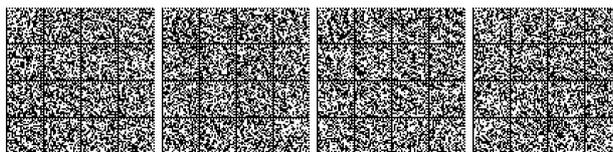
Al riguardo, il rimettente - richiamato l'orientamento della giurisprudenza costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza - premette che questa Corte avrebbe anche precisato che l'urgente necessità di provvedere in via legislativa presupporrebbe la «intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico»: i requisiti cui è subordinata la legittimità dell'adozione del decreto-legge potrebbero, pertanto, anche riguardare una pluralità di norme, purché queste siano, tuttavia, accomunate, sul piano obiettivo, «dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate», ovvero, sul piano teleologico, in caso di interventi eterogenei afferenti a materie diverse, «dall'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (viene richiamata la sentenza n. 22 del 2012).

Ad avviso del giudice *a quo*, peraltro, la «uniformità teleologica» che deve accomunare le norme contenute in un decreto-legge sarebbe vanificata ove, come nel caso in esame, esse non abbiano «il medesimo termine di efficacia».

Fatte tali premesse, il Tribunale di Verona evidenzia come l'entrata in vigore delle disposizioni dettate dall'art. 84, comma 1, del d.l. n. 69 del 2013 sia stata differita, dal successivo comma 2, al decorso «di trenta giorni rispetto al momento della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*» (*recte*: rispetto al momento della entrata in vigore della legge di conversione del d.l.): questo differimento rappresenterebbe un elemento sintomatico della «manifesta insussistenza», nel caso di specie, dei requisiti di necessità e d'urgenza, tanto più in considerazione della distonia con la diversa scelta di attribuire, invece, efficacia immediata alle altre norme contenute nel medesimo decreto-legge.

Del resto, prosegue il giudice rimettente, la posticipazione in parola contrasterebbe anche con l'art. 15, comma 3, della legge 22 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), che, nella parte in cui stabilisce che i decreti-legge devono contenere misure di immediata applicazione, espliciterebbe «ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa» di tali provvedimenti normativi.

2.1.1.- Il giudice *a quo* ritiene, inoltre, che l'art. 84, comma 2, del d.l. n. 69 del 2013 - che, come detto, ha procrastinato l'applicabilità delle disposizioni di cui al precedente comma 1 al decorso di trenta giorni «[...] dall'entrata in vigore della legge di conversione[...]» - recherebbe un vulnus all'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza.



A suo parere, la scelta, operata con la norma censurata, di differire l'efficacia delle disposizioni dettate dal precedente comma 1, peraltro difforme da quella adottata per le altre norme del medesimo d.l. aventi «la stessa finalità di contribuire a rendere maggiormente efficiente il sistema giudiziario», sarebbe, difatti, «immotivata e priva di una ragione logica».

3.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili e, comunque, infondate.

3.1.- L'eccezione preliminare d'inammissibilità è basata, innanzitutto, sulla asserita erroneità di una delle argomentazioni addotte dal Tribunale rimettente.

Contrariamente a quanto da esso sostenuto, infatti, a mente dell'art. 86 del d.l. n. 69 del 2013, le disposizioni poste dall'art. 84, comma 1, sarebbero entrate in vigore, come del resto tutte le altre norme contenute nel medesimo decreto-legge, il giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, mentre ne sarebbe stata posticipata soltanto l'efficacia: il legislatore avrebbe, pertanto, disposto «semplicemente [...] un differimento nella efficacia di talune disposizioni [...]» contenute nel d.l.

3.1.1.- Sotto altro profilo, la difesa statale ritiene che sia inammissibile la questione, avente ad oggetto l'art. 84, comma 2, del d.l. n. 69 del 2013, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost.

L'irragionevolezza della norma censurata sarebbe stata, infatti, dedotta in maniera apodittica, essendosi il giudice *a quo* in sostanza limitato a sostenere che, in sede di decretazione d'urgenza, non possa essere procrastinata l'applicabilità di alcune disposizioni, senza illustrare i motivi per cui siffatta scelta sarebbe illogica.

In proposito, l'Avvocatura generale osserva altresì che le ragioni dell'evidenziato differimento, la cui valutazione è d'altro canto rimessa al discrezionale apprezzamento del legislatore, sarebbero ravvisabili, per un verso, in «comprensibili problemi organizzativi»; per altro verso, nella necessità, correlata alla natura sanzionatoria della condanna conseguente alla mancata partecipazione al procedimento di mediazione, che le parti siano tempestivamente rese edotte degli obblighi su di esse incombenti.

Del resto, prosegue la difesa statale, il Tribunale rimettente avrebbe trascurato di rilevare che il legislatore non avrebbe posticipato l'efficacia soltanto dell'art. 84, comma 1, del d.l. n. 69 del 2013, ma anche di altre norme contenute nel medesimo decreto-legge.

3.2.- Ad avviso dell'interveniente, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero, in ogni caso, prive di fondamento.

La non immediata applicabilità delle disposizioni recate dal comma 1 dell'art. 84 del d.l. n. 69 del 2013 non sarebbe, infatti, sufficiente, da sola, a rendere evidentemente insussistenti i presupposti, richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., della straordinaria necessità e urgenza, tanto più in considerazione della breve durata di tale dilazione e della sua riconducibilità a ragionevoli motivi.

3.2.1.- Quanto, invece, al vulnus asseritamente arrecato all'art. 3 Cost. dall'art. 84, comma 2, del d.l. n. 69 del 2013, la difesa statale richiama le considerazioni, dianzi illustrate, svolte in punto di ammissibilità con riguardo a tale parametro, le quali sarebbero idonee a disvelare anche l'insussistenza della denunciata irragionevolezza.

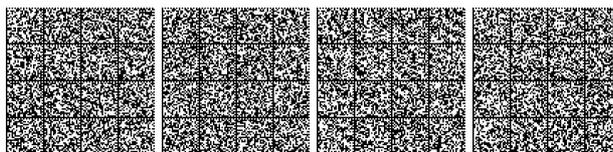
In proposito, essa evidenzia, inoltre, come la particolarità dei precetti normativi contenuti nel decreto-legge in parola e le esigenze a essi sottese giustificano e rendano razionale la scelta di prevedere differenti termini di applicabilità.

4.- Con successiva ordinanza n. 98 del 23 febbraio 2018, il Tribunale di Verona ha sollevato - in riferimento agli art. 3 e 77, secondo comma, Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 84, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 69 del 2013, che ha inserito il comma 1-*bis* all'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, nonché dell'art. 84, comma 2, del medesimo decreto-legge.

In via subordinata, ha, inoltre, censurato - in riferimento all'art. 3 Cost. - anche l'art. 5, comma 4, lettera *a*), del d.lgs. n. 28 del 2010.

4.1.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* premette di essere chiamato a decidere, in sede di opposizione a decreto ingiuntivo, sulla istanza di concessione della esecuzione provvisoria del decreto stesso, avente ad oggetto un credito derivante da un contratto di anticipazione bancaria e ottenuto da una banca nei confronti di una società a responsabilità limitata e della sua garante.

Il rimettente precisa, inoltre, che, una volta assunta la decisione in merito alla suddetta richiesta, egli dovrebbe assegnare alle parti un termine di quindici giorni per intraprendere il procedimento di mediazione. Secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 4, lettera *a*), del d.lgs. n. 28 del 2010, infatti, la mediazione - cui la controversia sarebbe assoggettata, *ratione materiae*, ai sensi del precedente art. 5, comma 1-*bis* -, benché non obbligatoria nella fase monitoria, tornerebbe ad essere tale nell'eventuale giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, dopo la pronuncia del giudice sulle istanze di concessione o di sospensione della sua provvisoria esecuzione.



4.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale rimettente - dopo aver rilevato che l'art. 84, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 69 del 2013 ha inserito il comma 1-*bis* all'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 - sostiene che tale norma recherebbe un vulnus all'art. 77, secondo comma, Cost. per carenza dei requisiti di necessità e d'urgenza.

Ciò sulla scorta di argomentazioni pressoché identiche a quelle, dianzi descritte, addotte a sostegno della questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 84, comma 1, lettera *i*), del d.l. n. 69 del 2013.

4.2.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, inoltre, l'art. 84, comma 2, del d.l. n. 69 del 2013 contrasterebbe l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza.

Anche in relazione a tale censura, vengono spesi argomenti sostanzialmente coincidenti con quelli illustrati in precedenza.

4.2.2.- In via subordinata, il Tribunale ordinario di Verona dubita, infine, della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, lettera *a*), del d.lgs. n. 28 del 2010, in riferimento all'art. 3 Cost., in relazione al principio di uguaglianza.

La compromissione di tale principio emergerebbe dal raffronto con la disciplina legislativa della procedura di negoziazione assistita da uno o più avvocati, introdotta dall'art. 2 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162.

Anche tale istituto - applicabile alle controversie in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti nonché, fuori da questa ipotesi e da quelle di cui all'art. 5, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 28 del 2010, alle domande aventi ad oggetto il pagamento, a qualsiasi titolo, di somme non eccedenti cinquantamila euro e in seguito esteso alle controversie «in materia di contratto di trasporto o di sub-trasporto» dall'art. 1, comma 249, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» - costituirebbe, infatti, come la mediazione civile, una condizione di procedibilità.

Tuttavia, ai sensi dell'art. 3, comma 3, lettera *a*), «della legge n. 162/2014» (*recte*: del d.l. n. 132 del 2014, convertito nella legge n. 162 del 2014), nei procedimenti per ingiunzione la negoziazione assistita non sarebbe obbligatoria né nella fase monitoria né nel successivo, eventuale giudizio di opposizione al decreto ingiuntivo.

Al contrario, in virtù della disposizione censurata, il procedimento preliminare di mediazione, benché non applicabile alle domande proposte in via monitoria, dovrebbe essere intrapreso nel giudizio di opposizione al decreto ingiuntivo, sia pure dopo la pronuncia del giudice, ai sensi degli artt. 648 e 649 del codice di procedura civile, sulle istanze di concessione e di sospensione della provvisoria esecuzione del decreto stesso.

Tenuto conto dell'analogia funzione svolta sia dalla mediazione che dalla negoziazione assistita, la diversa disciplina appena descritta sarebbe, ad avviso del giudice *a quo*, del tutto ingiustificata e, conseguentemente, manifestamente irragionevole.

5.- Anche in questo giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, manifestamente infondate.

5.1.- Quanto alle censure aventi ad oggetto l'art. 84, commi 1, lettera *b*), e 2, del d.l. n. 69 del 2013, la difesa dello Stato è basata su argomentazioni sostanzialmente sovrapponibili a quelle sostenute con riguardo alle medesime questioni, prima considerate, oggetto del giudizio incidentale iscritto al n. 62 del registro ordinanze 2018.

5.2.- In relazione, invece, alla questione di legittimità costituzionale che investe l'art. 5, comma 4, lettera *a*), del d.lgs. n. 28 del 2010, l'Avvocatura generale anzitutto ne eccepisce l'inammissibilità per difetto di rilevanza o, comunque, per difetto di motivazione su di essa: il rimettente non avrebbe, infatti, indicato il valore della causa sottoposta alla sua cognizione, sicché non sarebbe dato comprendere se nella fattispecie concreta possa, o meno, trovare applicazione la norma, evocata quale *tertium comparationis*, che disciplina la negoziazione assistita.

5.2.1.- Nel merito, la difesa statale ritiene insussistente l'asserito vulnus all'art. 3 Cost., dal momento che il procedimento di negoziazione assistita sarebbe basato su presupposti diversi da quelli della mediazione e sorretto da una differente *ratio*.

Né sarebbe stato, d'altro canto, superato il limite di quella manifesta irragionevolezza che, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, il legislatore incontra nel disciplinare gli istituti processuali.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Verona, con due distinte ordinanze di cui si è detto in narrativa, solleva - in riferimento agli artt. 3 e 77, secondo comma, della Costituzione - sostanzialmente identiche questioni di legittimità costituzionale dell'art. 84, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, che inserisce il comma 1-*bis* all'art. 5 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), dell'art. 84, comma 1, lettera *i*), dello stesso d.l. n. 69 del 2013, nella parte in cui aggiunge il comma 4-*bis*, secondo periodo, all'art. 8 del citato d.lgs. n. 28 del 2010, nonché del comma 2 del medesimo art. 84.

Nella sola ordinanza iscritta al n. 98 r.o. 2018, subordinatamente alla questione avente ad oggetto l'art. 84, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 69 del 2013, il Tribunale rimettente dubita, inoltre, della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, lettera *a*), del d.lgs. n. 28 del 2010, in riferimento all'art. 3 Cost.

2.- In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure formulate, i giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.- Con la disposizione di cui all'art. 84, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 69 del 2013, il legislatore - mosso dalla necessità, cui fa riferimento il preambolo del decreto-legge stesso, di adottare «misure per l'efficienza del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile» finalizzate, unitamente alle altre contestualmente previste, a «dare impulso al sistema produttivo del Paese attraverso il sostegno alle imprese, il rilancio delle infrastrutture, operando anche una riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese» - ha inserito il comma 1-*bis* all'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010.

È stata così reintrodotta nell'ordinamento - dopo la declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del citato del d.lgs. n. 28 del 2010 pronunciata da questa Corte, per eccesso di delega, con la sentenza n. 272 del 2012 - la mediazione civile quale condizione di procedibilità delle domande giudiziali relative a talune materie, tra le quali quella dei contratti bancari oggetto dei giudizi a quibus, specificamente individuate dalla norma.

La parte che intende esercitare in giudizio una delle azioni indicate dall'art. 5, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 28 del 2010 è, dunque, tenuta preliminarmente a tentare la composizione stragiudiziale della controversia mediante l'esperimento del procedimento disciplinato dal d.lgs. medesimo, il cui svolgimento è affidato ad appositi organismi di mediazione e, al loro interno, ai mediatori. È, infatti, presso l'organismo territorialmente competente che devono essere depositate le istanze di mediazione, ricevute le quali il responsabile designa un mediatore e fissa il primo incontro tra le parti, che si deve tenere, nella sede dell'organismo stesso (o nel luogo indicato nel regolamento da esso adottato), entro trenta giorni (artt. 4 e 8 del d.lgs. n. 28 del 2010).

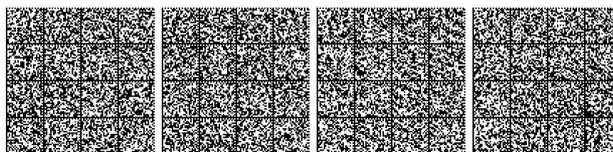
L'art. 84, comma 1, lettera *i*), del d.l. n. 69 del 2013, nella parte in cui aggiunge il comma 4-*bis*, secondo periodo, all'art. 8 del d.lgs. n. 28 del 2010, riproduce, invece, la norma - in precedenza espressa dal comma 5 dello stesso art. 8, parimenti dichiarato incostituzionale, in via consequenziale, con la citata sentenza n. 272 del 2012 - che prevede che il giudice «condanna la parte costituita che, nei casi previsti dall'articolo 5 [del d.lgs. n. 28 del 2010], non ha partecipato al procedimento senza giustificato motivo, al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di una somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto per il giudizio».

3.1.- Tanto la lettera *b*) dell'art. 84, comma 1, del d.l. n. 69 del 2013, quanto il secondo periodo del comma 4-*bis* aggiunto all'art. 8 del d.lgs. n. 28 del 2010 dalla lettera *i*) dello stesso art. 84, comma 1, difetterebbero, ad avviso del giudice *a quo*, «dei requisiti di necessità ed urgenza legittimanti la [loro] adozione con decreto legge», così ledendo l'art. 77, secondo comma, Cost., segnatamente in quanto il successivo comma 2, peraltro anch'esso autonomamente censurato, avrebbe posticipato la loro entrata in vigore di trenta giorni rispetto alla data di entrata in vigore del decreto-legge stesso (*recte*: rispetto alla data della entrata in vigore della legge di conversione del d.l.).

Il denunciato *vulnus* si apprezzerebbe, nella prospettiva del rimettente, sotto un duplice profilo.

Il suddetto differimento, infatti, per un verso, sarebbe incompatibile con l'urgenza del provvedere, che presupporrebbe, al contrario, l'immediata applicabilità delle norme dettate dal decreto-legge, anche alla luce di quanto disposto dall'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri). Sotto altro aspetto, determinerebbe la carenza della omogeneità finalistica tra le norme censurate e le altre introdotte dal d.l. n. 69 del 2013, la cui efficacia non sarebbe stata procrastinata.

3.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha in limine sollevato, in entrambi i giudizi, eccezione di inammissibilità delle questioni, in quanto basate su un argomento fallace.



Contrariamente a quanto sostenuto dal giudice *a quo*, infatti, le disposizioni di cui all'art. 84, comma 1, del d.l. n. 69 del 2013 sarebbero entrate in vigore, ai sensi del successivo art. 86, come tutte le altre norme contenute nel medesimo decreto-legge, il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana: il legislatore, con il comma 2 dell'art. 84, avrebbe, pertanto, disposto «semplicemente [...] un differimento nella efficacia di talune disposizioni [...]».

3.2.1.- Le eccezioni non sono pertinenti e non possono essere accolte, dal momento che l'argomentazione su cui riposano non incide sul nucleo fondante la censura formulata, ravvisabile piuttosto nell'asserita necessità che tutte le norme contenute nel decreto-legge abbiano la stessa, immediata efficacia.

3.3.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

3.3.1.- Esse devono essere scrutinate alla stregua del consolidato orientamento di questa Corte secondo cui «[...] il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato ai casi di evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione» (sentenza n. 99 del 2018).

3.3.2.- Tanto premesso in linea generale, va rilevato che non può condividersi, quanto al primo profilo in cui è articolata la censura, la tesi del rimettente secondo cui l'insussistenza della straordinaria necessità e urgenza sarebbe desumibile dal mero differimento dell'efficacia delle disposizioni censurate.

Al contrario, questa Corte - anche laddove ha ricordato che l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, nel prescrivere, tra l'altro, che i decreti devono contenere misure di immediata applicazione, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost. - ha tuttavia precisato che la necessità di provvedere con urgenza «non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge» (sentenza n. 170 del 2017; nello stesso senso sentenze n. 5 del 2018, n. 236 e n. 16 del 2017).

Mette conto, d'altra parte, osservare che, nel caso di specie, la norma che ha reintrodotto l'obbligatorietà della mediazione avrebbe evidentemente comportato un significativo incremento delle istanze di accesso al relativo procedimento: la decisione di procrastinarne, peraltro per un periodo contenuto, l'applicabilità è, pertanto, ragionevolmente giustificata dall'impatto che essa avrebbe avuto sul funzionamento degli organismi deputati alla gestione della mediazione stessa.

Del resto, una volta posticipata l'efficacia della mediazione obbligatoria, diviene con riguardo a essa coerente il differimento anche della connessa disciplina, posta dal secondo periodo del comma 4-*bis* dell'art. 8 del d.lgs. n. 28 del 2010, come introdotto dall'art. 84, comma 1, lettera *i*), del d.l. n. 69 del 2013, delle conseguenze della mancata partecipazione, senza giustificato motivo, al relativo procedimento.

3.3.3. - Nemmeno condivisibile è l'assunto, su cui è basato il secondo profilo in cui è articolata la censura in esame, in forza del quale le disposizioni sottoposte all'odierno scrutinio difetterebbero di coerenza funzionale rispetto alle altre norme contenute nel d.l. n. 69 del 2013 in quanto il legislatore avrebbe differito l'applicabilità solo delle prime.

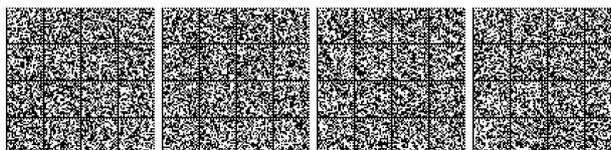
Dalla «uniformità teleologica» che deve accomunare le norme contenute in un decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012) non si può inferire, contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, un generale corollario per cui queste dovrebbero tutte necessariamente sottostare al medesimo termine iniziale di efficacia. La omogeneità finalistica che deve connotare le norme introdotte con la decretazione d'urgenza non presuppone, infatti, indefettibilmente l'uniformità di tale termine, ben potendo alcune di esse risultare comunque funzionali all'unico scopo di approntare rimedi urgenti anche là dove ne sia stata procrastinata l'applicabilità.

Il disposto differimento delle norme qui censurate trova del resto fondamento, come poc'anzi osservato, nell'esigenza di assicurare il corretto funzionamento degli organismi di mediazione: dunque, non solo non è sintomatico dell'assenza di coerenza finalistica, ma, al contrario, concorre a garantirla.

Deve quindi ritenersi che esso non abbia compromesso la matrice funzionale unitaria delle disposizioni denunciate, anch'esse finalizzate, unitamente alle altre adottate in materia di giustizia, alla realizzazione dei comuni e urgenti obiettivi - a loro volta preordinati al rilancio dell'economia - del miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario e dell'accelerazione dei tempi di definizione del contenzioso civile.

Le norme oggetto dell'odierno incidente di costituzionalità si collocano, pertanto, coerentemente all'interno di tale cornice finalistica, risultante dal preambolo e dal Titolo III (Misure per l'efficienza del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile) del decreto-legge in cui sono contenute.

D'altro canto, proprio la considerazione delle peculiari conseguenze - differenti rispetto a quelle prodotte dalle altre misure adottate - derivanti dalle disposizioni in parola e prima ricordate concorre a rendere ragionevole la scelta di differirne l'applicabilità.



3.3.4.- Alla luce dei rilievi che precedono, deve escludersi sia l'evidente difetto dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., sia l'esistenza di una disomogeneità finalistica delle norme censurate rispetto alle altre contenute nel decreto-legge.

4.- Entrambe le ordinanze di rimessione del Tribunale di Verona reputano, altresì, «immotivata e priva di una ragione logica» la previsione dell'art. 84, comma 2, del d.l. n. 69 del 2013, che posticipa, come si è visto, di trenta giorni rispetto all'entrata in vigore della legge di conversione l'applicabilità delle disposizioni di cui al precedente comma 1: e la censurano perciò per contrasto con l'art. 3 Cost.

4.1.- In entrambi i giudizi l'Avvocatura generale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, giacché il Tribunale rimettente si sarebbe in sostanza limitato a sostenere che, in sede di decretazione d'urgenza, non possa essere procrastinata l'applicabilità di alcune disposizioni, senza tuttavia adeguatamente illustrare i motivi per cui siffatta scelta sarebbe illogica.

4.1.1.- Le eccezioni vanno disattese.

Malgrado la obiettiva sinteticità che connota la censura in esame, formulata in maniera pressoché identica in entrambe le ordinanze di rimessione, da una lettura complessiva di queste ultime si evince, infatti, che il giudice *a quo*, sulla base di un argomento sostanzialmente sovrapponibile a quello sviluppato in merito all'asserita violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., reputa illogica, e perciò in contrasto con l'art. 3 Cost., la decisione di differire l'applicabilità di una norma adottata in sede di decretazione d'urgenza, evidenziando, quale indice sintomatico di tale irragionevolezza, la diversa soluzione prescelta dal legislatore con riguardo ad altre norme contenute nel medesimo testo normativo.

Sulla scorta della considerazione che precede, deve ritenersi assolto l'onere di motivazione che grava sul giudice rimettente.

4.2.- Le questioni, tuttavia, sono inammissibili per altre e diverse ragioni.

Va al riguardo rilevato che il rimettente non motiva in alcun modo sull'applicabilità, nei giudizi pendenti dinanzi a sé, della norma censurata.

Né d'altra parte ciò sarebbe stato possibile: dalle ordinanze di rimessione emerge, infatti, come i processi a quibus siano stati rispettivamente iscritti al ruolo generale degli anni 2014 e 2017; emerge quindi per tabulas che questi sono stati instaurati successivamente al periodo in cui ha prodotto effetti il differimento (trenta giorni dall'entrata in vigore, avvenuta il 21 agosto 2013, della legge di conversione) disposto dalla norma censurata.

Tale disposizione, pertanto, aveva ormai esaurito i propri effetti e di essa il giudice *a quo* non deve, conseguentemente, fare applicazione, sicché le questioni che la investono sono prive di rilevanza.

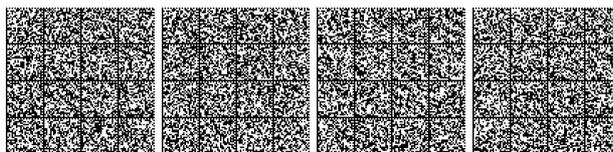
5.- In via subordinata, con l'ordinanza di rimessione iscritta al n. 98 r.o. 2018, il Tribunale rimettente dubita, in riferimento all'art. 3 Cost., in relazione al principio di uguaglianza, della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, lettera *a*), del d.lgs. n. 28 del 2010, che esclude l'obbligatorietà della mediazione, limitatamente alla fase monitoria, nei procedimenti per ingiunzione.

5.1.- Benché tale disposizione non sia indicata nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, dalla lettura della sua motivazione si desume con chiarezza come le censure formulate investano anche questa, specificamente nella parte in cui prevede l'obbligatorietà della mediazione nei giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo.

Deve conseguentemente ritenersi che il presente scrutinio di costituzionalità investa anche l'art. 5, comma 4, lettera *a*), del d.lgs. n. 28 del 2010, segnatamente laddove prevede l'obbligatorietà della mediazione nei giudizi di opposizione a decreto ingiuntivo. Infatti, per un verso, il «*thema decidendum*, con riguardo alle norme censurate, va identificato tenendo conto della motivazione delle ordinanze» (sentenza n. 238 del 2014; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenza n. 203 del 2016; ordinanze n. 169 del 2016 e n. 162 del 2011); per altro verso, sulla base di tale motivazione è «ben possibile circoscrivere l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale ad una parte della disposizione censurata» (*ex plurimis*, sentenza n. 35 del 2017).

5.2.- Secondo il giudice rimettente, la compromissione del principio di uguaglianza emergerebbe dal raffronto con la disciplina legislativa della negoziazione assistita da uno o più avvocati, applicabile, ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162, alle controversie in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti, nonché, fuori da questo caso e da quelli previsti dall'art. 5, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 28 del 2010, alle domande aventi a oggetto il pagamento, a qualsiasi titolo, di somme non eccedenti cinquantamila euro.

Anche la negoziazione assistita costituirebbe, infatti, come la mediazione, una condizione di procedibilità della domanda giudiziale.



Tuttavia, nei procedimenti per ingiunzione, la procedura di negoziazione assistita, secondo quanto disposto dall'art. 3, comma 3, lettera *a*), del d.l. n. 132 del 2014, non deve essere esperita né nella fase monitoria né nel successivo, eventuale giudizio di opposizione al decreto ingiuntivo.

Al contrario, in virtù della disposizione censurata, il procedimento preliminare di mediazione, benché parimenti non applicabile alle domande proposte in via monitoria, deve essere intrapreso nel giudizio di opposizione al decreto ingiuntivo, sia pure dopo la pronuncia del giudice, ai sensi degli artt. 648 e 649 del codice di procedura civile, sulle istanze di concessione e di sospensione della provvisoria esecuzione del decreto stesso.

La descritta diversità tra le due discipline, ad avviso del giudice *a quo*, integrerebbe, come detto, una violazione dell'art. 3 Cost., determinando una disparità di trattamento manifestamente irragionevole e in quanto tale incidente anche nell'ambito della disciplina degli istituti processuali.

5.3.- L'Avvocatura generale ha sollevato preliminarmente eccezione d'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza - o, comunque, per difetto di motivazione su di essa - rimarcando l'omessa indicazione, da parte del Tribunale rimettente, del valore della causa oggetto del giudizio *a quo*, che non consentirebbe di comprendere se nella fattispecie concreta possa, o meno, trovare applicazione la norma, evocata quale *tertium comparationis*, che disciplina la negoziazione assistita.

5.3.1.- L'eccezione non è pertinente.

A prescindere dal *tertium comparationis*, evocato solo quale indice di una rottura della coerenza dell'ordinamento, il giudice *a quo* è infatti chiamato a decidere, in sede di opposizione a decreto ingiuntivo, sulla istanza di concessione della esecuzione provvisoria del decreto stesso, avente ad oggetto un credito derivante da un contratto di anticipazione bancaria. Assunta la decisione in merito a tale richiesta, egli dovrebbe quindi assegnare alle parti il termine per intraprendere il procedimento di mediazione, secondo quanto previsto dal disposto dei commi 1-*bis* e 4, lettera *a*), dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010.

Tanto chiarito, si deve osservare che è ben vero che il rimettente non indica specificamente il valore della causa sottoposta alla sua cognizione, ma è altrettanto vero che ciò è ininfluente, giacché questa ha ad oggetto un contratto bancario: a prescindere dal suo valore, essa rientra quindi, in ogni caso, nel novero di quelle soggette alla mediazione.

Pertanto, ove dovesse essere ritenuta sussistente la dedotta irragionevole disparità di trattamento, con la conseguente espunzione di quella parte della norma censurata da cui deriva l'obbligatorietà della mediazione nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, si espanderebbe la disciplina generale dell'accesso incondizionato alla giurisdizione. È dunque palese che, nonostante l'omissione evidenziata dalla difesa statale, la questione è rilevante, giacché dal suo accoglimento deriverebbe che il giudice rimettente non dovrebbe assegnare il termine per intraprendere il procedimento di mediazione.

Da questo punto di vista, la censura supera il vaglio di ammissibilità.

5.4.- Al pari di quelle già esaminate, neppure essa è, tuttavia, fondata.

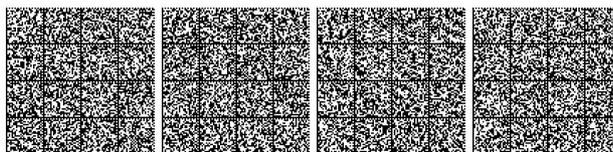
5.4.1.- Entrambi gli istituti processuali posti a raffronto sono diretti a favorire la composizione della lite in via stragiudiziale e sono riconducibili alle «misure di ADR (Alternative Dispute Resolution)» (sentenza n. 77 del 2018). Entrambi, inoltre, costituiscono condizioni di procedibilità della domanda giudiziale, il cui difetto ha peraltro conseguenze analoghe, con finalità deflattiva.

A fronte di tali profili di omogeneità, è tuttavia ravvisabile nella mediazione un fondamentale elemento specializzante, che assume rilievo al fine di escludere che si sia al cospetto di situazioni sostanzialmente identiche disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, ovvero che la scelta legislativa di trattare diversamente, con riguardo al giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, le due fattispecie possa ritenersi manifestamente irragionevole e arbitraria, «questo essendo il parametro di riferimento in materia, tenuto conto che si discute di istituti processuali, nella cui conformazione [...] il legislatore fruisce di ampia discrezionalità» (sentenza n. 12 del 2016; nello stesso senso, sentenza n. 164 del 2017).

5.4.2.- Più precisamente, il procedimento di mediazione è connotato dal ruolo centrale svolto da un soggetto, il mediatore, terzo e imparziale, là dove la stessa neutralità non è ravvisabile nella figura dell'avvocato che assiste le parti nella procedura di negoziazione assistita.

Il mediatore, infatti, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 28 del 2010, da un lato, non può «assumere diritti od obblighi connessi [...] con gli affari trattati [...]» né percepire compensi direttamente dalle parti (comma 1); dall'altro, è obbligato a sottoscrivere, per ciascuna controversia affidatagli, un'apposita «dichiarazione di imparzialità» e a informare l'organismo di mediazione e le parti delle eventuali ragioni che possano minare la sua neutralità (comma 2, lettere *a* e *b*).

Tale neutralità, oltre ad essere sancita anche dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 28 del 2010, è peraltro altresì precisata dalla disciplina posta dall'art. 14-*bis* del decreto del Ministro della giustizia 18 ottobre 2010, n. 180 (Regolamento



recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28), adottato, ai sensi dell'art. 16, comma 2, del medesimo d.lgs., di concerto con il Ministro per lo sviluppo economico, che regola le cause di incompatibilità e le ipotesi di conflitti di interesse in capo al mediatore.

Mentre, dunque, nella mediazione il compito - fondamentale al fine del suo esito positivo - di assistenza alle parti nella individuazione degli interessi in conflitto e nella ricerca di un punto d'incontro è svolto da un terzo indipendente e imparziale, nella negoziazione l'analogo ruolo è svolto dai loro stessi difensori: è conseguentemente palese come, pur versandosi in entrambi i casi in ipotesi di condizioni di procedibilità con finalità deflattive, gli istituti processuali in esame siano caratterizzati da una evidente disomogeneità.

La lumeggiata eterogeneità, nei termini appena illustrati, trova d'altro canto un chiaro riscontro nella giurisprudenza costituzionale. Questa Corte, esaminando la mediazione tributaria disciplinata dall'art. 17-bis del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), ha difatti rimarcato che la mancanza, in essa, «di un soggetto terzo che, come avviene per la mediazione delle controversie civili e commerciali disciplinata dal d.lgs. n. 28 del 2010 [...], svolga la mediazione», se da un lato «comporta l'impossibilità di ricondurre la mediazione tributaria al modello di quella civilistica», dall'altro «induce a dubitare della stessa riconducibilità dell'istituto all'ambito mediatorio propriamente inteso» (sentenza n. 98 del 2014).

L'evidenziata disomogeneità delle due fattispecie poste a confronto ne preclude, dunque, una comparabilità idonea a integrare l'asserita violazione dell'art. 3 Cost. e induce a escludere che sia stato irragionevolmente riservato un trattamento differenziato alla mediazione e, quindi, che la scelta legislativa denunciata dal rimettente abbia valicato il confine dell'arbitrarietà.

5.4.3.- D'altra parte, il tratto differenziale appena rilevato conferma la *ratio* che sostiene il diverso regime giuridico di cui, invece, si duole il giudice *a quo*: la presenza di un terzo del tutto indipendente rispetto alle parti giustifica, infatti, le maggiori possibilità della mediazione, rispetto alla negoziazione assistita, di conseguire la finalità cui è preordinata e, pertanto, la scelta legislativa di rendere obbligatoria solo la prima, e non la seconda, anche nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo.

In tale ultimo giudizio, in altri termini, il legislatore ha ritenuto inutile imporre la negoziazione assistita, giacché essa è condotta direttamente dalle parti e dai loro avvocati, senza l'intervento di un terzo neutrale.

Anche alla luce della considerazione che precede, deve dunque escludersi che il differente trattamento normativo portato all'attenzione di questa Corte possa essere ritenuto manifestamente irragionevole e arbitrario.

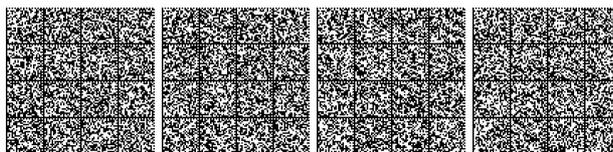
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 84, comma 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Verona con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 84, comma 1, lettera b), del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, che inserisce il comma 1-bis all'art. 5 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), e dell'art. 84, comma 1, lettera i), dello stesso d.l. n. 69 del 2013, nella parte in cui aggiunge il comma 4-bis, secondo periodo, all'art. 8 del citato d.lgs. n. 28 del 2010, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 77, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Verona con le ordinanze indicate in epigrafe;



3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, lettera a), del d.lgs. n. 28 del 2010, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale ordinario di Verona con l'ordinanza iscritta al n. 98 del registro ordinanze 2018.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190097

N. 98

Sentenza 19 marzo - 18 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità civile - Risarcimento per i danni causati dalla circolazione dei veicoli e natanti per i quali vi è obbligo di assicurazione - Sinistro causato da veicolo o natante non identificato - Estensione del risarcimento ai danni alle cose solo in caso di danni gravi alla persona.

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), art. 283, comma 2, come modificato dall'art. 1, comma 9, lettera b), del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 198 (Attuazione della direttiva 2005/14/CE che modifica le direttive 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE, 90/232/CEE e 2000/26/CE sull'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli).

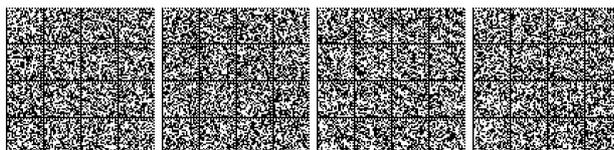
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 283, comma 2, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), come modificato dall'art. 1, comma 9, lettera *b*), del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 198 (Attuazione della direttiva 2005/14/CE che modifica le direttive 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE, 90/232/CEE e 2000/26/CE sull'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli), promosso dal Giudice di pace di Avezzano, nel procedimento vertente tra M. E. C. e l'UnipolSai Assicurazioni spa, con ordinanza del 30 giugno 2017, iscritta al n. 157 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di UnipolSai Assicurazioni spa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e della Concessionaria servizi assicurativi pubblici spa (CONSAP) - Gestione autonoma del Fondo di garanzia vittime della strada;

udito nell'udienza pubblica del 19 marzo 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi l'avvocato Massimo Garutti per l'UnipolSai Assicurazioni spa e per la CONSAP e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 30 giugno 2017, il Giudice di pace di Avezzano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 283, comma 2, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), come modificato dall'art. 1, comma 9, lettera *b*), del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 198 (Attuazione della direttiva 2005/14/CE che modifica le direttive 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE, 90/232/CEE e 2000/26/CE sull'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli), per contrasto con gli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui prevede che «[i]n caso di danni gravi alla persona, il risarcimento è dovuto anche per i danni alle cose, il cui ammontare sia superiore all'importo di euro 500, per la parte eccedente tale ammontare».

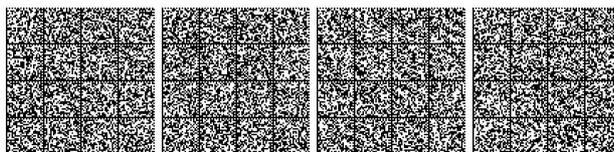
Premette il giudice *a quo* di dover decidere sulla domanda di risarcimento del danno alle cose proposta dal conducente di un autoveicolo coinvolto in un sinistro con altro mezzo rimasto sconosciuto. L'azione è stata esercitata invocando la tutela che il Fondo di garanzia per le vittime della strada assicura nei casi in cui il sinistro sia stato cagionato da un veicolo o natante non identificato.

Osserva il rimettente che, in applicazione della disposizione censurata, la domanda non potrebbe essere accolta in quanto, con precedente sentenza, il Giudice di pace di Avezzano ha accertato che l'attore ha patito un danno biologico con invalidità quantificata nell'1 per cento e che, secondo l'orientamento della giurisprudenza di legittimità, si considerano «danni gravi» solo quelli qualificabili come «macrolesioni» e, dunque, eccedenti il 9 per cento di invalidità permanente. Il giudice ricorda che questa interpretazione si fonda sul rilievo che la ricorrenza di un danno grave alla persona rende assai improbabile il rischio di frode.

Tuttavia, ritiene che la disposizione censurata, così interpretata dal diritto vivente, si ponga in contrasto con l'art. 2 Cost., «frustrando uno dei diritti fondamentali dell'individuo». Sarebbe violato anche l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza, della disparità di trattamento e dell'affidamento che il cittadino ripone «nella certezza giuridica e nella coerenza del legislatore», in quanto, a fronte del verificarsi di un identico danno patrimoniale, consente l'accesso alla tutela risarcitoria del danno alle cose solo a colui che abbia subito un danno grave alla persona. Al riguardo, il rimettente osserva che il danno patrimoniale derivante dal danneggiamento del veicolo assume molto spesso un rilievo notevole in termini economici e non appare condivisibile agganciare la risarcibilità di tale pregiudizio alla concomitanza di un altro e diverso danno.

Infine, il giudice dubita della legittimità costituzionale della disposizione censurata in riferimento all'art. 24 Cost., assumendo che il limite alla risarcibilità del danno patrimoniale posto dal legislatore si risolve in una menomazione del diritto di azione e di difesa facente capo al conducente che non abbia riportato danni gravi alla persona, il quale, non disponendo di altri strumenti per poter ottenere la reintegrazione del patrimonio ingiustamente leso, sarà costretto a «desistere dal tutelare i propri diritti in sede giurisdizionale».

2.- Con atto depositato il 5 dicembre 2017, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.



Il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda, in particolare, la matrice europea della disposizione censurata. Inoltre, quanto alle ragioni di ordine pratico e giuridico poste a fondamento della norma, rileva che essa, da un lato, opera un contemperamento tra le contrapposte esigenze di tutela del danneggiato e di prevenzione del rischio di frodi; dall'altro, pone una limitazione del tutto coerente con il carattere eccezionale della protezione risarcitoria offerta dal Fondo di garanzia per le vittime della strada nei casi in cui il sinistro sia stato cagionato da un veicolo o natante non identificato.

Infine, l'Avvocatura richiama la giurisprudenza che ha chiarito che l'espressione «danni gravi» deve essere interpretata facendo riferimento al concetto di «macrolesioni», ossia eccedenti il 9 per cento di invalidità permanente (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 27 novembre 2015, n. 24214).

3.- La società UnipolSai Assicurazioni spa, parte del giudizio *a quo*, si è costituita con atto depositato il 4 dicembre 2017, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate.

La parte premette, quanto al quadro normativo di riferimento, che il Fondo di garanzia per le vittime della strada è stato istituito con l'art. 19 della legge 24 dicembre 1969, n. 990 (Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti), recependo, sostanzialmente, l'art. 9 della Convenzione europea sull'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile in materia di veicoli a motore, firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959. Il d.lgs. n. 198 del 2007 ha poi dato attuazione alla direttiva 2005/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, che modifica le direttive del Consiglio 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE e 90/232/CEE e la direttiva 2000/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli.

Pone in rilievo, poi, che la norma censurata esprime il bilanciamento che il legislatore ha compiuto tra l'esigenza di garantire l'effettività del ristoro in caso di sinistro cagionato da un veicolo non identificato e la necessità di contenere il rischio di condotte fraudolente poste in essere in danno del Fondo di garanzia per le vittime della strada.

In particolare, osserva che la giurisprudenza di legittimità ha affermato, coerentemente con tale impostazione, che «[s]e dunque lo sbarramento di cui all'art. 283, comma 2, cod. ass. serve a prevenire le frodi, è del tutto coerente con tale *ratio* ammettere il risarcimento del danno alle cose quando il sinistro abbia provocato esiti macropermanenti, e negarlo nel caso contrario; infatti un danno alla salute micropermanente (ad es., postumi di lievi traumi contusivi o colpo di frusta) può essere simulato, l'amputazione d'un arto no» (Corte di cassazione, sentenza n. 24214 del 2015).

4.- Ha depositato atto di intervento la Concessionaria servizi assicurativi pubblici spa (CONSAP) - Gestione autonoma del Fondo di garanzia vittime della strada, esponendo, sostanzialmente, le medesime argomentazioni sviluppate dalla UnipolSai Assicurazioni spa.

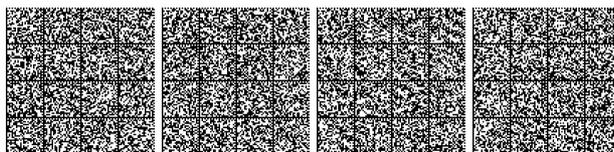
Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 30 giugno 2017, il Giudice di pace di Avezzano ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 283, comma 2, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), come modificato dall'art. 1, comma 9, lettera *b*), del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 198 (Attuazione della direttiva 2005/14/CE che modifica le direttive 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE, 90/232/CEE e 2000/26/CE sull'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli), nella parte in cui prevede che, «[i]n caso di danni gravi alla persona, il risarcimento è dovuto anche per i danni alle cose, il cui ammontare sia superiore all'importo di euro 500, per la parte eccedente tale ammontare».

Il giudice rimettente sospetta che la censurata disposizione violi l'art. 2 della Costituzione, perché frustrerebbe uno dei diritti fondamentali della persona, tradendo l'obbligo di solidarietà che pervade l'ordinamento giuridico; l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento, in quanto la medesima disposizione, a fronte del verificarsi di un identico danno patrimoniale, consente l'accesso alla tutela risarcitoria del danno alle cose solo a colui che abbia subito un danno grave alla persona; l'art. 24 Cost., in quanto il limite alla risarcibilità del danno patrimoniale posto dal legislatore si risolve in una menomazione del diritto di azione e di difesa facente capo al conducente che non abbia riportato danni gravi alla persona, il quale non disporrebbe di altri strumenti per poter ottenere la reintegrazione del patrimonio ingiustamente leso.

2.- Va preliminarmente dichiarata l'ammissibilità dell'intervento della Concessionaria servizi assicurativi pubblici spa (CONSAP) - Gestione autonoma del Fondo di garanzia vittime della strada.

La società ha giustificato il proprio intervento allegando di avere un interesse specifico e qualificato in ragione del ruolo, da essa sola svolto in ambito nazionale, nella gestione del Fondo di garanzia per le vittime della strada.



2.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze allegatale alle sentenze n. 16 del 2017, n. 237 e n. 82 del 2013, n. 272 del 2012, n. 349 del 2007, n. 279 del 2006 e n. 291 del 2001), la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale). È però ammissibile l'intervento di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (sentenza n. 180 del 2018). In tal caso, ove l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente sia conseguenza immediata e diretta dell'effetto che la pronuncia della Corte costituzionale produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*, l'intervento è ammissibile (*ex multis*, sentenza n. 345 del 2005).

2.2.- Nella specie, la posizione della società interveniente è suscettibile di restare incisa dall'esito del giudizio della Corte in modo diretto, immediato e specificamente differenziato.

L'art. 285 cod. assicurazioni private prevede che sia la CONSAP ad amministrare, sotto la vigilanza del Ministero dello sviluppo economico, il Fondo di garanzia per le vittime della strada. In particolare, tutte le imprese, autorizzate all'esercizio delle assicurazioni per la responsabilità civile per i danni causati dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, sono tenute a versare annualmente alla CONSAP un contributo commisurato al premio incassato per ciascun contratto stipulato in adempimento dell'obbligo di assicurazione, in tal modo fornendo la provvista del Fondo stesso.

È vero che la legittimazione passiva rispetto all'azione per il risarcimento del danno causato dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, per i quali vi è obbligo di assicurazione, nelle ipotesi previste dall'art. 283, comma 1 - tra cui quella dei danni cagionati da veicolo non identificato, oggetto del giudizio *a quo* - è riconosciuta all'impresa assicuratrice designata dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), secondo il regolamento adottato dal Ministro dello sviluppo economico. Ma comunque è previsto, sotto l'aspetto sostanziale, un generale obbligo di rimborso a carico della CONSAP, sicché è solo su quest'ultima che grava, in ogni caso, l'onere economico della liquidazione del danno alla persona ed, eventualmente, alle cose cagionato da veicolo o natante non identificato.

Sotto l'aspetto processuale, poi, l'art. 287, comma 3, cod. assicurazioni private prevede espressamente che la CONSAP, alla quale comunque chi agisce per il risarcimento del danno nei confronti dell'impresa designata è tenuto a inviare copia di tale richiesta (art. 287, comma 1), può intervenire in giudizio e ciò può fare anche solo in grado di appello; facoltà questa di maggior favore rispetto all'ordinaria disciplina del codice di rito (art. 344 del codice di procedura civile) che nel giudizio d'appello ammette soltanto l'intervento dei terzi, che potrebbero proporre opposizione a norma dell'art. 404 cod. proc. civ.

Risulta, pertanto, specificamente individualizzata la posizione sostanziale e processuale della CONSAP, la quale, ove la norma censurata fosse dichiarata costituzionalmente illegittima nei termini auspicati dal giudice rimettente con ampliamento dei casi di risarcimento di danni alle cose, risulterebbe alla fine - essa sola a livello nazionale - maggiormente pregiudicata perché esposta in misura più estesa all'obbligo di rimborso in favore delle tante imprese designate, convenute in giudizi risarcitori.

Consegue che un'eventuale pronuncia di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale produrrebbe un'immediata incidenza sulla posizione soggettiva della CONSAP, la quale può ben dirsi portatrice di un interesse specifico e qualificato, nonché differenziato, a contrastare le prospettate questioni di legittimità costituzionale e non già di un interesse solo generico.

Il suo intervento nel presente giudizio deve, perciò, essere dichiarato ammissibile.

3.- Passando all'esame del merito, va premesso il quadro normativo di riferimento, che vede la confluenza della normativa europea e di quella nazionale, le quali progressivamente hanno posto, e poi ampliato, la tutela risarcitoria per danni cagionati da veicolo non identificato.

Inizialmente l'art. 9 della Convenzione europea sull'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile in materia di veicoli a motore, firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959, ha previsto l'impegno di ciascuna parte contraente a costituire un Fondo di garanzia o ad adottare misure equivalenti per risarcire, in caso di responsabilità civile di terzi, le parti lese quando l'obbligo di assicurazione non è stato rispettato o il responsabile non è stato identificato, riconoscendo, al contempo, a ogni Stato la libertà di individuare l'estensione del diritto al risarcimento e le condizioni necessarie per poter accedere alla tutela.

In attuazione di tale obbligo, pur in difetto di ratifica della Convenzione, l'art. 19 della legge 24 dicembre 1969, n. 990 (Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti), ha costituito, inizialmente presso l'Istituto nazionale delle assicurazioni (INA), un Fondo di garanzia per le vittime della strada al fine di assicurare il risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli o dei natanti per i quali a norma della stessa legge vi fosse l'obbligo di assicurazione e, in particolare - tra gli altri - nel caso in cui il



sinistro fosse stato cagionato da veicolo o natante non identificato. La natura risarcitoria del diritto così riconosciuto al danneggiato - e non già assistenziale, come in alcune forme di indennizzo *ex lege* - è una costante di tale tutela, non alterata dalla finalità solidaristica dell'istituto (sentenza n. 560 del 1987).

Il risarcimento, però, era previsto solo per i danni alle persone, non anche alle cose, peraltro inizialmente con il limite di un massimale fisso, stabilito dall'art. 21, primo comma, della stessa legge, che ne ridimensionava, progressivamente nel tempo, la funzione solidaristica fino a che tale disposizione non è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non era previsto l'adeguamento dei valori monetari di tale massimale (sentenza n. 560 del 1987).

L'art. 19 ha subito nel tempo varie modifiche, ma è rimasto invariato ai fini che interessano: nel caso di sinistro cagionato da veicolo, o natante, non identificato il risarcimento era dovuto solo per i danni alle persone.

La legge n. 990 del 1969 è poi stata abrogata con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 209 del 2005 e oggi il Fondo di garanzia per le vittime della strada è disciplinato dall'art. 283 di tale decreto, disposizione censurata dal giudice rimettente.

4.- Parallelamente, si è evoluta la normativa comunitaria in materia, recata da plurime direttive.

Dapprima è stata adottata la direttiva 72/166/CEE del Consiglio, del 24 aprile 1972, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli, e di controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità.

Sono seguite nel tempo la seconda direttiva 84/5/CEE del Consiglio del 30 dicembre 1983, la terza direttiva 90/232/CEE del Consiglio del 14 maggio 1990 e la direttiva 2000/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 maggio 2000, le quali hanno apportato diverse e sostanziali modificazioni.

Quella che maggiormente interessa, ai fini delle questioni di legittimità costituzionale in esame, è la successiva direttiva 2005/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, che ha ulteriormente modificato le direttive precedenti. In particolare, si è previsto - all'art. 2, che ha sostituito l'art. 1 della direttiva 84/5/CEE - che in generale l'assicurazione obbligatoria per responsabilità civile «copre obbligatoriamente i danni alle cose e i danni alle persone» e ciò, in particolare, anche per «i danni alle cose o alle persone causati da un veicolo non identificato». Però - come eccezione a tale regola - si è stabilito altresì che «[g]li Stati membri possono limitare o escludere il pagamento dell'indennizzo da parte dell'organismo in caso di danni alle cose causati da un veicolo non identificato». Tale eccezione soffre essa stessa una deroga: quando l'organismo deputato ad apprestare la garanzia per le vittime della strada «è intervenuto per gravi danni alle persone del medesimo incidente a seguito del quale sono stati causati danni alle cose da un veicolo non identificato, gli Stati membri non escludono l'indennizzo per danni alle cose in ragione del fatto che il veicolo non è identificato». È demandato alla legislazione degli Stati membri qualificare come «gravi» i danni alle persone, quale presupposto per l'estensione della garanzia anche al risarcimento dei danni alle cose. La *ratio* della limitazione è quella di prevenire possibili frodi al Fondo di garanzia, come risulta espressamente dal considerando n. 12 della direttiva e indirettamente dalla prescrizione secondo cui «gli Stati membri possono tenere conto, tra l'altro, della necessità o meno di cure ospedaliere», lasciando così intendere che, se i danni alle persone hanno richiesto questo genere di cure, necessariamente documentate, il rischio di frodi è fugato o almeno significativamente limitato.

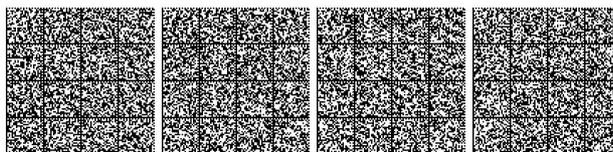
È infine seguita la direttiva 2009/103/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009, che ha abrogato la direttiva 2005/14/CE e quelle precedenti.

Però la disciplina, quanto ai profili qui in esame, è rimasta invariata.

L'art. 10 di quest'ultima direttiva ribadisce che «[o]gni Stato membro istituisce o autorizza un organismo incaricato di risarcire, almeno entro i limiti dell'obbligo di assicurazione, i danni alle cose o alle persone causati da un veicolo non identificato o per il quale non vi è stato adempimento dell'obbligo di assicurazione a norma dell'articolo 3» (paragrafo 1). Però gli Stati membri possono limitare o escludere il pagamento dell'indennizzo da parte dell'organismo in caso di danni alle cose causati da un veicolo non identificato, salvo che si tratti di «gravi danni alle persone», occorsi nel medesimo incidente a seguito del quale sono stati causati danni alle cose da un veicolo non identificato. In tale evenienza, gli Stati membri non possono escludere l'indennizzo per danni alle cose in ragione del fatto che il veicolo non è identificato, ma possono solo prevedere una franchigia non superiore a euro 500 (paragrafo 3).

Parimenti per la qualificazione come «gravi» dei danni alla persona la normativa europea rimanda alla legislazione o alle disposizioni amministrative dello Stato membro in cui è avvenuto l'incidente.

5.- A fronte di questa disciplina europea il legislatore nazionale inizialmente non ha affatto operato l'estensione della garanzia in esame anche al risarcimento dei danni alle cose e quando successivamente - peraltro dopo la scadenza del termine previsto dalla direttiva - ha introdotto tale garanzia si è astenuto dal disciplinare più in dettaglio il presupposto stesso della garanzia, ossia l'esistenza di danno «grave» alla persona.



Infatti, con il d.lgs. n. 209 del 2005 - che seguiva nel tempo la direttiva 2005/14/CE dell'11 maggio 2005 e che, quindi, interveniva quando ormai già sussisteva l'obbligo del legislatore nazionale di estendere la garanzia in questione anche al risarcimento dei danni alle cose - il Governo ha ritenuto di non adeguarsi subito alla direttiva e si è limitato a riprodurre, nell'art. 283, l'originaria disciplina di cui all'art. 19 della legge n. 990 del 1969, che tale garanzia non prevedeva.

Solo successivamente il legislatore nazionale ha recepito la direttiva del 2005 nel d.lgs. n. 198 del 2007, riformulando i primi due periodi del comma 2 dell'art. 283, sostituiti dai seguenti: «Nel caso di cui al comma 1, lettera *a*), il risarcimento è dovuto solo per i danni alla persona. In caso di danni gravi alla persona, il risarcimento è dovuto anche per i danni alle cose, il cui ammontare sia superiore all'importo di euro 500, per la parte eccedente tale ammontare. Nei casi di cui al comma 1, lettere *b*), *d-bis*) e *d-ter*) il risarcimento è dovuto per i danni alla persona, nonché per i danni alle cose».

Il legislatore nazionale ha, però, mancato di specificare in termini più precisi il presupposto dei «danni gravi alla persona», che secondo la direttiva del 2005 - confermata *in parte qua* dalla successiva direttiva del 2009 - valeva a limitare la risarcibilità dei danni alle cose cagionate da veicolo non identificato e che era rimesso alla disciplina nazionale degli Stati membri.

6.- La mancata specificazione da parte del legislatore nazionale della nozione di «danni gravi alla persona» ha portato inevitabilmente la giurisprudenza a interrogarsi in ordine all'individuazione, nell'ordinamento nazionale, del criterio discrezionale più idoneo per distinguere tra danno grave, o no, alle persone. Sono, quindi, venute in rilievo la nozione di lesioni gravi, secondo la definizione dell'art. 583 del codice penale, e quella di lesioni di non lieve entità, di cui all'art. 138 cod. assicurazioni private; criteri entrambi nient'affatto calibrati sull'esigenza di evitare possibili frodi al Fondo di garanzia, ma afferenti rispettivamente all'offensività penale della condotta e alla quantificazione tabellare del danno non patrimoniale.

Nell'unico precedente noto in materia, la Corte di cassazione - pronunciandosi in una controversia emblematica (perché vedeva il giudice di primo grado aver fatto riferimento all'art. 583 cod. pen. e quello d'appello aver invece richiamato l'art. 138 cod. assicurazioni private) - ha affermato - con riferimento alla disciplina vigente prima dell'emanazione della direttiva del 2009 (ossia al momento dell'incidente provocato dal veicolo non identificato) - che in caso di sinistro causato da circolazione di veicolo non identificato, il presupposto del «danno grave alla persona», alla cui ricorrenza l'art. 283, comma 2, del d.lgs. n. 209 del 2005, novellato dal d.lgs. n. 198 del 2007, subordina la risarcibilità del danno alle cose, va identificato nell'accertamento di un'invalidità superiore al 9 per cento, ai sensi degli artt. 138 e 139 del medesimo decreto legislativo (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 27 novembre 2015, n. 24214). Si è posto in rilievo che tale limitazione serve a prevenire le possibili frodi al Fondo di garanzia: un danno alla salute di lieve entità - quali le lesioni cosiddette micropermanenti di cui all'art. 139 (ad esempio, postumi di lievi traumi contusivi o colpo di frusta) - può essere simulato.

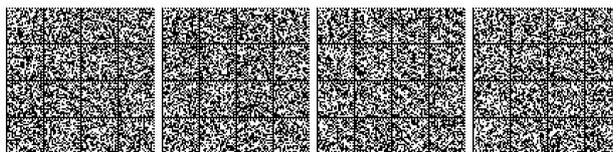
In sintesi, il legislatore nazionale ha operato l'estensione della tutela risarcitoria assicurata dal Fondo di garanzia per le vittime della strada anche al danno alle cose, come richiesto dalla normativa europea, ma l'ha limitata all'ipotesi della contestuale sussistenza di un danno grave alla persona, da intendersi, secondo la giurisprudenza, come conseguente a lesioni di non lieve entità (art. 138 cod. assicurazioni private) e quindi tale da aver determinato un'invalidità superiore al 9 per cento, che costituisce il limite per le lesioni cosiddette micropermanenti di cui all'art. 139 cod. assicurazioni private.

7.- Tutto ciò premesso, le questioni incidentali di legittimità costituzionale non sono fondate con riferimento a nessuno dei parametri indicati dal giudice rimettente.

8.- Non è violato l'art. 24 Cost., atteso che la garanzia di azionabilità in giudizio della pretesa risarcitoria avente a oggetto il danno alle cose è pienamente assicurata, come mostra proprio il giudizio *a quo* che vede agire in giudizio il soggetto danneggiato da un veicolo non identificato.

Non appartiene a tale garanzia - di natura processuale, in quanto attinente alla tutela giurisdizionale - il contenuto sostanziale del diritto azionato in giudizio. L'ampiezza, maggiore o minore, del diritto al risarcimento del danno alle cose, esercitato nei confronti dell'impresa assicuratrice designata nel regime speciale del Fondo di garanzia per le vittime della strada, riguarda non già la tutela giurisdizionale, bensì l'aspetto sostanziale della protezione che l'ordinamento riconosce a tale situazione giuridica di diritto soggettivo.

Il soggetto danneggiato non trova alcun ostacolo a far valere in giudizio la sua pretesa risarcitoria, mentre non attiene all'ambito del parametro evocato l'esistenza di presupposti sostanziali, più o meno restrittivi, previsti dalla legge per il suo accoglimento. Con particolare riferimento all'art. 24 Cost., questa Corte ha costantemente ritenuto che «ciò che conta è che non vengano imposti oneri tali o non vengano prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale» (sentenza n. 199 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 121 e n. 44 del 2016).



9.- Neppure è violato l'art. 2 Cost.

Il dovere inderogabile di solidarietà - che appartiene ai principi generali nella tutela dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione - trova un elettivo campo di applicazione in normative che realizzano specifiche fattispecie di socializzazione del danno, soprattutto alla persona. Proprio con riferimento alle vittime della circolazione stradale questa Corte ha affermato che «desta allarme sociale il mancato ristoro del danno alla persona cagionato da soggetto non identificato» (sentenza n. 79 del 1992).

Espressione di questa tendenza sono, in particolare, il Fondo di garanzia per le vittime della strada, il Fondo di garanzia per le vittime della caccia, il Fondo di garanzia per i danni derivanti da responsabilità sanitaria, il Fondo di garanzia per l'insolvenza del datore di lavoro. Ispirati alla stessa esigenza di attuazione del generale dovere di solidarietà sono istituti di tipo assistenziale, quali l'indennizzo per i danni da vaccinazione, emotrasfusione e somministrazione di talidomide.

Nella fattispecie che viene in rilievo in questo giudizio di costituzionalità il dovere di solidarietà ha anche una più specifica fonte internazionale ed europea.

Come già ricordato, la citata Convenzione di Strasburgo e le menzionate direttive comunitarie hanno previsto l'istituzione di un Fondo di garanzia per risarcire le «vittime della strada» quanto al danno alla persona. Le direttive 2005/14/CE e 2009/103/CE hanno poi ampliato questa tutela prescrivendo che gli Stati membri approntino, per il tramite del Fondo di garanzia, una tutela risarcitoria anche per il danno alle cose quando c'è stato un danno grave alla persona cagionato, in particolare, da un veicolo non identificato.

Ciò il legislatore ha fatto - come sopra rilevato - con il d.lgs. n. 198 del 2007, modificando l'art. 283 cod. assicurazioni private e prevedendo, appunto, tale garanzia risarcitoria negli stessi termini della normativa europea.

Può, quindi, dirsi rispettata la prescrizione del generale dovere di solidarietà mediato, nello specifico, dal menzionato obbligo derivante dalla normativa europea, rimanendo pur sempre fermo «che “il dovere di aiutare chi si trova in difficoltà per una causa qualunque” può essere adempiuto dal legislatore secondo criteri di discrezionalità e sulla base della “necessaria ragionevole ponderazione con altri interessi e beni di pari rilievo costituzionale”» (sentenza n. 226 del 2000).

10.- Neppure è violato il principio di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.) là dove la disposizione censurata condiziona la risarcibilità del danno alle cose alla sussistenza di un danno alla persona cagionato da veicolo non identificato.

La (sopra esaminata) normativa europea ha posto una condizione formulata in termini generali - il concorrente danno alla persona deve essere “grave” - ma destinata a essere specificata dalla disciplina degli Stati membri, indicando al contempo la ragione di tale condizionamento nell'esigenza di prevenire frodi al Fondo di garanzia, ritenute possibili in caso di danni non «gravi» alla persona.

Sottesa alla norma nazionale, espressa dalla disposizione censurata, ripetitiva di quella europea, è la medesima *ratio*, la quale giustifica, sotto il profilo del rispetto del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, il trattamento differenziato tra ipotesi di danno alle cose, contestuale a lesioni personali, secondo che queste abbiano cagionato, o no, un danno grave.

Né la giustificazione di tale trattamento differenziato è sminuita se si considera il (pur limitativo) criterio discrezionale ritenuto dalla (sopra richiamata) giurisprudenza di legittimità, che fa riferimento agli artt. 138 e 139 cod. assicurazioni private, per cui sono risarcibili i danni alle cose solo se contestualmente ricorrono lesioni personali di non lieve entità ex art. 138, tali da determinare postumi permanenti in misura superiore al 9 per cento ex art. 139. Rimane in ogni caso, come ragione giustificativa del trattamento differenziato, l'esigenza di evitare frodi al Fondo di garanzia per le vittime della strada.

Vero è che nella tabella delle lesioni micropermanenti, che ricadono nell'ambito dell'art. 139 cod. assicurazioni private, ve ne sono alcune per le quali appare difficile ipotizzare che vi sia un apprezzabile rischio di simulazione. La stessa citata giurisprudenza è consapevole che anche tra le lesioni con postumi fino al 9 per cento possono rientrare danni non simulabili e fa l'esempio dell'amputazione di una falange ungueale. Del resto, il decreto del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e il Ministro delle attività produttive, 3 luglio 2003 (Tabella delle menomazioni alla integrità psicofisica comprese tra 1 e 9 punti di invalidità), considera varie lesioni che cagionano danni non simulabili (tali sono la perdita di dita della mano o del piede).

Pur tuttavia la identificazione del danno grave alla persona in quello procurato da lesioni, che non siano di lieve entità ex art. 139 cod. assicurazioni private al fine della quantificazione del danno non patrimoniale, ha comunque, in mancanza di una specificazione normativa maggiormente mirata all'esigenza di prevenire possibili frodi al Fondo di garanzia, una sufficiente coerenza intrinseca, perché trova la sua fonte in una disposizione dello stesso codice delle assicurazioni private, in cui è inserita anche la disposizione censurata, rimanendo rimessa alla giurisprudenza una più



puntuale perimetrazione della risarcibilità del danno alle cose cagionato da veicolo non identificato; risarcibilità la cui estensione rimane nella discrezionalità del legislatore, al quale è rimessa «la scelta dei modi per ripristinare la par condicio tra le vittime della strada per sinistri cagionati da veicoli non identificati e la generalità degli aventi diritto al risarcimento dei danni coperti da polizza di assicurazione “R.C.A.”» (sentenza n. 560 del 1987; nello stesso senso, ordinanza n. 336 del 2010). Del resto, finanche il meccanismo tabellare di risarcimento del danno non patrimoniale nel caso di lesioni micropermanenti (quelle di «lieve entità» di cui all'art. 139 cod. assicurazioni private) può non assicurare l'integralità del risarcimento del danno alla persona (sentenza n. 235 del 2014).

11.- C'è però da considerare, infine, che in epoca più recente il legislatore è intervenuto modificando la disposizione utilizzata dalla giurisprudenza per fissare la soglia del danno grave alla persona, quale presupposto per la risarcibilità anche del danno alle cose nella fattispecie in esame.

Il vigente art. 139, come da ultimo sostituito dall'art. 1, comma 19, della legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), prevede che le lesioni di lieve entità, che non siano suscettibili di accertamento clinico strumentale obiettivo, ovvero visivo, con riferimento alle lesioni, quali le cicatrici, oggettivamente riscontrabili senza l'ausilio di strumentazioni, non possono dar luogo a risarcimento per danno biologico permanente. Quindi, attualmente, nell'art. 139 occorre distinguere tra lesioni micropermanenti di incerta accertabilità, il cui danno non patrimoniale non è risarcibile (come danno assicurato), e lesioni micropermanenti che invece sono ritenute - dal legislatore che ha novellato la disposizione - adeguatamente comprovate e quindi tali da escludere plausibilmente il rischio che siano simulate.

Tale sviluppo normativo induce questa Corte ad auspicare che il legislatore regolamenti, in termini più puntuali e non eccedenti l'esigenza di prevenire possibili frodi al Fondo di garanzia, il presupposto dei «danni gravi alla persona», che segna il perimetro della risarcibilità del danno alle cose cagionato da veicolo o natante non identificato; ciò al fine di meglio attuare la finalità solidaristica sottesa all'obbligo di conformità alla richiamata normativa europea.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile l'intervento della Concessionaria servizi assicurativi pubblici spa (CONSAP) - Gestione autonoma del Fondo di garanzia vittime della strada;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 283, comma 2, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), come modificato dall'art. 1, comma 9, lettera b), del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 198 (Attuazione della direttiva 2005/14/CE che modifica le direttive 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE, 90/232/CEE e 2000/26/CE sull'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli), sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, dal Giudice di pace di Avezzano con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

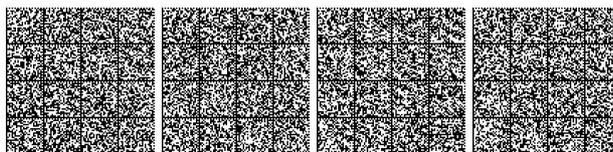
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 aprile 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 99

Sentenza 20 febbraio - 19 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Grave infermità psichica sopravvenuta del detenuto - Applicabilità della detenzione domiciliare “umanitaria”.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 47-ter, comma 1-ter.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 47-ter, comma 1-ter, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dalla Corte di cassazione, prima sezione penale, nel procedimento penale a carico di N. M., con ordinanza del 22 marzo 2018, iscritta al n. 101 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell’anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 6 febbraio 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 marzo 2018, la Corte di cassazione, prima sezione penale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3, 27, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dell’art. 47-ter, comma 1-ter, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «nella parte in cui detta previsione di legge non prevede la applicazione della detenzione domiciliare anche nelle ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta durante l’esecuzione della pena».

L’ordinanza di rimessione espone che, nel caso sottoposto al giudice rimettente, un detenuto condannato per concorso in rapina aggravata aveva fatto ricorso avverso un’ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Roma che non aveva accolto la sua richiesta di differimento della pena per grave infermità ai sensi dell’art. 147 del codice penale, in quanto applicabile solo ai casi di grave infermità fisica, mentre nel caso di specie il detenuto risultava affetto da «grave disturbo misto di personalità, con predominante organizzazione border line in fase di scompensamento psicopatologico»,



accertato in seguito a gravi comportamenti autolesionistici. Al momento in cui il Tribunale di sorveglianza si pronunciava, la pena residua da espiare era di sei anni, quattro mesi e ventuno giorni. L'ordinanza di rimessione riferisce che si tratta di una patologia grave e radicata nel tempo, per la quale la detenzione determina un trattamento contrario al senso di umanità.

2.- Dopo avere precisato, in via preliminare, che anche la fase del giudizio di legittimità risulta idonea alla proposizione dell'incidente di costituzionalità, la Corte rimettente conferma il proprio costante orientamento, fatto proprio anche dal provvedimento del Tribunale di sorveglianza, secondo cui il detenuto portatore di infermità esclusivamente di tipo psichico sopravvenuta alla condanna non può accedere né agli istituti del differimento obbligatorio o facoltativo della pena previsti dagli artt. 146 e 147 cod. pen., né alla detenzione domiciliare cosiddetta "in deroga" di cui alla disposizione censurata, posto che nel testo di tale disposizione vengono richiamate esclusivamente le condizioni di infermità fisica di cui agli artt. 146 e 147 cod. pen., e non anche quelle relative alla infermità psichica sopravvenuta evocate nel testo dell'art. 148 cod. pen. Pertanto, solo in presenza di ricadute della patologia psichica sul complessivo assetto funzionale dell'individuo risulta possibile attivare le garanzie previste dagli artt. 146 e 147 cod. pen.

3.- La Corte rimettente si interroga sull'applicabilità dell'art. 148 cod. pen. o di altre forme alternative alla detenzione in carcere, per i casi di infermità psichica sopravvenuta alla condanna; in particolare considera la misura alternativa della detenzione domiciliare "in deroga".

3.1.- La Corte di cassazione ritiene che «[n]ell'attuale momento storico è da ritenersi che la disposizione di legge di cui all'art. 148 cod. pen. sia inapplicabile per effetto di abrogazione implicita derivante dal contenuto degli interventi legislativi succedutisi tra il 2012 e il 2014», che hanno previsto la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) e che, nel creare le residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), operanti su base regionale, non hanno previsto che esse subentrassero nelle funzioni accessorie di cui all'art. 148 cod. pen. già svolte dagli OPG, dato che le vigenti disposizioni di legge indicano le REMS come luoghi di esecuzione delle sole misure di sicurezza (provvisorie o definitive). Né rileverebbe, in contrario, la previsione dell'art. 16, comma 1, lettera d) [*recte*: art. 1, comma 16, lettera d)], della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), ove si prevede l'assegnazione alle REMS anche dei soggetti portatori di infermità psichica sopravvenuta durante l'esecuzione, in ipotesi di inadeguatezza dei trattamenti praticati in ambito penitenziario, «trattandosi, per l'appunto, di delega non ancora tradotta in una o più disposizioni concretamente applicabili».

L'impossibilità di ritenere che le REMS siano succedute nelle funzioni in precedenza svolte dagli OPG in base all'art. 148 cod. pen. sarebbe del resto confermata dal fatto che il processo di superamento degli OPG è stato accompagnato dalla realizzazione, all'interno degli istituti penitenziari ordinari, di «apposite sezioni denominate "articolazioni per la tutela della salute mentale"» e dedicate all'accoglienza dei detenuti appartenenti a specifiche categorie giuridiche in precedenza ospitati negli OPG per le necessarie cure e assistenza psichiatriche.

Secondo il giudice rimettente, dunque, il sistema normativo attuale tratterebbe in modo differente il soggetto portatore di un'infermità psichica tale da escludere la capacità di intendere o di volere al momento della commissione del fatto - il quale, lì dove si riscontri pericolosità sociale, viene sottoposto al trattamento riabilitativo presso le REMS, strutture ad esclusiva gestione sanitaria - rispetto al soggetto in esecuzione di pena portatore di patologia psichica sopravvenuta, che resta detenuto e ove possibile è allocato presso una delle articolazioni per la tutela della salute mentale poste all'interno del circuito penitenziario. Si tratterebbe di due categorie soggettive indubbiamente non pienamente assimilabili, ove si consideri il rapporto tra patologia e imputabilità (si richiama la sentenza n. 111 del 1996); tuttavia, osserva il giudice *a quo*, «la condizione vissuta dai secondi è del tutto assimilabile, quantomeno sul piano delle prevalenti necessità terapeutiche, a quella dei non imputabili». L'assenza di alternative alla detenzione per i condannati affetti da grave patologia psichica determinerebbe un dubbio di legittimità, sufficiente ad attivare l'incidente di costituzionalità.

3.2.- La Corte di cassazione afferma che allo stato attuale della normativa non sussistono alternative alla detenzione carceraria per una persona nelle condizioni in cui versa il ricorrente, e cioè per un soggetto in esecuzione pena con residuo superiore a quattro anni (o per reato ricompreso nella elencazione di cui all'art. 4-bis ordin. penit.) affetto da patologia psichica sopravvenuta, «stante da un lato la impossibilità di usufruire, per assenza dei presupposti di accessibilità, della detenzione domiciliare ordinaria (art. 47-ter, comma 1 ord. pen.), dall'altro la già segnalata impossibilità di accedere, per il criterio della interpretazione letterale, alla detenzione domiciliare "in deroga" di cui all'art. 47-ter, comma 1 ord. pen.», posto che la disposizione permette l'applicazione di tale misura nei casi in cui potrebbe essere disposto il rinvio obbligatorio o facoltativo della esecuzione della pena ai sensi degli artt. 146 e 147 cod. pen., i quali a loro volta si riferiscono alla grave infermità fisica e non a quella psichica.



Né sarebbe possibile estendere la detenzione domiciliare “in deroga” di cui alla disposizione censurata anche alla grave infermità psichica in forza di un’interpretazione conforme a Costituzione dell’attuale sistema normativo; a ciò osterebbero sia il dato testuale sia l’intenzione del legislatore.

L’assetto normativo attuale, in definitiva, impedirebbe al condannato affetto da grave infermità psichica sopravvenuta, qualora il residuo di pena sia superiore a quattro anni o si trovi in espiazione per reato ostativo, di accedere sia all’istituto del differimento della pena (artt. 146 e 147 cod. pen.), sia al ricovero in OPG di cui all’art. 148 cod. pen., sia alla collocazione nelle REMS, sia alla detenzione domiciliare “in deroga”. Inoltre, la situazione del detenuto portatore di questo tipo di infermità sarebbe caratterizzata da aspetti di manifesto regresso trattamentale dato che, da una parte, l’ingresso nelle articolazioni per la salute mentale non è oggi frutto di una decisione giurisdizionale, come invece era in passato per il collocamento in OPG, bensì di una decisione dell’amministrazione, la cui discrezionalità tra l’altro è condizionata da fattori non dominabili quali il sovraffollamento delle strutture; e, dall’altra parte, l’idoneità del trattamento praticabile all’interno di tali articolazioni non è previamente verificato in sede giurisdizionale da parte della magistratura di sorveglianza.

In particolare, proprio l’impossibilità di accedere alla misura alternativa della detenzione domiciliare “in deroga” di cui all’art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit. si porrebbe in contrasto con numerosi principi sia costituzionali sia convenzionali, sicché si imporrebbe la necessità di rivalutare i contenuti di precedenti decisioni costituzionali sul tema, in particolare si richiama la sentenza n. 111 del 1996 di questa Corte.

4.- Quanto ai parametri costituzionali interni, la Corte di cassazione denuncia la violazione degli artt. 2, 3, 27 e 32 Cost.

Dalla giurisprudenza costituzionale, infatti, si ricaverebbero alcune linee-guida sul sistema dell’esecuzione penale il quale, per essere costituzionalmente compatibile, dovrebbe offrire: «a) opportunità giurisdizionali di verifica in concreto della condizione patologica; b) strumenti giuridici di contemperamento dei valori coinvolti che siano tali da consentire la sospensione della esecuzione o la modifica migliorativa delle condizioni del singolo, lì dove le ricadute della patologia finiscano con l’esporsi il bene primario della salute individuale a compromissione, sì da concretizzare - in ipotesi di mantenimento della condizione detentiva - un trattamento contrario al senso di umanità (art. 27, comma 3 Cost.) o inumano o degradante (con potenziale violazione dell’art. 3 Convenzione Edu)» (si citano, con ampi richiami testuali, le sentenze n. 438 del 1995, n. 70 del 1994 e n. 313 del 1990).

Le opportunità di contemperamento dei valori in gioco, e la stessa giurisdizionalità piena dell’intervento, sarebbero invece compromesse da un assetto normativo come quello attuale, che vede come unica risposta il mantenimento della condizione detentiva del soggetto affetto da infermità psichica sopravvenuta e l’affidamento al servizio sanitario reso in ambito penitenziario.

In particolare, anche a fronte della avvenuta constatazione di inadeguatezza di simile trattamento, non risulterebbe consentita - allo stato - né la sospensione dell’esecuzione, né l’approdo alla detenzione domiciliare “in deroga” nei casi in cui non risulti applicabile quella ordinaria.

Alla luce dei mutamenti del quadro normativo, pertanto, assumerebbe nuovo significato il monito al legislatore rivolto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 111 del 1996, in cui la Corte, posta di fronte al dubbio di legittimità costituzionale dell’art. 148 cod. pen., pur condividendo il «non soddisfacente trattamento riservato all’infermità psichica grave sopravvenuta, specie quando è incompatibile con l’unico tipo di struttura custodiale oggi prevista», aveva ritenuto che spettasse al legislatore individuare una «equilibrata soluzione», tale da garantire anche a quei condannati la cura della salute mentale senza che fosse eluso il trattamento penale. Negli anni successivi tale invito sembra essere stato accolto dal legislatore «solo in minima parte» con l’introduzione dell’art. 47-ter, comma 1, lettera c, ordin. penit., disposizione che tuttavia incontra limiti di applicabilità correlati alla natura del reato e all’entità del residuo di pena, e sarebbe rimasto comunque «eluso in riferimento alla condizione di quei soggetti affetti da patologia psichica sopravvenuta, non ammissibili alla detenzione domiciliare ordinaria (per i limiti di applicabilità della disposizione) né a quella in deroga».

5.- Quanto ai profili di contrasto con l’art. 117, primo comma, Cost. in relazione all’art. 3 CEDU, il giudice *a quo*, dopo avere ricordato la giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti tra ordinamento interno e ordinamento internazionale, ritiene di dovere sollevare questione di costituzionalità, dato che «l’unica disposizione interna che potrebbe offrire - in caso di patologia psichica sopravvenuta - l’accesso alla composizione del conflitto in chiave di tutela delle garanzie fondamentali (art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit.) non risulta interpretabile in senso costituzionalmente e convenzionalmente orientato». La protrazione della detenzione del soggetto affetto da grave infermità psichica sembrerebbe infatti concretizzare, oltre che un trattamento contrario al senso di umanità, vietato dall’art. 27 Cost., anche una violazione del divieto di trattamenti inumani o degradanti previsto dall’art. 3 CEDU, in un contesto normativo



come quello italiano che ha di recente elevato (si richiamano gli artt. 35-*bis* e 35-*ter* ordin. penit.) tale divieto a regola fondante del sistema di tutela dei diritti delle persone detenute.

L'ordinanza di remissione provvede a ricostruire gli orientamenti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo attraverso il richiamo puntuale di numerose pronunce, da cui emerge univocamente che il divieto della tortura o delle pene o di trattamenti inumani o degradanti, di cui all'art. 3 CEDU, ha carattere assoluto. Nella giurisprudenza del giudice europeo tale divieto configurerebbe un obbligo positivo per lo Stato e non ammetterebbe alcuna deroga, neppure nel caso di pericolo pubblico che minaccia la vita della nazione. In ogni caso in cui la protrazione del trattamento detentivo, per la particolare gravità della patologia riscontrata, per la inadeguatezza delle cure prestate o per la assenza delle condizioni materiali idonee risulti contraria al senso di umanità e rischi di dar luogo a un trattamento degradante, sarebbe «preciso dovere della autorità giurisdizionale provvedere alla interruzione della carcerazione», posto che la esecuzione della pena inframuraria sarebbe recessiva rispetto all'obbligo dello Stato di garantire che le condizioni dei reclusi non si traducano in trattamenti inumani o degradanti. Nella giurisprudenza di Strasburgo, l'obbligo di interruzione della detenzione non conforme all'art. 3 CEDU sarebbe ancora più pressante proprio nel delicato settore del diritto alla salute del soggetto recluso. Così, la mancanza di cure mediche adeguate e, più in generale, la detenzione di una persona malata in condizioni non adeguate, potrebbe in linea di principio costituire un trattamento contrario all'art. 3 CEDU. In particolare, la Corte di Strasburgo avrebbe in più occasioni affermato la necessità di fornire adeguata tutela a soggetti reclusi portatori di accentuata vulnerabilità in quanto affetti da patologia psichica, affermando che anche l'allocatione in reparto psichiatrico carcerario può dar luogo a trattamento degradante quando le terapie non risultino appropriate e la detenzione si prolunghi per un periodo di tempo significativo.

6.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile a causa della pluralità di soluzioni normative in astratto ipotizzabili a tutela del condannato, che escluderebbe l'asserito carattere «a rime obbligate» dell'intervento sollecitato dalla Corte di cassazione (sono citate, in particolare, l'ordinanza n. 318 e la sentenza n. 279 del 2013).

La questione sarebbe anche infondata sia perché già ora, secondo la giurisprudenza di legittimità, l'infermità psichica che sfoci in grave infermità fisica rende possibile il differimento della pena e la detenzione domiciliare "in deroga", sia perché una infermità psichica che non sfociasse in grave infermità fisica porrebbe «tematiche, inerenti il relativo accertamento, caratterizzate da indubbe peculiarità, che escludono la possibilità di una piena equiparazione e legittimano un differente trattamento in sede di esecuzione della pena». Inoltre, l'attuale sistema delle articolazioni per la salute mentale all'interno del circuito penitenziario, fondato sull'art. 65 ordin. penit., consentirebbe «un equo bilanciamento tra la posizione del reo e le esigenze di sicurezza sociale».

Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, prima sezione penale, ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 47-*ter*, comma 1-*ter*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non prevede l'applicazione della detenzione domiciliare "in deroga" anche nell'ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta durante l'esecuzione della pena, per contrasto con gli artt. 2, 3, 27, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Il giudizio principale riguarda un detenuto con pena residua superiore a quattro anni, affetto da una grave «infermità psichica sopravvenuta» ai sensi dell'art. 148 del codice penale, intendendosi per tale, secondo la giurisprudenza consolidata, una malattia mentale che, pur cronica o preesistente al reato, non sia stata considerata influente sulla capacità di intendere e di volere nel corso del giudizio penale dal quale è scaturita la condanna definitiva, oppure sia stata accertata o sia effettivamente insorta durante la detenzione.

Secondo il giudice *a quo*, a un detenuto che si trovi nelle condizioni del ricorrente l'assetto normativo attuale non offrirebbe forme di esecuzione della pena alternative alla detenzione in carcere, ma solo la possibilità di essere assistito presso una delle «Articolazioni per la tutela della salute mentale» eventualmente costituite all'interno del circuito penitenziario sulla base dell'art. 65 ordin. penit. L'impossibilità di disporre il collocamento del detenuto fuori del carcere in un caso come quello di specie determinerebbe, in riferimento ai parametri costituzionali interni, un trattamento contrario al senso di umanità e lesivo del diritto inviolabile alla salute del detenuto (artt. 2, 27, terzo comma, e 32 Cost.) e, in riferimento al parametro convenzionale, un trattamento inumano e degradante (art. 117, primo comma, Cost.,



in relazione all'art. 3 CEDU, così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo). Sarebbe inoltre violato anche l'art. 3 Cost. per disparità di trattamento rispetto alla situazione delle persone portatrici di un'infermità psichica tale da escludere la capacità di intendere o di volere al momento del fatto, là dove si riscontri pericolosità sociale, per le quali l'ordinamento prevede un trattamento riabilitativo all'esterno del carcere presso le residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS). Si ravviserebbe una disparità di trattamento altresì rispetto alle persone condannate con un analogo residuo di pena, ma affette da grave infermità fisica, le quali possono accedere tanto al rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena di cui all'art. 147 cod. pen., quanto alla detenzione domiciliare di cui alla disposizione censurata.

2.- Deve preliminarmente essere respinta l'eccezione di inammissibilità formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri, basata sulla asserita mancanza di rimedi a "rime obbligate", idonei a sanare i vizi di illegittimità costituzionale prospettati dalla Corte rimettente.

2.1.- Nella giurisprudenza più recente, questa Corte ha ripetutamente affermato che, di fronte alla violazione di diritti costituzionali, non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate" per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione.

Proprio in materia penale, questa Corte ha più volte esaminato nel merito le questioni portate al suo esame qualora fossero ravvisabili nell'ordinamento soluzioni già esistenti, ancorché non costituzionalmente obbligate, idonee a «porre rimedio nell'immediato al vulnus riscontrato», ferma restando la facoltà del legislatore di intervenire con scelte diverse (così la sentenza n. 222 del 2018; ma si veda anche, analogamente, in un ambito vicino a quello qui considerato, la sentenza n. 41 del 2018, nonché la sentenza n. 236 del 2016). L'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta perciò condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (sentenze n. 40 del 2019 e n. 233 del 2018).

Occorre, infatti, evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale specie negli ambiti, come quello penale, in cui è più impellente l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali, incisi dalle scelte del legislatore. Ciò vale tanto più in un'ipotesi come quella di cui la Corte è ora chiamata a occuparsi, nella quale viene in rilievo l'effettività delle garanzie costituzionali di persone che non solo si trovano in uno stato di privazione della libertà personale, ma sono anche gravemente malate e, dunque, versano in una condizione di duplice vulnerabilità.

2.2.- Nel caso di specie, il giudice rimettente ritiene che l'ordinamento non offra, allo stato, un'alternativa all'esecuzione della pena in carcere per i detenuti che soffrono di gravi infermità psichiche sopravvenute alla commissione del reato che si trovino nella situazione del detenuto ricorrente. Ciò, a causa di una evoluzione dell'ordinamento che ha nei fatti svuotato di ogni contenuto l'art. 148 cod. pen., dedicato proprio ai casi di «[i]nfermità psichica sopravvenuta al condannato», come recita la rubrica dello stesso. Per i gravi malati psichici, la reclusione costituirebbe una modalità di esecuzione della pena contraria al senso di umanità e perciò lesiva degli artt. 2, 27, terzo comma, e 32 Cost., oltre che dell'art. 3 CEDU che vieta i trattamenti inumani o degradanti e, quindi, dell'art. 117, primo comma, Cost.

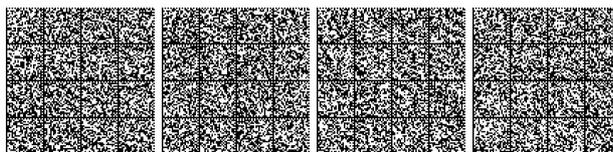
La Corte rimettente ha individuato nell'istituto della detenzione domiciliare di cui all'art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit. una risposta già presente nell'ordinamento per i detenuti affetti da gravi infermità fisiche, la quale, per le modalità con cui può essere articolata, risulta costituzionalmente adeguata e idonea a porre rimedio alle denunciate violazioni, in quanto permetterebbe anche ai malati psichici di espiare la pena fuori dal carcere in condizioni che consentano di temperare le esigenze della tutela della salute con quelle della sicurezza. Si tratta della detenzione domiciliare "umanitaria" o "in deroga", così denominata perché può essere disposta anche nei confronti di detenuti che debbano ancora scontare una pena residua superiore ai quattro anni (come nel caso di specie), limite previsto dall'art. 47-ter, comma 1, ordin. penit. quale requisito generale per poter beneficiare, invece, della detenzione domiciliare "ordinaria".

2.3.- Il giudice rimettente chiede di estendere la detenzione domiciliare "in deroga", di cui al censurato art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit., anche ai detenuti che soffrono di patologie psichiatriche talmente gravi da rendere l'espiatione della pena in carcere un trattamento sanzionatorio contrario al senso di umanità, oltre che lesivo del diritto alla salute; ciò senza che possa essere di ostacolo l'entità della pena residua da scontare.

Così configurata, alla luce dei principi sopra enunciati, la questione supera il vaglio di ammissibilità.

3.- Nel merito la questione è fondata.

L'ordinanza di rimessione muove dalla premessa che, allo stato attuale, un detenuto affetto da grave infermità psichica sopravvenuta con un residuo di pena superiore ai quattro anni, come la parte del giudizio *a quo*, non avrebbe accesso ad alcuna forma di esecuzione della pena alternativa alla detenzione in carcere.



La ricostruzione dell'assetto normativo vigente compiuta dalla Corte di cassazione è senz'altro da condividere.

3.1.- È vero innanzitutto che l'art. 148, primo comma, cod. pen., dedicato appunto ai casi di «[i]nfermità psichica sopravvenuta al condannato», è oggi divenuto inapplicabile, perché superato da riforme legislative che, pur senza disporre espressamente l'abrogazione, l'hanno completamente svuotato di contenuto precettivo. La richiamata disposizione codicistica, infatti, prevede che il giudice possa disporre la sospensione o il differimento della pena e il contestuale ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario, in casa di cura e di custodia ovvero, in determinate ipotesi, in un ospedale psichiatrico civile, nei casi di infermità psichica sopravvenuta dopo la condanna che siano di gravità tale da impedire l'esecuzione della pena in carcere.

L'art. 148 cod. pen. riflette un approccio alla malattia mentale tipico dell'epoca in cui fu scritto, basato sull'internamento. In tale orizzonte culturale, i detenuti malati psichici potevano essere allontanati dal carcere per le difficoltà che la convivenza con altri detenuti, in un ambiente ristretto, poteva (e può) generare, con lo scopo di essere reclusi altrove, insieme ad altre persone similmente malate e senza prospettive di rientro nella vita sociale. Tale disposizione non è mai stata formalmente abrogata, ma tutti gli istituti a cui essa rinvia sono scomparsi in virtù di riforme legislative che riflettono un cambiamento di paradigma culturale e scientifico nel trattamento della salute mentale, che può riassumersi nel passaggio dalla mera custodia alla terapia (ad esempio, in tal senso, il parere del Comitato nazionale per la bioetica, «Salute mentale e assistenza psichiatrica in carcere», del 22 marzo 2019).

Sulla base delle mutate premesse culturali che orientano la tutela della salute mentale, gli ospedali psichiatrici civili sono stati chiusi oltre quaranta anni fa dalla nota legge Basaglia (legge 13 maggio 1978, n. 180, recante «Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori»). Quanto agli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) e alle case di cura e custodia, essi hanno dimostrato la loro inidoneità a garantire la salute mentale di chi ivi era ricoverato (sentenza n. 186 del 2015) e sono perciò stati espunti dall'ordinamento giuridico a far data dal 31 marzo 2015, a seguito di un lungo itinerario legislativo, avviato dall'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008 (Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria); proseguito con l'art. 3-ter del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 (Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri), convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio 2012, n. 9; continuato con l'art. 1, comma 1, lettera a, del decreto-legge 25 marzo 2013, n. 24 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2013, n. 57, e terminato con l'art. 1 del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2014, n. 81. Conclusosi l'iter normativo, l'effettiva chiusura degli ultimi OPG è avvenuta solo grazie all'opera del commissario unico nominato dal Governo a tale scopo, che ha perfezionato la definitiva dismissione di tali istituzioni nel 2017.

Chiusi gli ospedali psichiatrici civili e giudiziari, non può più farsi riferimento all'art. 148 cod. pen., vale a dire l'unica disposizione dedicata alla condizione dei detenuti affetti da gravi patologie psichiche sopravvenute.

3.2.- Nel frattempo, il legislatore ha istituito le residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), su base regionale e a esclusiva gestione sanitaria. Tali strutture non sono però destinate ad accogliere i condannati in cui la malattia psichica si manifesti successivamente. Per queste persone l'ordinamento non offre alternative al carcere, ove è possibile soltanto che siano istituite apposite «sezioni speciali» per i soggetti affetti da infermità o minorazioni fisiche o psichiche, secondo quanto disposto dall'art. 65 ordin. penit.

Il lungo e faticoso processo riformatore che ha dato vita al fondamentale risultato della chiusura degli OPG non è stato completato con previsioni adeguate alla situazione dei detenuti con gravi malattie psichiche sopravvenute. È rimasta, infatti incompiuta quella parte della delega disposta dalla legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), relativa ai detenuti malati psichici, volta a garantire loro adeguati trattamenti terapeutici e riabilitativi anche attraverso misure alternative alla detenzione, oltre che attraverso la creazione di nuove strutture sanitarie interne al carcere. L'istituzione delle REMS introdotte dalla riforma non è di rimedio alla lacuna che si è venuta a creare in seguito alla chiusura degli OPG. Come correttamente osserva la Corte di cassazione rimettente, le REMS non sono istituzioni volte a sostituire i vecchi ospedali psichiatrici sotto altra veste e denominazione. Mentre i vecchi OPG erano destinati a ospitare tutti i malati psichiatrici gravi in qualsiasi modo venuti a contatto con la giurisdizione penale e, dunque, anche i condannati con infermità psichica "sopravvenuta" alla condanna, al contrario le REMS, così come chiaramente indica la loro stessa denominazione, hanno come unici destinatari i malati psichiatrici che sono stati ritenuti non imputabili in sede di giudizio penale o che, condannati per delitto non colposo a una pena diminuita per cagione di infermità psichica, sono stati sottoposti a una misura di sicurezza (art. 3-ter, comma 2, del d.l. n. 211 del 2011, introdotto dalla legge di conversione n. 9 del 2012 e successivamente attuato con decreto del Ministro della salute adottato di concerto con il Ministro della giustizia 1° ottobre 2012, recante «Requisiti



strutturali, tecnologici e organizzativi delle strutture residenziali destinate ad accogliere le persone cui sono applicate le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario e dell'assegnazione a casa di cura e custodia»).

Il chiaro dettato normativo attualmente vigente non può essere integrato in via interpretativa neppure considerando quel passaggio della citata legge di delega nel quale ambigualmente si prevede la «destinazione alle REMS prioritariamente dei soggetti per i quali sia stato accertato in via definitiva lo stato di infermità al momento della commissione del fatto, da cui derivi il giudizio di pericolosità sociale, nonché dei soggetti per i quali l'infermità di mente sia sopravvenuta durante l'esecuzione della pena, degli imputati sottoposti a misure di sicurezza provvisorie e di tutti coloro per i quali occorra accertare le relative condizioni psichiche, qualora le sezioni degli istituti penitenziari alle quali sono destinati non siano idonee, di fatto, a garantire i trattamenti terapeutico-riabilitativi» (art. 1, comma 16, lettera d, della legge n. 103 del 2017). Si tratta infatti di una delle previsioni della delega a cui non è stata data attuazione.

3.3.- Rimasto incompiuto il complesso disegno riformatore, oggi il tessuto normativo presenta serie carenze che gravano, tra l'altro, proprio sulla condizione dei detenuti affetti da infermità psichica sopravvenuta, i quali non hanno accesso né alle REMS né ad altre misure alternative al carcere, qualora abbiano un residuo di pena superiore a quattro anni, come il detenuto ricorrente.

I detenuti che si trovino in condizioni simili a quelle della parte nel giudizio *a quo* non possono avere accesso alla detenzione domiciliare "ordinaria" di cui all'art. 47-ter, comma 1, lettera c, ordin. penit., prevista per tutti i detenuti con una pena residua inferiore a quattro anni e che siano gravemente malati, indipendentemente dal tipo di patologia - fisica o psichica - di cui soffrono.

Neppure può essere loro applicato l'istituto del rinvio obbligatorio della esecuzione della pena di cui all'art. 146, primo comma, numero 3), cod. pen., perché la grave patologia psichica non integra il presupposto ivi previsto della malattia grave, in fase così avanzata da essere refrattaria alle terapie.

Inoltre, i malati psichici non possono nemmeno beneficiare del rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena di cui all'art. 147, primo comma, numero 2), cod. pen., perché questa previsione riguarda solo i casi di «grave infermità fisica».

Quest'ultima disposizione non lascia margini per una diversa interpretazione, tale da renderla applicabile anche al detenuto che soffra di una patologia psichica. Ostono a tale interpretazione tanto il dato testuale, quanto l'orientamento consolidato della giurisprudenza di legittimità, secondo la quale le sole patologie psichiatriche che possono consentire al giudice di disporre il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena sono quelle da cui discendono anche gravi ricadute di tipo fisico (tra le numerosissime pronunce in questo senso Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 11 maggio-30 agosto 2016, n. 35826 e 28 gennaio-16 settembre 2015, n. 37615).

In breve, poiché il rinvio obbligatorio o facoltativo di cui agli artt. 146 e 147 cod. pen. riguarda solo le persone affette da grave infermità fisica, come si è visto poco sopra, ne consegue che i malati psichici non possono giovare neppure della detenzione domiciliare "umanitaria" o "in deroga", di cui al censurato art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit., che a tali disposizioni rinvia nel definire il suo ambito di applicazione.

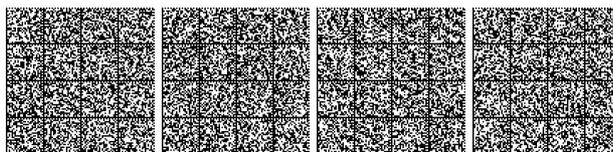
4.- La mancanza di qualsiasi alternativa al carcere per i detenuti affetti da grave malattia psichica sopravvenuta viola i principi costituzionali invocati nell'ordinanza di rimessione.

4.1.- La malattia psichica è fonte di sofferenze non meno della malattia fisica ed è appena il caso di ricordare che il diritto fondamentale alla salute ex art. 32 Cost., di cui ogni persona è titolare, deve intendersi come comprensivo non solo della salute fisica, ma anche della salute psichica, alla quale l'ordinamento è tenuto ad apprestare un identico grado di tutela (tra le molte, sentenze n. 169 del 2017, n. 162 del 2014, n. 251 del 2008, n. 359 del 2003, n. 282 del 2002 e n. 167 del 1999), anche con adeguati mezzi per garantirne l'effettività.

Occorre, anzi, considerare che soprattutto le patologie psichiche possono aggravarsi e acutizzarsi proprio per la reclusione: la sofferenza che la condizione carceraria inevitabilmente impone di per sé a tutti i detenuti si acuisce e si amplifica nei confronti delle persone malate, sì da determinare, nei casi estremi, una vera e propria incompatibilità tra carcere e disturbo mentale.

Come emerge anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (tra le altre, Corte EDU, seconda sezione, sentenza 17 novembre 2015, Bamouhammad contro Belgio, paragrafo 119, e Corte EDU, grande camera, sentenza 26 aprile 2016, Murray contro Paesi Bassi, paragrafo 105), in taluni casi mantenere in condizione di detenzione una persona affetta da grave malattia mentale assurge a vero e proprio trattamento inumano o degradante, nel linguaggio dell'art. 3 CEDU, ovvero a trattamento contrario al senso di umanità, secondo le espressioni usate dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione italiana.

4.2.- Se è vero che la tutela della salute mentale dei detenuti richiede interventi complessi e integrati, che muovano anzitutto da un potenziamento delle strutture sanitarie in carcere, è vero altresì che occorre che l'ordinamento preveda



anche percorsi terapeutici esterni, almeno per i casi di accertata incompatibilità con l'ambiente carcerario. Per questi casi gravi, l'ordinamento deve prevedere misure alternative alla detenzione carceraria, che il giudice possa disporre caso per caso, momento per momento, modulando il percorso penitenziario tenendo conto e della tutela della salute dei malati psichici e della pericolosità del condannato, di modo che non siano sacrificate le esigenze della sicurezza collettiva.

Per le ragioni sopra esposte, questa Corte ritiene in contrasto con i principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, 32 e 117, primo comma, Cost. l'assenza di ogni alternativa al carcere, che impedisce al giudice di disporre che la pena sia eseguita fuori dagli istituti di detenzione, anche qualora, a seguito di tutti i necessari accertamenti medici, sia stata riscontrata una malattia mentale che provochi una sofferenza talmente grave che, cumulata con l'ordinaria afflittività del carcere, dia luogo a un supplemento di pena contrario al senso di umanità.

4.3.- Questa Corte, con una sentenza risalente, preso atto dell'insoddisfacente trattamento riservato all'infermità psichica grave, sopravvenuta alla condanna, ha richiamato il legislatore a «trovare una equilibrata soluzione» che garantisca ai condannati affetti da patologie psichiche «la cura della salute mentale - tutelata dall'art. 32 della Costituzione - senza che sia eluso il trattamento penale» (sentenza n. 111 del 1996). A distanza di tanti anni, tale richiamo è rimasto inascoltato.

Pur consapevole che incombe sul legislatore il dovere di portare a termine nel modo migliore la già avviata riforma dell'ordinamento penitenziario nell'ambito della salute mentale, con la previsione di apposite strutture interne ed esterne al carcere, questa Corte non può esimersi dall'intervenire per rimediare alla violazione dei principi costituzionali denunciata dal giudice rimettente, di modo che sia da subito ripristinato un adeguato bilanciamento tra le esigenze della sicurezza della collettività e la necessità di garantire il diritto alla salute dei detenuti (art. 32 Cost.) e di assicurare che nessun condannato sia mai costretto a scontare la pena in condizioni contrarie al senso di umanità (art. 27, terzo comma, Cost.), meno che mai un detenuto malato.

Pertanto, deve essere accolta la questione di legittimità costituzionale prospettata dal giudice rimettente e dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit., nella parte in cui non consente che la detenzione domiciliare "umanitaria" sia disposta anche nelle ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta.

5.- La misura alternativa della detenzione domiciliare "umanitaria" o "in deroga", individuata dal giudice rimettente si presta, allo stato attuale, a colmare le carenze sopra individuate.

L'istituto della detenzione domiciliare è una misura che può essere modellata dal giudice in modo tale da salvaguardare il fondamentale diritto alla salute del detenuto, qualora esso sia incompatibile con la permanenza in carcere e, contemporaneamente, le esigenze di difesa della collettività che deve essere protetta dalla potenziale pericolosità di chi è affetto da alcuni tipi di patologia psichiatrica.

5.1.- Introdotta dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663 (Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), la detenzione domiciliare è stata nel corso del tempo ampliata quanto all'ambito di applicazione e parzialmente ridisegnata nelle sue finalità, tanto da interventi del legislatore quanto da pronunce di questa Corte. Essa risponde sempre, tuttavia, secondo la giurisprudenza costituzionale, a una «logica unitaria e indivisibile» (sentenze n. 211 del 2018 e n. 177 del 2009).

Per quanto qui rileva, questa Corte ha riconosciuto che la detenzione domiciliare costituisce «“non una misura alternativa alla pena”, ma una pena “alternativa alla detenzione o, se si vuole, una modalità di esecuzione della pena”», sottolineando come essa sia sempre accompagnata da «prescrizioni limitative della libertà, sotto la vigilanza del magistrato di sorveglianza e con l'intervento del servizio sociale» (ordinanza n. 327 del 1989). Per questo motivo, tra l'altro, essa differisce completamente dalla semplice scarcerazione del detenuto che consegue al rinvio dell'esecuzione della pena disposto sulla base degli artt. 146 e 147 cod. pen.

Il dato normativo, in effetti, non lascia alcun dubbio in proposito.

L'art. 47-ter, comma 4, ordin. penit. prevede che il «tribunale di sorveglianza, nel disporre la detenzione domiciliare, ne fissa le modalità secondo quanto stabilito dall'articolo 284 del codice di procedura penale», il quale a sua volta statuisce che, con «il provvedimento che dispone gli arresti domiciliari, il giudice prescrive all'imputato di non allontanarsi dalla propria abitazione o da altro luogo di privata dimora ovvero da un luogo pubblico di cura o di assistenza ovvero, ove istituita, da una casa famiglia protetta» (comma 1).

Pertanto, la detenzione domiciliare non significa riduttivamente un ritorno a casa o tanto meno un ritorno alla libertà; certamente essa comporta l'uscita dal carcere, ma è pur sempre accompagnata da severe limitazioni della libertà personale, dato che il giudice, nel disporla, stabilisce le condizioni e le modalità di svolgimento e individua il luogo di detenzione, che può essere anche diverso dalla propria abitazione, se più adeguato a contemperare le esigenze di tutela della salute del malato, quella della sicurezza e quelle della persona offesa dal reato (art. 284, comma 1-bis, cod. proc.



pen.). Di fondamentale rilievo è la possibilità che la detenzione domiciliare possa svolgersi, oltre che «nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora», anche in «luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza», come prevede l'art. 284 cod. proc. pen. e come ribadisce anche il comma 1 del medesimo art. 47-ter ordin. penit.

Inoltre, occorre sottolineare che il detenuto in regime di detenzione domiciliare non si può allontanare dal luogo a cui è assegnato, salvo specifiche autorizzazioni da parte del giudice (art. 284, comma 3, cod. proc. pen.), il quale può anche imporgli limiti o divieti alla facoltà di comunicare con persone diverse da quelle che con lui coabitano o che lo assistono (art. 284, comma 2, cod. proc. pen.). In ogni caso, il pubblico ministero o la polizia giudiziaria, anche di propria iniziativa, possono controllare in ogni momento l'osservanza delle prescrizioni imposte (art. 284, comma 4, cod. proc. pen.). L'art. 47-ter, comma 4, ordin. penit. aggiunge poi che il tribunale di sorveglianza «[d]etermina e impartisce altresì le disposizioni per gli interventi del servizio sociale. Tali prescrizioni e disposizioni possono essere modificate dal magistrato di sorveglianza competente per il luogo in cui si svolge la detenzione domiciliare».

5.2.- L'introduzione nell'ordinamento penitenziario della disposizione relativa alla detenzione domiciliare “umanitaria” o “in deroga” di cui al censurato art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit. si deve alla più recente legge 27 maggio 1998, n. 165 (Modifiche all'art. 656 del codice di procedura penale ed alla legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modificazioni).

Tale disposizione stabilisce che quando «potrebbe essere disposto il rinvio obbligatorio o facoltativo della esecuzione della pena ai sensi degli articoli 146 e 147 del codice penale», il tribunale di sorveglianza, anche se la pena supera il limite di quattro anni di cui all'art. 47-ter, comma 1, ordin. penit., «può disporre la applicazione della detenzione domiciliare». Come si è detto, in virtù dei richiami agli artt. 146 e 147 cod. pen., la detenzione domiciliare “in deroga” è oggi preclusa ai malati psichici.

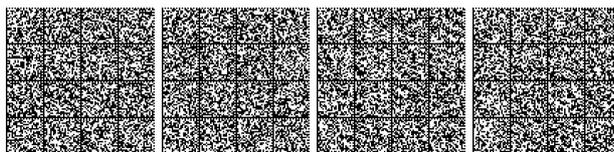
Questa Corte ha già esplicitato che la ragione che ha spinto il legislatore a introdurre la detenzione domiciliare “in deroga” è offrire una «alternativa rispetto al differimento dell'esecuzione della pena», «nella prospettiva di creare uno strumento intermedio e più duttile tra il mantenimento della detenzione in carcere e la piena liberazione del condannato (conseguente al rinvio): permettendo così di tener conto della eventuale pericolosità sociale residua di quest'ultimo e della connessa necessità di temperamento delle istanze di tutela del condannato medesimo con quelle di salvaguardia della sicurezza pubblica» (ordinanza n. 255 del 2005).

Anche la giurisprudenza di legittimità sottolinea che la norma sulla detenzione domiciliare “in deroga”, della cui legittimità costituzionale ora si discute, persegue proprio «la finalità di colmare una lacuna della previgente normativa», che «imponesse un'alternativa secca tra carcerazione e libertà senza vincoli», da un lato, obbedendo «all'esigenza di effettività dell'espiazione della pena e del necessario controllo cui vanno sottoposti i soggetti pericolosi» e, dall'altro, mirando a una esecuzione della pena «mediante forme compatibili con il senso di umanità» (così, tra le molte, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 5 aprile-16 settembre 2016, n. 38680).

5.3.- In definitiva, la detenzione domiciliare è uno strumento capace di offrire sollievo ai malati più gravi, per i quali la permanenza in carcere provoca un tale livello di sofferenza da ferire il senso di umanità; al tempo stesso, essa può essere configurata in modo variabile, con un dosaggio ponderato delle limitazioni, degli obblighi e delle autorizzazioni secondo le esigenze del caso: grazie a una attenta individuazione del luogo di detenzione, possono perseguirsi finalità terapeutiche e di protezione, senza trascurare le esigenze dei suoi familiari e assicurando, al tempo stesso, la sicurezza della collettività.

La varietà dei quadri clinici e delle condizioni sociali e familiari dei detenuti affetti da malattie psichiche esige da parte del giudice un'attenta valutazione caso per caso e momento per momento della singola situazione. A lui spetterà verificare, anche in base alle strutture e ai servizi di cura offerti all'interno del carcere, alle esigenze di salvaguardia degli altri detenuti e di tutto il personale che opera negli istituti penitenziari, se il condannato affetto da grave malattia psichica sia in condizioni di rimanere in carcere o debba essere destinato a un luogo esterno, ai sensi dell'art. 47-ter, comma 1-ter, ordin. penit., fermo restando che ciò non può accadere se il giudice ritiene prevalenti, nel singolo caso, le esigenze della sicurezza pubblica.

In conclusione, è opportuno sottolineare che, anche alla luce della più recente giurisprudenza di legittimità, la detenzione domiciliare “umanitaria” offre al giudice una possibilità da attivare quando le condizioni lo consentano, sulla base di una complessiva valutazione a cui non può rimanere estraneo «il giudizio di pericolosità ostativa a trattamenti extra-murari, opportunamente rinnovato e attualizzato in parallelo alla evoluzione della condizione sanitaria e personale del detenuto» (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 28 novembre 2018-4 marzo 2019, n. 9410).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1-ter, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non prevede che, nell'ipotesi di grave infermità psichica sopravvenuta, il tribunale di sorveglianza possa disporre l'applicazione al condannato della detenzione domiciliare anche in deroga ai limiti di cui al comma 1 del medesimo art. 47-ter.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190099

N. 100

Sentenza 19 febbraio - 19 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Personale in servizio nella soppressa Azienda regionale "Veneto Agricoltura" transitato nell' "Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario" - Individuazione dei contratti collettivi di lavoro applicabili.

- Legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell' "Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario"), artt. 12, comma 3, e 13, comma 1, come, rispettivamente, modificati dall'art. 57, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015).

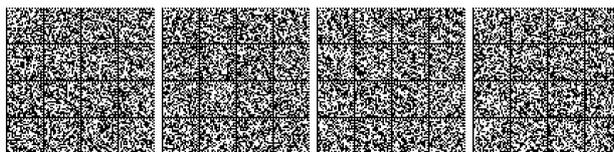
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 3, e 13, comma 1, della legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell'agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario), come, rispettivamente, modificati dall'art. 57, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015), promosso dal Tribunale ordinario di Venezia, sezione per le controversie di lavoro, nel procedimento vertente tra F. F. e l'Azienda regionale per i settori agricolo, forestale e agroalimentare "Veneto Agricoltura" in liquidazione e altra, con ordinanza del 12 gennaio 2018, iscritta al n. 61 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione di F. F., nonché l'atto di intervento della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Fabio Corvaja e Alessandro Capuzzo per F. F. e Ezio Zanon e Luigi Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Venezia, sezione per le controversie di lavoro, con ordinanza del 12 gennaio 2018 (reg. ord. n. 61 del 2018), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 39, 97, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, degli artt. 12, comma 3, e 13, comma 1, della legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell'agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario), come, rispettivamente, modificati dall'art. 57, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015).

Il censurato art. 12, comma 3, stabilisce che «[a]i dirigenti e dipendenti dell'agenzia si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro delle aziende municipalizzate di igiene ambientale, nel rispetto dei vincoli e delle limitazioni contenute nell'articolo 13»; il successivo art. 13, comma 1, stabilisce che «[f]erma restando l'attuale consistenza organica, il personale in servizio nella soppressa Azienda regionale "Veneto Agricoltura" mantiene il contratto di lavoro in essere e, per quanto riguarda le dinamiche contrattuali, segue il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali».

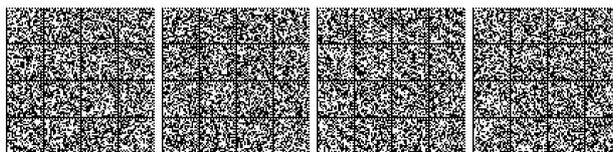
La questione è stata sollevata dal rimettente nel giudizio relativo al ricorso proposto da F. F. nei confronti dell'Azienda regionale per i settori agricolo, forestale e agroalimentare Veneto Agricoltura, in liquidazione, alla quale è subentrata, con effetto dal 1° gennaio 2017, l'agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario (AVISIP), entrambe enti pubblici economici strumentali della Regione Veneto.

Più precisamente, il ricorrente, riconosce l'applicabilità anche al suo caso della misura del congelamento della retribuzione stabilita dall'art. 9, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e, successivamente, prorogata sino al 31 dicembre 2014 dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», lamentava che, una volta venuto meno il blocco, non si fosse dato corso al riconoscimento nei suoi confronti degli incrementi della retribuzione tabellare e dell'indennità integrativa, degli scatti di anzianità e delle progressioni parametriche maturate nel periodo 2010-2014 e successivamente, in conformità di quanto stabilito dai Contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) Federambiente del 2008, del 2011 e del 2016, applicabili *ratione temporis*.

1.1.- Sotto il profilo della rilevanza della questione, il giudice *a quo* ritiene che il previo accertamento della eventuale illegittimità delle norme censurate costituisca necessario presupposto per la definizione del giudizio.

Più precisamente, il Tribunale ordinario di Venezia rileva che, senza l'intervento delle disposizioni censurate, la normativa applicabile al rapporto di lavoro oggetto di giudizio, «pacificamente di carattere privatistico», avrebbe imposto dal 1° gennaio 2015 a Veneto Agricoltura ed in seguito (dal 1° gennaio 2017) ad AVISP «di applicare nei confronti del personale ivi trasferito da Veneto Agricoltura la disciplina sia normativa che economica di cui al CCNL Federambiente».

1.2.- In ordine alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* evidenzia, con riferimento all'art. 39 Cost., che le norme censurate imporrebbero di «applicare ai singoli rapporti di lavoro due contratti collettivi diversi e precisamente, da un lato, di continuare ad applicare il C.c.n.l. Federambiente (come via via rinnovato), ma con l'esclusione di quelle delle sue previsioni che, dopo il 2010, determinano l'entità della retribuzione tabellare e dell'indennità integrativa, di quelle che disciplinano l'acquisizione degli scatti di anzianità e la loro entità e di quelle che disciplinano



la progressione di carriera dal parametro B al parametro A e le relative conseguenze economiche; dall'altro, di applicare per gli ora menzionati aspetti alcune norme del diverso contratto collettivo degli Enti Locali, che disciplina un altro settore (quello pubblico) e un'altra categoria di lavoratori (quella appunto del comparto Regioni ed Autonomie Locali) ed è stipulato da altre OO.SS. (Aran e organizzazioni sindacali rappresentative del comparto in questione)».

Il che determinerebbe, ad avviso del Tribunale ordinario di Venezia, la violazione della «clausola di inscindibilità contrattuale prevista, come in tutti i contratti collettivi, anche dal C.c.n.l. Federambiente, ovvero del C.c.n.l. che l'Ente è obbligato ad applicare ed applica ai rapporti di lavoro in questione (art. 74, immutato in occasione dei rinnovi del 2011 e del 2016)», con la conseguente lesione dell'intera disciplina prevista dal contratto collettivo e, con ciò, della libertà sindacale come si esprime nella contrattazione collettiva.

In relazione all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., il giudice *a quo* nota, invece, che detta disposizione costituzionale «riserva allo Stato la legislazione esclusiva in materia di "ordinamento civile", ivi compresa la disciplina del contratto di lavoro, esclusi solo i profili relativi alla "tutela e sicurezza del lavoro" e alla "formazione professionale" (nel caso di specie evidentemente non pertinenti), che appartengono invece alla competenza concorrente/esclusiva delle Regioni (cfr. sentenze della Corte Cost. 50/05, 17/14; 175/16; 81/17; 234/17)», per cui le norme regionali censurate introdurrebbero una deroga alla normativa statale in tema di rapporto di lavoro, intervenendo in una materia riservata alla competenza legislativa dello Stato.

Infine, in relazione all'art. 97, secondo comma, Cost., il rimettente rileva che la norma regionale «assegna all'ASPIV [recte: AVISP] - ente pubblico, sia pure economico - un ambito di discrezionalità irragionevole nel determinare il trattamento economico-retributivo spettante al personale acquisito da Veneto Agricoltura», con conseguente violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

2.- Con atto depositato l'8 maggio 2018 si è costituito in giudizio F. F., ricorrente nel giudizio principale, che, condividendo gli argomenti esposti nell'ordinanza di rimessione dal giudice *a quo*, ha chiesto che la questione sia dichiarata fondata.

3.- Con atto depositato l'8 maggio 2018 è intervenuta in giudizio la Regione Veneto, sostenendo l'inammissibilità della questione con riferimento agli artt. 39 e 97, secondo comma, Cost., e, comunque, la sua infondatezza nel merito con riferimento a tutti i parametri costituzionali evocati.

3.1.- In relazione alle dedotte eccezioni di inammissibilità, la difesa della Regione sostiene, per la questione sollevata in riferimento all'art. 39 Cost., l'inammissibilità della censura sulla base della considerazione che «la natura "esterna" della disposizione di legge regionale sospettata di incostituzionalità sembra elidere ab origine i dubbi di costituzionalità, in presenza di una lesione che può derivare dalle concrete modalità di attuazione della stessa e non dal suo contenuto precettivo».

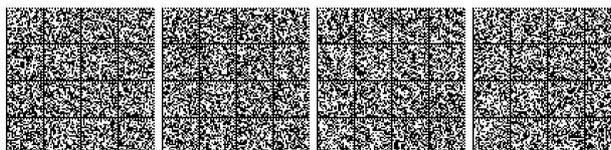
3.2.- In riferimento, invece, all'art. 97, secondo comma, Cost., la Regione Veneto evidenzia come la questione sollevata non possa che essere riferita all'esercizio di potestà pubblicistiche e non già all'esercizio dei poteri di determinazione della retribuzione, da riconoscere al datore di lavoro nell'ambito di un rapporto privatistico come quello oggetto del giudizio. Secondo la difesa regionale non sarebbe perciò chiaro come il buon andamento della pubblica amministrazione possa essere lesa nel caso in esame, per cui bisognerebbe concludere «prima ancora che per l'infondatezza del motivo di costituzionalità, per la sua inammissibilità, data l'indeterminatezza dello specifico motivo di impugnazione».

3.3.- Nel merito, ad avviso della Regione Veneto, la questione sarebbe da ritenere non fondata in riferimento a tutti i parametri costituzionali evocati.

In particolare, in relazione alla questione riferita all'art. 97, secondo comma, Cost., la difesa regionale ne sostiene la non fondatezza in quanto l'art. 13, comma 1, della legge reg. Veneto n. 37 del 2014 porrebbe «un vincolo temporale e un limite dimensionale economico-finanziario di spesa chiaro nel suo significato e nei suoi effetti precettivi, che lascia all'amministrazione unicamente un necessario margine di discrezionalità tecnica diretta esclusivamente a determinare in concreto come rispettare il limite economico-finanziario posto dalla legge», e senza che si possa, quindi, ipotizzare, sotto alcun profilo, una violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

Con riguardo, poi, alla questione riferita all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la difesa regionale sottolinea che la disposizione di legge regionale sospettata di incostituzionalità «non regolamenta, tanto più in via generale e astratta, il rapporto di lavoro, ma si limita a prevedere "limitazione e vincoli" a contenuto economico-finanziario, che si pongono come misure afferenti all'organizzazione amministrativa degli enti pubblici strumentali della regione, idonei unicamente a tracciare il confine "esterno" al riconoscimento di emolumenti a favore dei lavoratori di uno specifico ente pubblico economico strumentale della Regione del Veneto».

Pertanto, ad avviso della difesa regionale, l'art. 13, comma 1, censurato, si potrebbe annoverare «a pieno di diritto tra le misure organizzatorie che si "traducono in un mero risparmio di spesa" (decisione n. 178/2015) e che non afferiscono ad altri ambiti materiali, quali "tributi" o "ordinamento civile"».



Infine, in relazione alla questione sollevata con riferimento all'art. 39 Cost., la Regione Veneto sostiene che la norma regionale di cui all'art. 13, comma 1, censurato, «non è diretta in alcun modo a vincolare l'autonomia collettiva e la libertà sindacale, ma pone unicamente un parametro di riferimento di carattere economico-finanziario volto a garantire il contenimento della spesa pubblica latamente intesa», sottolineando anche come la recente sentenza n. 178 del 2015 di questa Corte ha evidenziato «come norme di tal fatta, volte a garantire la compatibilità con obiettivi generali di politica economica, pur ove pongano vincoli legali all'autonomia collettiva, in tal modo comprimendo la libertà tutelata dall'art. 39 Cost., debbono ritenersi legittime allorché sia in gioco la salvaguardia di superiori interessi generali».

4.- In prossimità dell'udienza pubblica, F.F. ha depositato una memoria illustrativa, in cui contesta gli argomenti e le conclusioni esposti dalla Regione Veneto nel suo atto di intervento, ribadendo le conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione in giudizio.

5.- In data 29 gennaio 2019, anche la Regione Veneto ha depositato una memoria con la quale argomenta, ulteriormente, la ritenuta infondatezza della questione.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 12 gennaio 2018 il Tribunale ordinario di Venezia, sezione per le controversie di lavoro, ha sollevato - in riferimento agli artt. 39, 97, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 3, e 13, comma 1, della legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario), come, rispettivamente, modificati dall'art. 57, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015).

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni regionali censurate stabilendo, all'art. 12, comma 3, che «[a]i dirigenti e dipendenti dell'Agenzia si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro delle aziende municipalizzate di igiene ambientale, nel rispetto dei vincoli e delle limitazioni contenute nell'articolo 13» e, all'art. 13, comma 1, che «[f]erma restando l'attuale consistenza organica, il personale in servizio nella soppressa Azienda regionale Veneto Agricoltura mantiene il contratto di lavoro in essere e, per quanto riguarda le dinamiche contrattuali, segue il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali», violano sia l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., intervenendo nella materia «ordinamento civile», riservata alla esclusiva competenza legislativa statale; sia l'art. 39 Cost., perché, imponendo di applicare ai rapporti di lavoro dei dipendenti dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario (AVISP) due diversi contratti collettivi, comprimerebbero la libertà sindacale nell'attività di contrattazione collettiva; sia, infine, l'art. 97, secondo comma, Cost., perché, assegnando all'AVISP un eccessivo ambito di discrezionalità nel determinare il trattamento economico-retributivo del personale acquisito dalla Azienda regionale Veneto Agricoltura, si porrebbero in contrasto con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

2.- In via preliminare, devono essere disattese le eccezioni di inammissibilità avanzate dalla difesa della Regione Veneto in relazione alle questioni sollevate dal giudice *a quo* in riferimento agli artt. 39 e 97, secondo comma, Cost.

2.1.- La censura formulata dal giudice rimettente con riferimento all'art. 39 Cost. risulta chiaramente imperniata sulla considerazione che la contemporanea applicazione al rapporto di lavoro di due diverse tipologie di contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) determina, comunque, la lesione della libertà sindacale sottesa all'autonomia collettiva.

Ne deriva che la denunciata violazione, così come prospettata nell'ordinanza di rimessione, non potrebbe, in alcun modo, essere considerata meramente eventuale, come invece sostenuto dalla Regione Veneto.

2.2.- Del pari destituita di fondamento è l'eccezione di inammissibilità relativa alla questione sollevata dal rimettente con riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost.

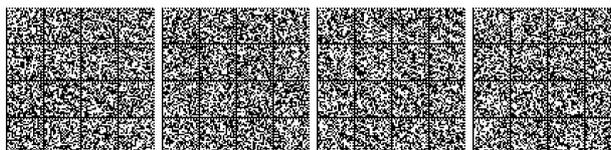
Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa della Regione Veneto, la censura sollevata dal rimettente non può, infatti, essere ritenuta indeterminata, essendo formulata in modo che ne rende chiaramente intellegibile il contenuto ed adeguato il supporto motivazionale.

3.- Nel merito la questione è fondata.

3.1.- Va, innanzitutto, esaminata la censura relativa alla violazione della competenza statale in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La Regione Veneto afferma che l'intervento normativo in esame afferisce a misure di carattere organizzativo con finalità di risparmio, in linea con i vincoli di finanza pubblica imposti dalle leggi dello Stato.

In particolare, la Regione Veneto incentra la propria difesa sulla necessità di contenere la spesa pubblica per il personale dipendente dell'Agenzia, stante la gravità della complessiva situazione economico-finanziaria della stessa



Agenzia e l'esigenza di rispettare le disposizioni statali sulla riduzione della spesa applicabili alla Regione, e, in tale prospettiva, giustifica le disposizioni di legge regionale censurate, che stabiliscono l'applicazione di una dinamica contrattuale meno favorevole, mutuata dal diverso contratto collettivo nazionale per il personale degli enti locali.

Pertanto, ad avviso della difesa regionale, le disposizioni censurate esulerebbero dalla materia «ordinamento civile».

3.2.- Tale assunto non può trovare accoglimento.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'individuazione dell'ambito materiale al quale va ascritta la disposizione censurata va effettuata tenendo conto della sua *ratio*, della finalità del contenuto e dell'oggetto della disciplina (*ex plurimis*, sentenze n. 32 del 2017, n. 287 e n. 175 del 2016).

Nel caso in esame, è indubbio che le disposizioni censurate, nell'incidere sulla disciplina del rapporto di lavoro del personale in servizio nella soppressa Azienda regionale "Veneto Agricoltura", successivamente transitato nell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge reg. Veneto n. 37 del 2014, afferiscono alla materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Invero, dalla formale natura di enti pubblici economici della Azienda regionale "Veneto Agricoltura" e della Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario deriva la natura privatistica dei rapporti di lavoro dei loro dipendenti, regolata dalle disposizioni del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. Infatti, secondo un consolidato ed univoco indirizzo della giurisprudenza civile, il rapporto tra enti pubblici economici e i propri dipendenti non può che assumere natura privatistica, in quanto l'art. 2093 del codice civile, «con l'estendere lo stato giuridico degli impiegati privati ai dipendenti degli enti pubblici economici, costituisce prova sufficiente della natura del rapporto, non essendo consentito attribuire ad una categoria di dipendenti lo stato giuridico dei dipendenti delle imprese private e nello stesso tempo conservare al relativo rapporto di impiego il carattere ed il contenuto di un rapporto di pubblico impiego» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 1° ottobre 2003, n. 14672).

4.- Ferma restando la centralità del tema del rapporto tra autonomia collettiva e interventi del legislatore, esso non assume nella specie autonomo rilievo perché tutte le ulteriori censure restano assorbite nella già riscontrata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

5.- Resta, altresì, assorbita la ulteriore censura relativa alla violazione dell'art. 97 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 12, comma 3, e 13, comma 1, della legge della Regione Veneto 28 novembre 2014, n. 37 (Istituzione dell'Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario), come, rispettivamente, modificati dall'art. 57, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2015, n. 6 (Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

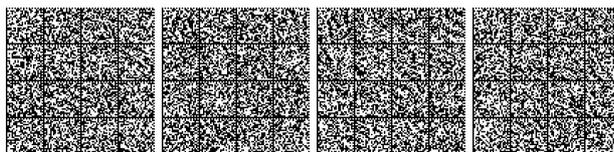
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 101

Ordinanza 20 marzo - 19 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Declaratoria di estinzione del reato dopo la condanna.

– Codice di procedura penale, art. 676.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 676 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, nel procedimento penale a carico di E. B., con ordinanza del 23 novembre 2017, iscritta al n. 41 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 20 marzo 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia.

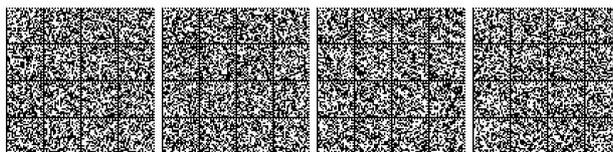
Ritenuto che, con ordinanza del 21-23 novembre 2017 (reg. ord. n. 41 del 2018), il Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 676 del codice di procedura penale, nella parte in cui, secondo la «comune e dominante interpretazione giurisprudenziale», prevede che «la declaratoria di estinzione del reato ivi prevista è sempre irrevocabile, anche nelle ipotesi fondate sul mancato rilievo della commissione di reati in un dato periodo (quali quelle indicate negli artt. 167 c.p. e 445 co. 2 c.p.p.) in cui, successivamente alla declaratoria predetta, sopravvenga il positivo accertamento dell'avvenuta commissione di reati nel periodo da parte dell'interessato»;

che il giudice *a quo*, affermata la rilevanza delle questioni, ne sostiene la non manifesta infondatezza con riferimento ai predetti parametri costituzionali alla luce delle seguenti considerazioni;

che la declinazione interpretativa costante in giurisprudenza è nel senso che il provvedimento di estinzione di cui all'art. 676 cod. proc. pen. abbia un'efficacia definitiva e mai revocabile pur nel caso di «eventuale successivo accertamento giudiziale di una situazione di fatto [...] differente ed inversa rispetto a quella legittimante la declaratoria estintiva», di modo che, una volta ottenuta, la pronuncia di estinzione dei reati non può essere revocata, anche qualora emerga attestazione certa dell'avvenuta commissione di uno o più reati nel quinquennio successivo dalla condanna;

che tale interpretazione contrasterebbe con il disposto e i principi di cui agli artt. 3 e 27 Cost., considerata l'irragionevolezza dell'onere, imposto a colui che avanza richiesta estintiva del reato ai sensi del combinato disposto degli artt. 676 cod. proc. pen. e 167 del codice penale, di provare di non aver commesso reati nel detto quinquennio;

che, in particolare, tale onere probatorio, a opinione del giudice rimettente, travalicherebbe imprescindibili canoni di esigibilità, trattandosi di prova negativa e non esistendo in rerum natura alcuna espressa attestazione di mancata commissione di reati, non potendosi ritenere sufficiente, a fondamento della richiesta, «la produzione, da parte dell'istante,



del proprio certificato penale del casellario e del proprio certificato dei carichi pendenti relativi al circondario di residenza, oltre ad eventuale comunicazione negativa nei suoi confronti ex art. 335 co. 3, c. p. p., relativa al medesimo circondario»;

che dal descritto carattere sommario della cognizione connaturato alla manifesta precarietà dell'accertamento probatorio, sempre suscettibile di essere smentito dall'emersione di risultanze di segno contrario, conseguirebbe la necessaria provvisorietà del provvedimento estintivo;

che il consolidato diritto vivente, orientato in senso opposto, poiché sostiene l'irrevocabilità del *decisum* anche nello specifico caso della declaratoria di estinzione del reato nelle ipotesi basate sul mancato rilievo di attività criminosa in un dato periodo, si porrebbe, quindi, in contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost.;

che, con riguardo al primo parametro, la norma oggetto del giudizio sarebbe chiaramente irragionevole giacché farebbe discendere effetti definitivi e permanenti da un accertamento che non può che essere sommario e provvisorio;

che, con riferimento al secondo parametro, la medesima norma vanificherebbe la funzione rieducativa della pena, in quanto consentirebbe di «mantenere ferma [...] una declaratoria di estinzione del reato in favore di soggetto che sia poi accertato non meritare siffatto beneficio»;

che, con atto depositato il 27 marzo 2018, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato;

che l'Avvocatura generale chiede che sia dichiarata l'inammissibilità perché le questioni di legittimità costituzionale erroneamente investirebbero una disposizione che si limita a individuare la competenza del giudice dell'esecuzione a decidere in ordine all'estinzione del reato dopo la condanna;

che, in subordine, il Presidente del Consiglio dei ministri ha concluso per la infondatezza in quanto la commissione del delitto, ostativa alla declaratoria di estinzione del reato, deve essere accertata con sentenza passata in giudicato.

Considerato che le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, aventi ad oggetto l'art. 676 del codice di procedura penale in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione presentano plurimi profili di inammissibilità;

che l'ordinanza manca di un'adeguata motivazione sicché le questioni risultano formulate in maniera ipotetica (ordinanza n. 84 del 2016), confusa ed oscura (*ex plurimis*, ordinanze n. 65 del 2018, n. 227 del 2016 e n. 269 del 2015);

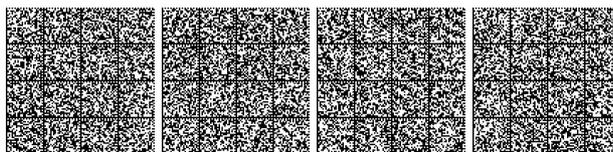
che, in particolare, il Tribunale di Lecce ha omesso di indicare se l'istanza di declaratoria di estinzione del reato ex art. 167 del codice penale sia confortata da adeguata certificazione e se, segnatamente, sia stato prodotto il certificato del casellario giudiziale di cui all'art. 24 (certificato generale) o all'art. 25 (certificato penale) del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313 recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti (Testo A)»;

che, inoltre, il giudice *a quo* omette di confrontarsi con la giurisprudenza costituzionale (ordinanza n. 107 del 1998) e di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 30 gennaio - 7 aprile 2017, n. 17878, antecedente all'ordinanza di rimessione), secondo cui, ai fini dell'accoglimento dell'istanza di estinzione del reato ex art. 167 cod. pen., per il quale l'imputato è stato condannato a pena condizionalmente sospesa, non possono considerarsi ostative le pendenze giudiziarie non definitive, in quanto la condizione cui è sottoposta in tali casi l'estinzione del reato è unicamente la mancata commissione di un nuovo reato nel termine di cinque anni, commissione che deve essere accertata con sentenza irrevocabile, in ragione della presunzione di non colpevolezza, di cui all'art. 27, secondo comma, Cost.;

che le questioni sollevate sono vieppiù oscure nella loro formulazione ove si consideri che la disposizione censurata si limita ad attribuire al giudice dell'esecuzione la competenza a decidere in ordine all'estinzione del reato dopo la condanna, all'estinzione della pena quando la stessa non consegue alla liberazione condizionale o all'affidamento in prova al servizio sociale, in ordine alle pene accessorie, alla confisca o alla restituzione delle cose sequestrate, stabilendo altresì che in questi casi il giudice dell'esecuzione procede a norma dell'art. 667, comma 4, cod. proc. pen., mentre l'estinzione del reato predicata nell'ordinanza di rimessione discende dall'art. 167 cod. pen. (sentenza n. 135 del 1972; ordinanza n. 434 del 1998);

che i rilievi sopra esposti risultano avere valore assorbente rispetto alle ulteriori eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate (ordinanza n. 54 del 2018).

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 676 del codice di procedura penale sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 aprile 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190101



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 28

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 febbraio 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Servizi di emergenza e urgenza territoriale 118 - Requisiti per accedere alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato destinate al servizio di emergenza e urgenza territoriale.

- Legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018), art. 135.

Ricorso *ex art.* 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge, il quale dichiara di voler ricevere le comunicazioni relative al presente giudizio al seguente indirizzo di posta elettronica certificata: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

Contro la Regione Piemonte, in persona del Presidente in carica, con sede in Torino, piazza Castello, 165 per la declaratoria della illegittimità costituzionale giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 14 febbraio 2019, dell'art. 135 della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte n. 50 del 13 dicembre 2018 - S.O. 18 dicembre 2018, n. 4.

In data 18 dicembre 2018, nel Supplemento ordinario n. 4 del Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte, è stata pubblicata la legge regionale 17 dicembre 2018, n. 19 intitolata «Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018».

L'art. 135 della legge — rubricato «Servizi di emergenza e urgenza territoriale 118» —, al dichiarato fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, disciplina la provvista del personale medico presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale 118 delle aziende sanitarie della Regione Piemonte stabilendo i requisiti necessari per accedere alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato destinate a quei servizi.

La disposizione è in particolare rivolta al personale medico in servizio, alla data di entrata in vigore della legge e con incarico a tempo determinato, presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale 118 delle aziende sanitarie piemontesi ed è sostanzialmente finalizzata alla «stabilizzazione» di quel personale «precario» attraverso la fissazione di requisiti che consentano allo stesso di partecipare alle procedure di assegnazione di incarichi convenzionali a tempo indeterminato presso le medesime strutture.

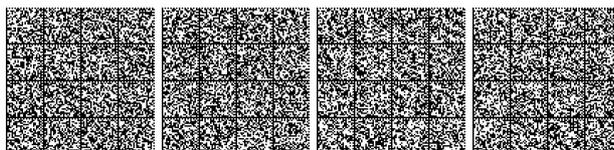
Nella parte in cui individua i requisiti a tal fine necessari la disposizione eccede però le competenze regionali, invade quelle statali ed è perciò violativa dell'art. 117, comma 3, Cost.; essa, inoltre, contrasta pure con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Carta.

Tale norma viene pertanto impugnata con il presente ricorso *ex art.* 127 Cost. affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

MOTIVI DI DIRITTO

1. Come s'è detto in premessa, l'art. 135 della legge regionale in esame disciplina la provvista del personale medico presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale 118 delle aziende sanitarie della Regione Piemonte.

A tal fine, la disposizione fissa i requisiti il cui possesso è necessario per accedere alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato destinate ai servizi di emergenza e urgenza territoriale.



Tali requisiti possono così sintetizzarsi:

a) essere in servizio, alla data di entrata in vigore della legge, «presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale 118 delle ASR della Regione Piemonte» (comma 1);

b) avere maturato, nei modi indicati dalla norma, «un'anzianità lavorativa di tre anni» (comma 1), «prioritariamente nei servizi di emergenza-urgenza 118 e in subordine nei servizi di continuità assistenziale o di medicina generale con incarico convenzionale con contratti a tempo determinato, ovvero in altri servizi del Sistema sanitario nazionale (SSN) con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di rapporto di lavoro flessibile» (comma 2);

c) essere in possesso «dell'attestato d'idoneità all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale» (comma 3).

Secondo quanto previsto dal comma da ultimo citato, l'anzidetto personale medico «accede alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato destinate al servizio di emergenza-urgenza 118 in via subordinata rispetto al personale medico iscritto in graduatoria regionale e in possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale».

La facoltà di accesso alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato destinate al servizio di emergenza-urgenza 118 è peraltro estesa, dal successivo comma 4 e, comunque, in via subordinata rispetto al restante personale contemplato dalla disposizione, al «personale medico in servizio, titolare di contratto a tempo determinato presso i servizi di emergenza-urgenza territoriali 118 del SSN, che risulti iscritto a un corso d'idoneità all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale 118 in fase di svolgimento e sia in possesso degli altri requisiti di cui ai commi 1 e 2»: con la previsione, peraltro, che «Il mancato conseguimento dell'idoneità all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale 118 entro il termine previsto dal corso, costituisce causa di decadenza dall'incarico stesso affidato in via provvisoria».

2. Nella parte in cui consente l'accesso alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato destinate al servizio di emergenza-urgenza 118 anche a personale medico privo del possesso del diploma/attestato di formazione specialistica in medicina generale — ma soltanto munito dell'attestato d'idoneità all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale — e, addirittura, a quello semplicemente iscritto ad un corso d'idoneità all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale 118 tuttora in fase di svolgimento, la norma regionale contrasta con i principi fondamentali stabiliti dallo Stato in materia e, quindi, con il precetto di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

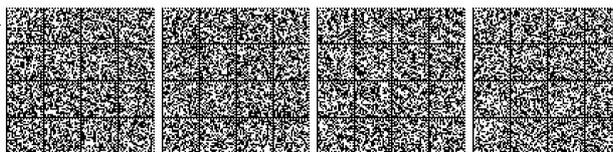
Inoltre, nella misura in cui essa introduce requisiti di accesso diversi e meno rigorosi rispetto a quelli vigenti nelle restanti regioni, la disposizione contrasta pure con il principio di eguaglianza — e, quindi, con l'art. 3 Cost. — risolvendosi in una palese disparità di trattamento, su base esclusivamente regionale, di situazioni — quelle del personale medico in servizio, con incarico a tempo determinato, presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale — assolutamente omogenee.

3. Quanto al primo profilo di incostituzionalità — quello relativo alla violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. e dei titoli competenziali concorrenti riconducibili, rispettivamente, alla «tutela della salute» e alle «professioni» —, la normativa di riferimento è costituita essenzialmente dall'art. 66 del decreto del Presidente della Repubblica 28 luglio 2000, n. 270 — «Regolamento di esecuzione dell'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale» —, dall'art. 16 dell'Accordo collettivo nazionale e ss.mm.ii. per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, reso esecutivo dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano con intesa sancita nella seduta del 23 marzo 2005, nonché dall'art. 21 del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 — «Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE» — i quali specificano i requisiti che devono possedere i medici per accedere agli incarichi nei servizi di emergenza-urgenza.

Più precisamente, l'art. 66 del decreto del Presidente della Repubblica n. 270/2000 stabilisce che, al fine di esercitare le attività indicate dal precedente art. 65 ed afferenti in varia guisa all'emergenza sanitaria territoriale, i medici devono essere in possesso di apposito attestato di idoneità all'esercizio di tale attività.

A sua volta, l'art. 16, comma 1, lettera f) dell'Accordo collettivo nazionale in precedenza citato elenca, tra i titoli accademici e di studio valutabili ai fini della formazione delle graduatorie regionali dalle quali sono tratti i medici da incaricare per l'espletamento delle attività riferite, tra l'altro, all'emergenza sanitaria territoriale, l'«attestato di formazione in medicina generale di cui all'art. 1, comma 2, e all'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 256/91 e delle corrispondenti norme del decreto legislativo n. 368/99, e di cui al decreto legislativo n. 277/2003».

La previsione risulta sostanzialmente ripresa e confermata, da ultimo, e per quanto qui interessa, dall'art. 3, comma 1, dell'Accordo nazionale reso esecutivo con intesa sancita nella seduta del 21 giugno 2018 il quale, sostituendo



l'art. 16 dell'ACN del 2005, ha elencato, tra i titoli accademici e di studio valutabili ai fini della formazione delle graduatorie regionali, il «titolo di formazione specifica in medicina generale di cui al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 e successive modifiche e integrazioni».

L'art. 21 del citato decreto legislativo n. 368/1999 conferma, infine, che «per l'esercizio dell'attività di medico chirurgo di medicina generale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale è necessario il possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale».

Dal combinato disposto delle richiamate disposizioni emerge dunque che per l'accesso alle graduatorie regionali per l'assegnazione degli incarichi riferiti al settore dell'emergenza sanitaria territoriale è inderogabilmente necessario il possesso sia del diploma/attestato di formazione specifica in medicina generale sia dell'attestato di idoneità all'esercizio dell'attività di emergenza sanitaria.

Si tratta, all'evidenza, di principio fondamentale che, nella misura in cui vincola l'esercizio dell'attività medica (anche) nello specifico settore dell'emergenza sanitaria territoriale al possesso di ben individuati titoli di formazione attestanti una specifica preparazione professionale, attiene, per un verso, alla tutela della salute dei pazienti che ricorrono alle prestazioni del servizio di pronto soccorso e, per un altro, alle condizioni cui è subordinato l'esercizio, in regime di convenzione, della professione medica nel settore di cui trattasi; nell'ottica della massima sicurezza, efficienza e funzionalità operativa del servizio sanitario pubblico.

La norma regionale che qui si censura, ritenendo «requisito essenziale» — ma, al contempo, sufficiente —, nei casi di cui ai commi 2 e 3, il possesso anche del solo attestato di idoneità all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale (comma 3, ultimo periodo), consente invece l'accesso alle graduatorie anche a medici privi del titolo di formazione specifica in medicina generale di cui all'art. 21 del decreto legislativo n. 368/1999 e all'art. 16 dell'Accordo collettivo nazionale del 23 marzo 2005 e ss.mm.ii.

E che il possesso del diploma/attestato di formazione specifica in medicina generale non sia «requisito essenziale» ai fini dell'accesso alle graduatorie è del resto confermato dalla previsione, contenuta nello stesso comma 3, secondo la quale i medici, privi del titolo di formazione specifica in medicina generale — ma in possesso dell'attestato di idoneità all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale — accedono alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo determinato «in via subordinata rispetto al personale medico iscritto in graduatoria regionale e in possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale».

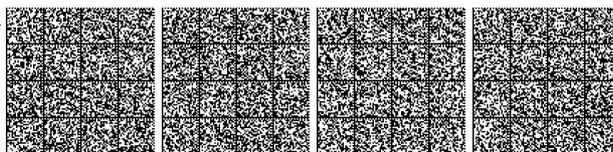
La disposizione regionale contrasta dunque, per questa parte, con le norme in precedenza richiamate e viola di conseguenza il principio fondamentale da esse stabilito.

Ma non solo, perché la norma impugnata, consentendo l'accesso alle anzidette graduatorie — e l'affidamento, sia pure in via provvisoria, dei relativi incarichi — anche a medici privi dell'attestato di idoneità all'esercizio dell'emergenza sanitaria territoriale, come appunto previsto dal comma 4 — e tali debbono infatti ritenersi tutti coloro che, al momento della formazione delle graduatorie regionali, risultano semplicemente iscritti ai relativi corsi, ma che, non avendoli ancora conclusi, sono in atto privi della relativa attestazione —, confligge con l'art. 66 del decreto del Presidente della Repubblica n. 270/2000 — che, come s'è detto, prescrive invece il possesso di quell'attestato per l'esercizio dell'attività di emergenza —, nonché, altresì, con i già richiamati articoli 21 del decreto legislativo n. 368/1999 e 16 dell'Accordo collettivo nazionale allorquando il personale medico in questione sia privo, non soltanto dell'attestato per l'esercizio dell'attività di emergenza, ma anche del titolo di formazione specifica in medicina generale.

4. Sotto altro profilo, l'art. 135 della l.r. Piemonte n. 19/2018 contrasta pure con il parametro di cui all'art. 3 Cost. perché, prevedendo requisiti di accesso alle procedure di assegnazione diversi e meno rigorosi rispetto a quelli vigenti nelle restanti regioni, realizza, *coeteris paribus*, un'evidente disparità di trattamento tra coloro che aspirano ad accedere alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali in parola presso strutture del sistema di emergenza-urgenza del Piemonte e coloro che invece concorrono all'assegnazione degli incarichi in questione presso le omologhe strutture di altre regioni.

I primi, senza alcuna plausibile ragione che non sia quella meramente «geografica», di per sé sola evidentemente irrilevante, vedono infatti significativamente accresciute le *chances* di conseguire un incarico a tempo indeterminato rispetto ai secondi: e, ciò, senza che vi sia alcuna legittima giustificazione per una simile disparità di trattamento la quale viola perciò palesemente il principio dell'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge.

5. Per il complesso delle ragioni che precedono le disposizioni introdotte dalla norma impugnata contrastano dunque con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale in *subiecta materia* — riconducibile, come s'è detto, sia alla «tutela della salute» sia alle «professioni» — violando quindi l'art. 117, comma 3, della Costituzione; e, nel contempo, impingono pure nella violazione del principio di cui all'art. 3 della Carta.



P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'art. 135 della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte n. 50 del 13 dicembre 2018 - S.O. 18 dicembre 2018, n. 4, come da delibera del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 14 febbraio 2019.

Roma, 15 febbraio 2019

Il vice Avvocato generale dello Stato: MARIANI

19C00072

N. 29

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 febbraio 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Servizio di continuità assistenziale presso i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso - Previsione che presso tutti i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso, in adiacenza a quest'ultimo, è collocata una sede del servizio di continuità assistenziale, cui compete la gestione delle richieste di pronto soccorso caratterizzate da bassa criticità.

– Legge della Regione Puglia 18 dicembre 2018, n. 66 (Disposizioni sul servizio di pronto soccorso e di continuità assistenziale), art. 2, comma 1.

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

Contro la Regione Puglia, in persona del Presidente in carica, con sede a Bari, Lungomare Nazario Sauro, 33 per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 66 del 18 dicembre 2018, pubblicata nel B.U.R. Puglia n. 161 suppl. del 20 dicembre 2018, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 14 febbraio 2019.

In data 20 dicembre 2018, sul n. 161 suppl. del Bollettino ufficiale della Regione Puglia, è stata pubblicata la legge regionale 18 dicembre 2018, n. 66 recante «Disposizioni sul servizio di pronto soccorso e di continuità assistenziale».

La legge consta di tre articoli:

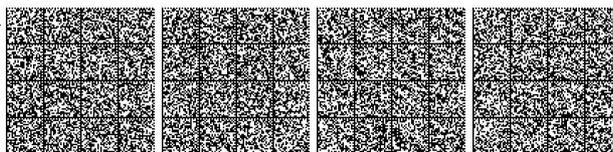
l'art. 1, recante le «Finalità» della legge;

l'art 2, rubricato «Servizio di continuità assistenziale presso i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso», il quale dispone che, «In coerenza con la finalità di cui all'art. 1, presso tutti i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso, in adiacenza a quest'ultimo, è collocata una sede del servizio di continuità assistenziale, cui compete la gestione delle richieste di pronto soccorso caratterizzate da bassa criticità» (comma 1), stabilendo poi che «Con provvedimento della Giunta regionale sono adottate le misure organizzative necessarie ai fini dell'attuazione del presente articolo» (comma 2);

l'art. 3 — «Norma finanziaria» — precisa infine che «La presente legge non comporta nuove spese o minori entrate per il bilancio regionale, configurandosi come atto di programmazione generale, cui faranno seguito provvedimenti amministrativi a cura della competente struttura regionale».

La legge n. 66/2018 della Regione Puglia presenta profili d'illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 2, comma 1, il quale, come si dirà, eccede le competenze legislative regionali invadendo la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'«ordinamento civile» di cui all'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione.

L'art. 2, comma 1, della legge regionale in questione viene dunque impugnato con il presente ricorso *ex art. 127 Cost.* affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti



MOTIVI

Secondo quanto dichiarato dall'art. 1, la legge regionale 18 dicembre 2018, n. 66 ha la finalità, in coerenza con l'art. 10, comma 1, dello Statuto della Regione Puglia, di creare una più solida integrazione tra ospedale e territorio, decongestionando l'attività delle strutture di pronto soccorso dagli interventi connessi a problematiche di bassa criticità, così da aumentare l'appropriatezza delle cure e ridurre i tempi d'attesa da parte degli utenti.

Trattasi quindi di una disciplina volta, in linea generale, a migliorare l'erogazione del servizio sanitario, nell'ottica di una migliore fruibilità dello stesso da parte degli assistiti.

In questa prospettiva, l'art. 2 prevede, al comma 1, la collocazione, in adiacenza ai presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso, di una struttura di continuità assistenziale alla quale affidare i casi meno gravi, con il dichiarato intento, come detto, di migliorare le modalità organizzative di erogazione del servizio sanitario affiancando all'attività dei medici dei servizi dell'emergenza sanitaria territoriale quella dei medici dei servizi di continuità assistenziale ai quali viene affidata «la gestione delle richieste di pronto soccorso caratterizzate da bassa criticità».

Così disponendo, la norma viene tuttavia ad incidere sulle modalità organizzative di erogazione delle attività dei medici di continuità assistenziale e sui compiti di questi ponendosi in contrasto con i principi che ispirano l'Accordo collettivo nazionale di settore vigente che, nell'indicare le funzioni attribuite ai medici di continuità assistenziale, ne demanda l'organizzazione agli Accordi integrativi regionali.

Ma prima di procedere oltre, è d'uopo rammentare che, sin dall'epoca dell'istituzione — con la legge 23 dicembre 1978, n. 833, cd. prima riforma sanitaria — del servizio sanitario nazionale, l'organizzazione e il trattamento normativo ed economico del personale sanitario a rapporto convenzionale sono stati disciplinati dalla legge e, sulla base di questa, da accordi collettivi nazionali stipulati tra una delegazione di parte pubblica — allora costituita dal Governo, dalle regioni e dall'Associazione nazionale dei comuni italiani — e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in campo nazionale di ciascuna categoria e poi resi esecutivi con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri: accordi ai quali avrebbero dovuto conformarsi, al fine di garantire l'uniformità del trattamento a livello nazionale, le singole convenzioni (v. art. 48 legge n. 833/1978).

L'art 8 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 — c.d. seconda riforma sanitaria — ha confermato questo assetto dei rapporti tra le strutture del Servizio sanitario nazionale e il personale in questione stabilendo che «Il rapporto tra il Servizio sanitario nazionale, i medici di medicina generale ed i pediatri di libera scelta è disciplinato da apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati, ai sensi dell'art. 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, con le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative in campo nazionale» (art. 8, comma 1, decreto legislativo n. 502/1992).

Il richiamato art. 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, dopo aver istituito e definito la composizione di una struttura tecnica interregionale per la disciplina dei rapporti con il personale convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, destinata a rappresentare la delegazione di parte pubblica per il rinnovo degli accordi riguardanti il personale sanitario a rapporto convenzionale, rinvia ad un accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano; per la disciplina del procedimento di contrattazione collettiva relativo ai predetti accordi «tenendo conto di quanto previsto dagli articoli 40, 41, 42, 46, 47, 48 e 49 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

In particolare, e per quanto qui interessa, l'art. 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 — come modificato dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 — disciplina il procedimento di contrattazione collettiva nel settore pubblico stabilendo, tra l'altro, che «La contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi» (comma 3) e che «La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono» (comma 3-bis).

Per quanto specificamente riguarda il personale sanitario a rapporto convenzionale, l'art. 2-*nonies* del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 — aggiunto dalla legge di conversione 26 maggio 2004, n. 138 —, riprendendo quanto a suo tempo previsto dall'art. 48 della legge n. 833/1978, stabilisce che «Il contratto del personale sanitario a rapporto convenzionale è garantito sull'intero territorio nazionale da convenzioni conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati mediante il procedimento di contrattazione collettiva definito con l'accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano previsto dall'art. 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, e successive modificazioni. Tale accordo nazionale è reso esecutivo con intesa nella citata Conferenza permanente, di cui all'art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

In attuazione di tale previsione è stato perciò concluso l'Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, reso esecutivo dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le



Province autonome di Trento e Bolzano con intesa sancita nella seduta del 23 marzo 2005 il quale — in conformità a quanto previsto dall'art. 8, comma 1, del decreto legislativo n. 502/1992 e ss.mm.ii. e come modificato ed integrato dai successivi Accordi resi esecutivi con intese sancite dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nelle sedute, rispettivamente, del 29 luglio 2009 e dell'8 luglio 2010 — regola, «sotto il profilo economico, giuridico ed organizzativo, il rapporto di lavoro autonomo convenzionato per l'esercizio delle attività professionali, fra i medici di medicina generale e le Aziende sanitarie locali, per lo svolgimento, nell'ambito e nell'interesse del SSN, dei compiti e delle attività relativi ai settori di:

- a) assistenza primaria;
- b) continuità assistenziale;
- e) medicina dei servizi territoriali;
- d) emergenza sanitaria territoriale» (art. 13).

In particolare, gli articoli da 62 a 73 dell'Accordo disciplinano il rapporto di lavoro dei medici affidatari di incarichi di continuità assistenziale — espressamente contemplata fra i livelli essenziali di assistenza: v., da ultimo, l'art. 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 — prevedendo, all'art. 62, i criteri generali che presidono allo svolgimento dell'attività e, all'art. 67, i compiti dei medici.

L'art. 62 — rubricato «Criteri generali» — per quanto qui interessa dispone che:

«Nell'ambito delle attività in équipe, Utap - Unità territoriali di assistenza primaria: n.d.r. — o altre forme associative delle cure primarie, ai medici di continuità assistenziale sono attribuite funzioni coerenti con le attività della medicina di famiglia, nell'ambito delle rispettive funzioni, al fine di un più efficace intervento nei confronti delle esigenze di salute della popolazione» (comma 3);

«L'attività di continuità assistenziale può essere svolta in modo funzionale, nell'ambito delle équipes territoriali, secondo un sistema di disponibilità domiciliare o in modo strutturato, in sedi territoriali adeguatamente attrezzate, sulla base di apposite determinazioni assunte nell'ambito degli Accordi regionali» (comma 4);

«Nell'ambito degli accordi regionali, i medici incaricati di espletare il servizio di continuità in uno specifico ambito territoriale, possono essere organizzati secondo modelli adeguati a facilitare le attività istituzionali e l'integrazione tra le diverse funzioni territoriali» (comma 5).

L'Accordo collettivo nazionale di settore ha dunque compiutamente disciplinato il servizio di continuità assistenziale stabilendone requisiti e modalità di esercizio.

In dettaglio:

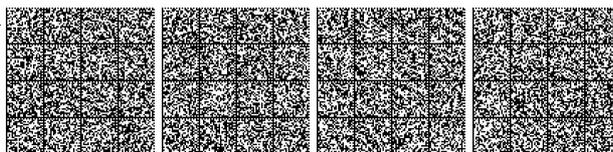
a) l'attività di continuità assistenziale può essere svolta, in modo strutturato, in sedi territoriali adeguatamente attrezzate «sulla base di apposite determinazioni assunte nell'ambito degli Accordi regionali» (enfasi aggiunta);

b) «Nell'ambito degli accordi regionali, i medici incaricati di espletare il servizio di continuità in uno specifico ambito territoriale, possono essere organizzati secondo modelli adeguati a facilitare le attività istituzionali e l'integrazione tra le diverse funzioni territoriali» (enfasi aggiunta).

L'art. 67 dell'Accordo definisce invece i compiti e gli obblighi dei medici di continuità assistenziale anche in questo caso rinviano, per taluni aspetti e profili, agli altri livelli di contrattazione collettiva, regionale o aziendale.

Dal complesso delle riportate disposizioni risulta dunque evidente che con riferimento sia all'organizzazione del servizio sia alla definizione dei compiti del personale sanitario la contrattazione collettiva nazionale o provvede direttamente oppure rinvia alla contrattazione collettiva regionale: il che vale, in particolare, per quanto attiene allo svolgimento, in modo strutturato, dell'attività di continuità assistenziale «in sedi territoriali adeguatamente attrezzate» (art. 62, comma 4, ACN 23 marzo 2005) ovvero, per ciò che riguarda l'organizzazione dell'attività in questione, «secondo modelli adeguati a facilitare le attività istituzionali e l'integrazione tra le diverse funzioni territoriali» (art. 62, comma 5, ACN 23 marzo 2005).

In tale contesto si inserisce dunque la norma regionale qui impugnata la quale, stabilendo che «presso tutti i presidi ospedalieri dotati di pronto soccorso, in adiacenza a quest'ultimo, è collocata una sede del servizio di continuità assistenziale, cui compete la gestione delle richieste di pronto soccorso caratterizzate da bassa criticità», interviene regolando sia il profilo organizzativo sia quello più specificamente contenutistico dell'attività di continuità assistenziale: il profilo organizzativo, nella misura in cui prevede l'istituzione di una sede del servizio presso ciascun presidio ospedaliero dotato di pronto soccorso; il profilo contenutistico, in quanto affida ai medici di continuità assistenziale operanti presso quelle sedi la gestione delle richieste di pronto soccorso caratterizzate da bassa criticità altrimenti rientranti nelle competenze dei medici incaricati dell'emergenza sanitaria territoriale.



In tal modo, però, disciplinando l'organizzazione e il contenuto dell'attività di continuità assistenziale, la disposizione regionale interviene su materia riservata dalla legge — statale — alla contrattazione collettiva — nazionale e regionale — eccedendo così dagli ambiti attribuiti dalla Costituzione alla competenza legislativa delle regioni ed invadendo di converso quello riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, comma 2, lettera l) della Carta fondamentale.

La giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte è infatti da tempo fermamente orientata nel senso di ritenere che gli ambiti e gli oggetti riservati dalla legge alla contrattazione collettiva e ai diversi livelli nei quali questa si articola afferiscono alla materia dell'«ordinamento civile» e, come tali, sono *in radice* preclusi all'intervento regionale.

Perciò, quando — come nella presente fattispecie — un contratto collettivo nazionale determina, negli ambiti di disciplina ad esso riservati da una legge dello Stato, le materie e i limiti entro i quali deve svolgersi la contrattazione collettiva integrativa, non è consentito ad una legge regionale derogare a quanto in tal senso disposto dal contratto collettivo nazionale (v., con riferimento all'istituto della mobilità, la sentenza n. 68/2011).

Nella sentenza n. 256/2012 si è poi ribadito che le disposizioni regionali che incidono su aspetti del rapporto di lavoro riservati alla contrattazione collettiva, violano l'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost. «in quanto i profili suddetti rientrano nella materia dell'ordinamento civile, appartenente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (v. anche, per l'afferenza all'ordinamento civile delle materie riservate dalla legge alla contrattazione collettiva, la sentenza n. 257/2016).

Da ultimo, e proprio con specifico riferimento alla disciplina del rapporto convenzionale con i medici di medicina generale contenuta negli accordi collettivi previsti dall'art. 8 del decreto legislativo n. 502/1992, codesta ecc.ma Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma di legge regionale riprodotiva del contenuto di una disposizione dell'Accordo collettivo integrativo del 16 settembre 2006 affetta da nullità in quanto contrastante con l'Accordo collettivo nazionale del 23 marzo 2005 e con l'art. 40 del decreto legislativo n. 165/2001, che delimita gli ambiti della contrattazione collettiva ed i rapporti tra il livello di contrattazione nazionale ed i corrispondenti livelli regionali ed aziendali (sent. n. 186/2016).

Nell'occasione si è appunto affermato che «La stessa contrattazione collettiva nazionale in materia di personale sanitario a rapporto convenzionale, fondata sull'espressa previsione delle norme statali precedentemente richiamate, è certamente parte dell'ordinamento civile. Essa difatti si inserisce nel peculiare sistema integrato delle fonti cui la legge statale pone un forte presidio per garantirne la necessaria uniformità.

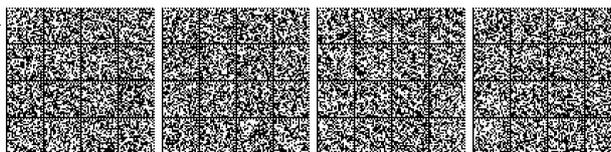
Recuperare l'inapplicabile clausola dell'AIR, affetta da nullità, attraverso una prescrizione legislativa regionale, assunta in assoluta carenza di competenza legislativa, determina di per sé l'illegittimità costituzionale della norma.

Rispetto alla richiamata giurisprudenza costituzionale in materia di impiego pubblico non esistono, sotto il profilo del presente giudizio, apprezzabili differenze per il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale con il Servizio sanitario nazionale, ascrivibile alla cosiddetta «parasubordinazione».

Infatti, vengono parimenti in evidenza le medesime esigenze di regolazione uniforme dei rapporti convenzionali dei medici con il Servizio sanitario nazionale giacché la disciplina specifica è costituita da una forte integrazione tra la normativa statale e la contrattazione collettiva nazionale (con una rigorosa delimitazione degli ambiti dell'ulteriore contrattazione decentrata) con un limitato rinvio — ma solo per ambiti e materie ben delineati — alla legislazione regionale, secondo schemi comuni agli altri settori del pubblico impiego».

E dunque, quando, come nella fattispecie, un contratto/accordo collettivo nazionale, negli ambiti di disciplina ad esso riservati da una legge dello Stato, regola direttamente alcuni profili del rapporto di lavoro ovvero determina le materie e gli aspetti sui quali può e deve svolgersi la contrattazione collettiva integrativa, non è consentito alle regioni intervenire dettando, con proprie leggi, una disciplina autonoma e diversa.

La previsione regionale che qui si censura, disciplinando l'organizzazione del servizio di continuità assistenziale presso i servizi ospedalieri dotati di pronto soccorso e demandando ai sanitari incaricati del servizio la gestione delle richieste di pronto soccorso caratterizzate da bassa criticità, è quindi costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) Cost., perché, intervenendo su oggetti riservati alla contrattazione collettiva di settore, legifera su materia, quella dell'ordinamento civile, ad essa totalmente preclusa.



P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 66 del 18 dicembre 2018, pubblicata nel B.U.R. Puglia n. 161 suppl. del 20 dicembre 2018, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 14 dicembre 2019.

Roma, 18 febbraio 2019

Il vice Avvocato generale dello Stato: MARIANI

L'Avvocato dello Stato: RANUCCI

19C00073

N. 57

Ordinanza dell'11 ottobre 2018 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria sul ricorso proposto da Associazione Lega per l'abolizione della caccia onlus e altri contro Regione Liguria e altri

Caccia - Norme della Regione Liguria - Disposizioni relative al prelievo venatorio - Delimitazione dell'orario giornaliero per l'esercizio della caccia da appostamento fisso o temporaneo alla selvaggina migratoria - Annotazione sul tesserino venatorio dei capi abbattuti subito dopo l'abbattimento accertato.

- Legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), artt. 34, comma 7-bis, ultimo periodo, e 38, comma 8.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 531 del 2018, proposto da:

Associazione Lega per l'abolizione della caccia onlus, Associazione Lav Lega Anti Vivisezione, Ente nazionale protezione animali Enpa Onlus, Associazione Wwf Italia Onlus, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Claudio Linzola, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Milano, via Hoepli n. 3;

Contro Regione Liguria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Barbara Baroli, Leonardo Castagnoli, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Nei confronti Unione Enalcaccia non costituito in giudizio; e con l'intervento di ad *opponendum*:

Federcaccia della Regione Liguria, A.N.U.U. - Associazione dei migratoristi italiani per la conservazione dell'ambiente naturale, sede regionale Liguria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Andrea Mozzati, Pietro Balletti, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio Pietro Balletti in Genova, via Corsica n. 2/11;

Per l'annullamento, previa sospensione, della deliberazione della Giunta regionale della Liguria, n. 355 del 23 maggio 2018, avente ad oggetto: «Calendario venatorio regionale stagione 2018/19 - Art. 34, comma 4, l.r. n. 29/1994».

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Liguria;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 settembre 2018 il dott. Roberto Pupilella e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



Con ricorso notificato in data 23 luglio 2018 le Associazioni ricorrenti hanno impugnato la deliberazione della Giunta regionale della Liguria, n. 355 del 23 maggio 2018, avente ad oggetto il «Calendario venatorio regionale per la stagione di caccia 2018/19».

È censurata, sotto plurimi profili, l'illegittimità della deliberazione in parola, per essersi Regione Liguria asseritamente discostata dalle prescrizioni dettate dall'ISPRA con parere del 31 maggio 2017, e per aver così adottato un calendario venatorio suscettibile di arrecare nocumento alla fauna stanziale e migratrice presente sul territorio regionale.

In particolare, le ricorrenti hanno prospettato dieci motivi di censura, enucleabili — eccezion fatta per il sesto ed il nono, relativi alla questione di legittimità costituzionale di cui si dirà *infra* — come segue:

I) «Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del travisamento dei fatti, del difetto di istruttoria e di motivazione — violazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 157/92», in quanto il calendario avrebbe previsto, contrariamente ed immotivatamente al parere ISPRA, relativamente alle specie Tordo Bottaccio, Cesena, Colombaccio e Merlo, due giornate aggiuntive di caccia dal primo ottobre al 30 novembre. La caccia in tali giornata sarebbe poi ammessa con la modalità da appostamento senza alcuna specificazione in luogo della modalità appostamento fisso come prescritto da ISPRA;

II) Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del travisamento dei fatti, del difetto di istruttoria — difetto di motivazione — violazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 157/92» in quanto Regione Liguria non avrebbe recepito integralmente il parere dell'ISPRA, avendo concesso che l'attività venatoria nel periodo 1° ottobre - 30 novembre 2018, potesse essere esercitata anche da appostamenti temporanei;

III) «Illegittimità per eccesso di potere e violazione dell'art. 3 della legge n. 241/90 per difetto di motivazione» in quanto il calendario venatorio, in preteso contrasto con il parere ISPRA, avrebbe consentito la conclusione del periodo di caccia al 20 gennaio anziché al 31 dicembre e che non avrebbe previsto un meccanismo *ad hoc* per sospendere l'attività venatoria in caso di ondate di gelo;

IV) «Violazione dell'art. 18 della legge n. 157/92 — illegittimità per eccesso di potere per difetto di istruttoria in relazione all'art. 34, comma 8, della l.r. n. 29/94» in quanto il numero di esemplari prelevabili 25 non sarebbe conforme al parere ISPRA;

V) «Violazione dell'art. 18, primo comma, lett. d) della legge n. 157/92», in quanto da un lato, l'anticipazione al 16 settembre della caccia al cinghiale sarebbe in contrasto con la normativa statale che, per converso, la ammette soltanto a partire dal 1° ottobre e dall'altro lato, tale anticipo non sarebbe coerente col dettato normativo nazionale di riferimento e non risulterebbe condivisibile sotto il profilo tecnico-scientifico, in considerazione del rilevante impatto che la tecnica di prelievo prevista (vale a dire, in forma collettiva e con cani al seguito) esercita sulle specie non target;

VII) «Violazione dell'art. 18, comma 7, della legge n. 157/92 e dell'art. 34 della l.r. n. 29/94»;

VIII) «Illegittimità per eccesso di potere per difetto di istruttoria e difetto di motivazione», in quanto per quanto riguarda l'allodola sarebbe previsto un numero di capi abbattibili pari a 50 senza tenere conto dei capi prelevati fuori regione e, per quanto riguarda la moretta, la previsione dell'inizio della relativa attività venatoria al 1° novembre sarebbe inadeguata perché la migrazione di tale specie terminerebbe solo a fine novembre;

X) «Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria e della motivazione e violazione dell'art. 3 della legge n. 241/90 — violazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 157/92», in quanto la regione non avrebbe preso in considerazione aree umide in relazione alle quali gli uccelli acquatici dovrebbero essere protetti dal disturbo recato loro dalla caccia, rimanendo così sprovvisti di adeguata tutela.

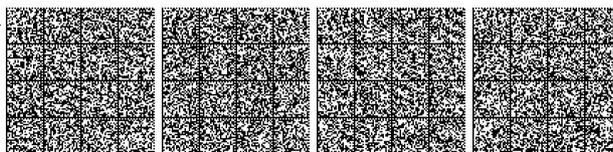
Con il sesto ed il nono motivo parte ricorrente ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 34, comma 7-bis della l.r. n. 57/92, e 38, comma 8, della medesima legge, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.

Con sentenza parziale n. 769 del 4 ottobre 2018, questo Tribunale amministrativo regionale si è pronunciato su tutti motivi di ricorso.

Nello specifico il Tribunale ha respinto, in quanto infondati, i motivi: primo, secondo, terzo (limitatamente alla censura relativa alla mancata attivazione di un meccanismo *ad hoc* finalizzato a interrompere l'attività venatoria nei confronti della beccaccia nel caso di ondate di gelo).

È stato anche respinto dal Collegio l'ottavo motivo.

La Sezione ha invece ritenuto fondati ed ha accolto il primo motivo con riguardo alla sola Cesena, il terzo motivo con riguardo alla posticipazione della chiusura dell'attività venatoria nei confronti della beccaccia al 20 gennaio anziché al 31 dicembre, ed il quarto sempre in relazione al prolungamento del calendario venatorio in gennaio.



Il Tribunale ha poi accolto il quinto motivo, imponendo all'amministrazione di non estendere il periodo di caccia al cinghiale oltre il trimestre previsto dalla legge, rimanendo salve le norme previste dalla legge n. 248/2005 che disciplina il prelievo in forma selettiva di bovini, cervidi ed ungulati tra i quali rientra il cinghiale.

È stato invece dichiarato inammissibile il settimo motivo di ricorso; ed è stato infine accolto il decimo motivo.

Questo Tribunale amministrativo regionale ha ritenuto, poi, che l'esame delle censure relative al sesto e nono motivo di impugnazione dovessero essere esaminate separatamente, ravvisando gli estremi di rimessione alla Corte costituzionale della prospettata illegittimità costituzionale.

In particolare, il sesto motivo di impugnazione formulato da parte ricorrente inerisce all'orario di caccia giornaliero previsto all'art. 1, primo comma, lett. g) del calendario venatorio gravato.

Tale norma recepisce l'art. 34, comma 7 bis, della l.r. n. 29/94, che secondo parte ricorrente sarebbe incostituzionale, in quanto non rispettoso dell'art. 18 comma 7 della legge statale n. 157/92 e, dunque si porrebbe in violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera s) della Carta costituzionale.

La questione appare rilevante nel giudizio e non manifestamente infondata.

L'art. 34 comma 7-bis ultimo periodo della legge regionale stabilisce che: «La caccia da appostamento temporaneo e fisso alla selvaggina migratoria è consentita fino a mezz'ora dopo il tramonto.»

L'art. 18 comma 7 della legge statale stabilisce che: «La caccia è consentita da un'ora prima del sorgere del sole fino al tramonto. La caccia di selezione agli ungulati è consentita fino ad un'ora dopo il tramonto.»

Come evidenziato da parte ricorrente, su tale questione si è già espressa, indirettamente, la Corte costituzionale con sentenza n. 191/2011.

Segnatamente, l'art. 34 comma 7-bis ultimo periodo, nella parte in cui consente di continuare l'esercizio della caccia da appostamento alla selvaggina migratoria fino a mezz'ora dopo il tramonto, è stato richiamato dall'art. 1 della l.r. 29 settembre 2010, n. 15, volta a modificare l'art. 1 della legge regionale 6 giugno 2008, n. 12, di approvazione del calendario venatorio regionale triennale per le stagioni 2008-2011.

La norma in questione, a seguito di apposito ricorso proposto dal Governo, è stata dichiarata illegittima dalla sentenza della Corte costituzionale n. 191 del 15 giugno 2011.

La suddetta decisione, dichiarando l'illegittimità dell'art. 1 della l.r. n. 15/2010, ha travolto il principio recato dall'art. 34, comma 7-bis, ultimo periodo, della l.r. n. 29/1994, senza tuttavia incidere direttamente sullo stesso che è ancora presente nel testo della legge, non essendone stata dichiarata formalmente l'illegittimità.

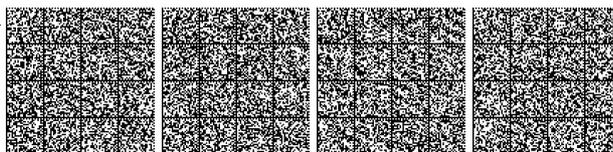
Il Giudice costituzionale, infatti, nel dispositivo della sentenza, si è limitato a censurare la disposizione impugnata, senza dichiarare «in via consequenziale» l'illegittimità della norma richiamata.

Tuttavia, nelle considerazioni in diritto, la Corte ha espressamente affermato che «la disciplina statale, che delimita il periodo entro il quale è consentito l'esercizio venatorio, è ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciatili, rientrando nella materia della tutela dell'ambiente, vincolante per il legislatore regionale (sentenze n. 272 del 2009 e n. 313 del 2006, nonché, successivamente, sentenze n. 233 del 2010 e n. 193 del 2010).

Posto che la disciplina sulla delimitazione temporale del periodo in cui è permesso il prelievo venatorio ha ad oggetto, oltre che l'individuazione dei periodi dell'anno in cui esso è consentito, anche i limiti orari nei quali quotidianamente detta attività è lecitamente svolta in relazione a determinate specie cacciatili, risulta evidente che la disposizione censurata, consentendo la caccia da appostamento fisso o temporaneo alla selvaggina migratoria ancora per mezz'ora dopo il tramonto del sole, così oltrepassando il limite ordinariamente fissato per questa dall'art. 18, comma 7, della legge n. 157 del 1992, costituisce violazione del livello apprestato dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.»

Alla luce di quanto sopra, il Collegio, conclusivamente, ritiene necessario disporre la sospensione del giudizio e sottoporre alla Corte costituzionale la seguente questione incidentale di legittimità costituzionale, rilevante ai fini della definizione del giudizio «a quo», volta ad ottenere una pronuncia pregiudiziale circa la possibile illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 7-bis, ultimo periodo, della l.r. n. 29/1994 sulla cui base è stato adottato l'art. 1, primo comma, lett. g) del calendario venatorio impugnato, in quanto violativo dell'art. 18 della legge statale n. 157/92 e, dunque, dell'art. 117, comma secondo, lettera s) della Carta costituzionale.

Per quanto attiene al nono motivo, parte ricorrente ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, ottavo comma della l.r. n. 29/94, come modificato dalla l.r. n. 10/2017, a cui l'art. 3 del calendario venatorio impugnato opera integrale rinvio.



Secondo le associazioni ricorrenti la citata disposizione regionale non appare rispettosa dell'art. 12, comma 12-*bis* della legge statale 1 n. 57/92 e, dunque, dell'art. 117, comma secondo, lettera *s*) della Carta costituzionale.

La questione appare rilevante e non manifestamente infondata.

In punto rilevanza, si evidenzia che in ragione del rinvio da parte dell'art. 3, comma 1, del provvedimento amministrativo impugnato alle disposizioni di cui all'art. 38, ottava comma della l.r. n. 29/94, la declaratoria d'incostituzionalità della norma censurata comporterebbe l'illegittimità del provvedimento medesimo e, dunque, il suo necessario annullamento da parte di questo T.A.R.

In punto non manifesta infondatezza, si evidenzia che l'art. 12, comma 12-*bis* della legge statale n. 157/92 prescrive che «La fauna selvatica stanziale e migratoria abbattuta deve essere annotata sul tesserino venatorio di cui al comma 12 subito dopo l'abbattimento».

Ciò significa che non appena un animale viene abbattuto dal cacciatore, sorge in capo a quest'ultimo l'obbligo giuridico di registrarlo immediatamente sul tesserino venatorio regionale.

La disciplina in parola è improntata sia a finalità statistiche, sia al monitoraggio delle quote massime di esemplari cacciati su una determinata area geografica.

Tali finalità sono considerate dall'ordinamento di massima rilevanza, ai fini della tutela della fauna e dell'ecosistema in cui viene esercitata l'attività venatoria.

Ed invero, le violazioni in materia di annotazione del tesserino venatorio regionale comportano, per vero, l'applicazione della sanzione amministrativa di cui all'art. 31, comma primo, lett. *i*), della legge n. 157/92.

L'art. 3, comma 1 della D.G.R. n. 335/18 (calendario venatorio impugnato) dispone, invece, che: «Il tesserino venatorio regionale deve essere rilasciato annualmente dagli organismi preposti e deve essere compilato dal cacciatore in tutte le parti relative alla giornata di caccia, così come disposto dall'art. 38 della l.r. n. 29/94 e successive modificazioni ed integrazioni e dalle istruzioni riportate sul tesserino medesimo».

La disposizione rimanda direttamente all'art. 38, comma 8 della l.r. n. 29/94 (come modificato dalla l.r. n. 10/2017) che dispone: «il cacciatore deve inoltre indicare, negli appositi spazi relativi alla fauna stanziale e migratoria, la sigla del capo abbattuto subito dopo l'abbattimento accertato».

Il calendario venatorio, nella parte in cui rinvia al precetto di cui all'art. 38, comma 8 della l.r. n. 29/94 si pone in netto ed evidente contrasto con l'art. 12, comma 12-*bis* della legge statale n. 157/92 (introdotto dall'art. 31 della legge n. 122/2016 in relazione al Caso EU Pilot 6955/14/ENVI), che, invece, prescrive che l'annotazione sia fatta indipendentemente dall'accertamento in ordine all'avvenuto abbattimento del capo soppresso.

Ed invero, la disciplina statale prescrive che l'annotazione del capo abbattuto sia immediata e non, invece, subordinata ad alcun «accertamento» da parte del cacciatore.

La previsione — contenuta nella legge regionale, a cui espressamente rinvia l'art. 3 dell'impugnato calendario venatorio — di tale accertamento, determina la possibilità, per i cacciatori, di escludere da conteggi e registrazioni gli animali uccisi ma non rintracciati e/o recuperati per i più disparati motivi (ricerca nella vegetazione, o in aree impervie, paludose e lacustri, o sopraggiunte condizioni di scarsa luminosità, errore, ecc.).

L'introduzione dell'accertamento dell'abbattimento elude pertanto la *ratio* della norma statale, diretta ad assicurare la massima tempestività ed accuratezza della registrazione delle prede (ai fini del rispetto per esempio del carniere massimo giornaliero e stagionale fissati, per ciascun cacciatore; per evitare che siano abbattuti animali poi non registrati sul tesserino, per eludere la vigilanza, ecc.).

Secondo principi costantemente affermati dalla Corte costituzionale, la disciplina sulla caccia ha per oggetto la fauna selvatica, che rappresenta «un bene ambientale di notevole rilievo, la cui tutela rientra nella materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Tale tutela è affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, che deve provvedervi assicurando un livello di tutela, non «minimo», ma «adeguato e non riducibile» (Corte costituzionale, sent. n. 193 del 2010).

In particolare, l'art. 18 della legge n. 157/92 garantisce «nel rispetto degli obblighi comunitari contenuti n. 79/409/CEE, standard minimi ed uniformi, di tutela della fauna sull'intero territorio nazionale, ha natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto implica il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 227 del 2003 e n. 536 del 2002)» (Corte cost., n. 233 del 2010).

Da ciò consegue che le norme statali rappresentano limiti invalicabili per l'attività legislativa delle regioni, dettando norme imperative che devono essere rispettate sull'intero territorio nazionale per primarie esigenze di tutela ambientale.



La citata norma del calendario impugnato appare costituzionalmente illegittima, perché non rispettosa dell'art. 12, comma 12-*bis* della legge n. 157/92 (introdotto dall'art. 31 della legge n. 122/2016 legge europea 2015/2016), che prescrive: «La fauna stanziale e migratoria abbattuta deve essere annotata sul tesserino venatorio di cui al comma 12, subito dopo l'abbattimento».

Tanto premesso e richiamata la citata sentenza n. 769 del 4 ottobre 2018 resa nel giudizio di cui in epigrafe, con la presente ordinanza il Collegio ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, ottavo comma della l.r. n. 29/94, come modificato dalla l.r. 10/2017, in quanto non rispettoso dell'art. 12, comma 12-*bis* della legge statale 1 n. 157/92 e, dunque, dell'art. 117, comma secondo, lettera s) della Carta costituzionale, essendo la questione rilevante ai fini della decisione del ricorso e non manifestamente infondata.

Per tutte le suesposte considerazioni, occorre rimettere le questioni alla Corte costituzionale.

Ai sensi dell'art. 23, secondo e terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità in relazione ai motivi di ricorso sesto e nono.

Ai sensi dell'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza è notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione Seconda), interlocutoriamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 7-bis, ultimo periodo, della l.r. n. 29/1994 in relazione all'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 8, della legge regionale n. 157/1992, in relazione all'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione;

dispone la sospensione in relazione ai due quesiti sopra indicati del presente giudizio e ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 19 settembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente, estensore;

Luca Morbelli, consigliere;

Angelo Vitali, consigliere.

Il Presidente, estensore: PUPILELLA

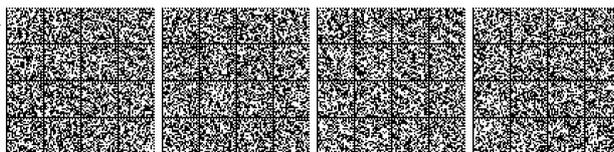
19C00112

N. 58

Ordinanza del 14 dicembre 2018 del Tribunale di Verona nel procedimento civile promosso da Guerrini Andrea, Tavella Angiola e Tonussi Paola contro Tavella Francesca, Tavella Paola e Tavella Elena.

Procedimento civile - Negoziazione assistita - Proposizione in giudizio di una domanda di pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti cinquantamila euro - Obbligo di esperire il procedimento di negoziazione assistita a pena di improcedibilità della domanda giudiziale.

– Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162, art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo.



In subordine:**Procedimento civile - Negoziazione assistita - Concorso tra il procedimento di negoziazione assistita e altri procedimenti conciliativi - Decorrenza del termine di procedibilità.**

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162, art. 3, comma 5.

TRIBUNALE ORDINARIO DI VERONA

TERZA SEZIONE CIVILE

Il giudice dott. Massimo Vaccari, ha pronunciato la seguente ordinanza, nella causa tra Andrea Guerrini, Angiola Tavella, Paola Tonossi, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Crosato Mauro del foro di Verona;

Contro Francesca, Paola Elena Tavella, tutte rappresentate e difese dall'avv. Amicabile Flavio del foro di Verona;

A scioglimento della riserva assunta all'udienza del 16 ottobre 2018.

La materia del contendere e la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale proposte.

Angiola Tavella, Andrea Guerrini e Paola Tonussi, i primi due nelle rispettive qualità di sorella e nipote di Romano Tavella, deceduto nel luglio del 2016, hanno convenuto in giudizio davanti a questo Tribunale Elena, Francesca e Paola Tavella, in qualità di figlie ed eredi del predetto, per sentirle dichiarare decedute dalla facoltà di accettare con beneficio d'inventario l'eredità del padre nonché per sentirle condannare alla restituzione in favore di Angiola Tavella e Paola Tonussi della somma di euro 20.000,00, ciascuna, e in favore di Andrea Guerrini della somma di euro 50.000 oltre a risarcimento dei danni anche morali arrecati agli attori.

La sola Angiola Tavella ha anche avanzato domanda di condanna delle convenute al pagamento in proprio favore della somma di euro 38.333,33.

A sostegno della suddetta domanda restitutoria gli attori hanno dedotto che, nell'anno 2014, avevano consegnato somme di pari importo al padre delle convenute affinché le investisse per loro conto in obbligazioni della società Adobe S.p.A., ma egli, anziché dare esecuzione a quel mandato, si era appropriato del denaro, tenendo così una condotta che, secondo gli attori, aveva integrato il reato di truffa ai loro danni.

A giustificazione della propria domanda di condanna delle convenute al pagamento della somma di euro 38.333,33 l'attrice Angiola Tavella ha dedotto che essa costituisce la quota di sua spettanza del controvalore di una serie di opere di suo padre, il noto pittore Aldo Tavella, che suo fratello Romano, quando era ancora in vita, aveva alienato a terzi, sebbene fossero in proprietà dei fratelli Tavella.

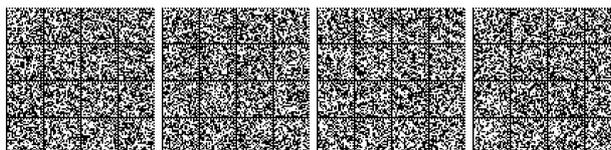
Le convenute si sono costituite in giudizio e, in via pregiudiziale, hanno eccepito il mancato esperimento della mediazione, ai sensi dell'art. 5, comma 1-bis, decreto legislativo n. 28/2010, poiché la presente controversia verterebbe in materia di successioni ereditarie.

Tale rilievo non può però essere condiviso, né con riguardo alle succitate domande restitutorie né con riguardo alle conseguenti domande risarcitorie, poiché esse trovano fondamento giuridico nelle norme in tema di responsabilità extracontrattuale e la qualità di eredi del responsabile delle convenute (si noti che gli attori Andrea Guerrini e Paola Tavella non sono comunque eredi di Romano Tavella) non vale a conferire a tale controversia carattere successorio nel senso di cui alla norma sopra citata.

Essa infatti si riferisce alle controversie riguardanti la legittimità della allocazione del patrimonio del *de cuius*.

Occorre tuttavia rilevare che, avuto riguardo al *quantum* delle domande restitutorie di Angiola Tavella e Paola Tonussi, esse, come già anticipato da questo giudice alle parti con l'ordinanza del 4 luglio 2018, risultano soggette alla condizione di procedibilità della negoziazione assistita, ai sensi dell'art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo, decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 atteso che ciascuna di esse è di importo di gran lunga inferiore al limite previsto per l'esperimento di tale procedura.

Deve infatti escludersi che gli importi oggetto di tali domande possano essere cumulati tra loro e con quello della domanda del Guerrini, determinando così il superamento del valore previsto per l'osservanza della condizione di procedibilità (euro 50.000,00).



Infatti l'espressione utilizzata dall'art. 3, comma 1, secondo periodo, decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 («... chi intende proporre in giudizio una domanda di pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti cinquantamila euro») induce a ritenere che ogni domanda soggettivamente cumulata nel giudizio sia soggetta a negoziazione assistita, se di importo inferiore a quello indicato.

Né si potrebbe giungere ad una diversa conclusione in base al disposto dell'art. 10, secondo comma, c.p.c., che individua i criteri determinativi della competenza per valore delle cause civili. Tale norma infatti non è riferibile anche al caso in esame e ogni caso, essa, per giurisprudenza pacifica, non trova applicazione nelle ipotesi, come quella di specie, di litisconsorzio facoltativo, e quindi, per essi, la competenza per valore si determina in base al valore di ogni singola domanda (*ex plurimis* Cassazione civile sez. VI, 06/02/2017, n. 3107).

Le medesime considerazioni sin qui svolte valgono anche se si cumulano agli importi delle domande sopra menzionate quelli delle domande risarcitorie avanzate dall'attrice che, attenendo al solo danno morale, non raggiungerebbero comunque il succitato limite.

Orbene, ad avviso di questo giudice può dubitarsi della legittimità costituzionale della succitata previsione del decreto-legge n. 132/2014.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo, del decreto-legge n. 132/2014, convertito nella legge 10 novembre 2014, n. 162.

La norma che viene qui in rilievo è contenuta nel decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile).

Ad avviso di questo giudice la previsione difetta dei requisiti di necessità ed urgenza legittimanti la sua adozione con decreto legge, ravvisati, secondo il preambolo del testo del provvedimento normativo nella straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni in materia di degiurisdizionalizzazione e adottare altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile, nonché misure urgenti per la tutela del credito e la semplificazione e accelerazione del processo di esecuzione forzata.

Orbene, la possibilità di una verifica, da parte della Corte costituzionale, della sussistenza dei presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza, a prescindere dalla conversione o meno del provvedimento, è stata riconosciuta già con la sentenza n. 398 del 1998 che aveva peraltro precisato come tale scrutinio fosse consentito solo nei casi di «evidente mancanza», cioè quando «essa appaia chiara e manifesta perché solo in questo caso il sindacato di legittimità della Corte non rischia di sovrapporsi alla valutazione di opportunità politica riservata al Parlamento».

Dopo alcune pronunce di segno contrario tale posizione è stata riaffermata in altre pronunce (*cf.* sent. n. 341 del 2003; nn. 6 e 178, 196, 285 del 2004; nn. 62 e 272 del 2005) ed in particolare nella sentenza n. 171 del 2007.

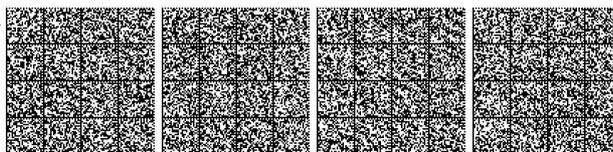
In quest'ultima decisione la Corte ha esplicitato ancor più chiaramente le ragioni a sostegno della sopra esposta conclusione:

a) da un lato la salvaguardia del corretto assetto dell'impianto delle fonti, che «è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso», con la conseguenza che «affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie»;

b) in secondo luogo per il particolare legame tra decreto e legge di conversione, per cui in sede di conversione «il Parlamento si trova a compiere le proprie valutazioni e a deliberare con riguardo ad una situazione modificata da norme poste da un organo cui di regola, quale titolare del potere esecutivo, non spetta emanare disposizioni aventi efficacia di legge» (§ 5 del «Considerato in diritto»).

L'orientamento del giudice costituzionale, teso a controllare direttamente i presupposti del decreto-legge nonostante l'intervento della legge di conversione, è stato ulteriormente ribadito nelle sentenze n. 128 del 2008 e n. 22 del 2012, che pure hanno ritenuto non solo ammissibile ma anche fondata la questione dell'evidente mancanza dei presupposti di cui all'art. 77, comma 2, Cost. e, da ultimo, nelle pronunce nn. 10/2015, 287/2016 e 170/2017.

Secondo il giudice delle leggi l'evidente mancanza dei presupposti per la decretazione di urgenza, che, si noti, ben può riguardare ogni norma contenuta nel provvedimento normativo adottato in via d'urgenza, può essere desunta da elementi intrinseci od estrinseci alla decretazione e tra i secondi sono stati elencati: in primo luogo il preambolo del decreto legge, dove è contenuta la giustificazione dei presupposti giuridici e dunque soprattutto dei requisiti di necessità ed urgenza del decreto legge stesso; in secondo luogo l'analisi tecnico normativa che l'accompagna; in terzo luogo il contesto normativo nel quale il provvedimento va ad inserirsi.



Con riguardo a quest'ultimo indice la Corte ha anche precisato che il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Costituzione, va ricollegato «ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (sentenza 22/2012).

Questa lettura peraltro presuppone necessariamente, ad avviso di questo giudice, che le norme contenute nel decreto legge, oltre ad essere coerenti, sotto il profilo funzionale, rispetto alla urgente necessità di provvedere, abbiano il medesimo termine di efficacia poiché, in caso contrario, viene vanificata quella uniformità teleologica che le deve accomunare.

Orbene, tornando al caso di specie, proprio quest'ultimo rilievo si può muovere alla norma che ha introdotto la negoziazione assistita quale presupposto processuale di alcune tipologie di controversie, tra le quali, per quel che qui rileva, quella in cui sia svolta una domanda di pagamento di somme non eccedenti cinquantamila euro.

Infatti, sebbene sia contenuta nella disciplina riguardante le misure di degiurisdizionalizzazione che, nel suo complesso, può ritenersi coerente all'esigenza, esposta nel preambolo del provvedimento normativo, di rendere maggiormente efficiente il sistema giudiziario, la sua entrata in vigore è stata differita di novanta giorni rispetto al momento della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Si tratta di un elemento intrinseco alla medesima norma che, in conformità ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, ben può assunto a indice della «manifesta insussistenza» dei presupposti della sua necessità ed urgenza.

Si noti, peraltro, come la scelta di un così peculiare regime, non solo non sia stata giustificata in nessun modo nella relazione alla legge di conversione del decreto-legge n. 132/2014, ma è anche in evidente e stridente contrasto con quella, invero coerente con il tipo di provvedimento normativo adottato e con le esigenze ad esso sottostanti, di attribuire immediata efficacia ad altre norme del medesimo capo II (si tratta invero di tutti gli altri articoli, regolanti lo svolgimento della procedura di negoziazione assistita sia facoltativa che obbligatoria).

Infatti per esse è stata prevista, all'art. 23 del decreto-legge n. 132/2014, l'entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione del decreto legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

La norma in esame confligge pertanto in primo luogo con l'art. 77 della Costituzione ma anche con l'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988 che stabilisce che: «I decreti devono contenere misure di immediata applicazione» e che, pur non avendo sul piano formale rango costituzionale, esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge (in questi termini *cf.*: Corte cost. 22/2012 e n. 170/2017).

La scelta di attribuire ad essa una efficacia differita, diversamente dalle altre norme del medesimo capo, dedicate alla negoziazione assistita facoltativa, risulta anche irragionevole, e quindi in contrasto con l'art. 3 Cost. Entrambe le tipologie di questa ADR infatti hanno una funzione deflattiva per favorire la quale sarebbe stata necessaria l'immediata entrata in vigore delle relative discipline.

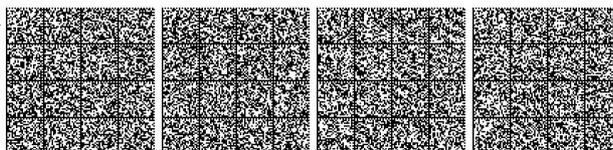
La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 132/2014, convertito nella legge 10 novembre 2014, n. 162 (nel caso in cui venga ritenuta inammissibile o infondata la questione di legittimità costituzionale di cui al precedente paragrafo).

Qualora si ritenga che l'art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo, decreto-legge n. 132/2014 non confligge con i parametri costituzionali citati nel precedente paragrafo la sua applicazione nel caso di specie determina un concorso tra due diverse condizioni di procedibilità: la negoziazione assistita per le domande restitutorie e risarcitorie e la mediazione per le restanti domande svolte in causa, poiché vertenti in materia successoria.

Orbene, il caso è disciplinato dall'art. 3, comma 5, che prevede che: «Restano ferme le disposizioni che prevedono speciali procedimenti obbligatori di mediazione e conciliazione, comunque denominati. Il termine di cui ai commi 1 e 2, per materie soggette ad altri termini di procedibilità decorre unitamente ai medesimi.» (la parte evidenziata dallo scrivente in grassetto è stata aggiunta in sede di conversione).

Apparentemente la norma ricalca il disposto dell'art. 23, comma 2, decreto legislativo n. 28/2010, ad eccezione dell'ultimo periodo di esso che prevede che: «I procedimenti di cui al periodo precedente sono esperiti in luogo di quelli previsti dal presente decreto».

In realtà questa piccola differenza fa sì che la disposizione qui in esame assuma un significato del tutto diverso da quello che ha la norma a cui si ispira.



Infatti, mentre quest'ultima delinea il rapporto tra mediazione obbligatoria e procedimenti conciliativi concorrenti in termini di alternatività, l'art. 3, comma 5, decreto-legge n. 132/2014 impone il cumulo tra negoziazione assistita e procedure stragiudiziali obbligatorie, per legge o per previsione contrattuale o statutaria.

In altri e più precisi termini con questa previsione il legislatore ha stabilito che l'esito negativo di una procedura stragiudiziale prevista obbligatoriamente per una determinata controversia (o domanda) non esonera le parti dall'esperimento della negoziazione assistita che sia prevista per quella stessa controversia e viceversa.

Che questo sia il significato della disposizione lo si evince anche dalla sua collocazione, dopo l'elenco dei giudizi per i quali la negoziazione assistita costituisce condizione di procedibilità della domanda giudiziale (comma 1).

Il secondo periodo, che è stato aggiunto in sede di conversione si riferisce ad una ipotesi diversa da quella contemplata dal primo, ossia al caso in cui il mancato espletamento delle diverse procedure di conciliazione, tra loro concorrenti, venga rilevato in sede di giudizio, e stabilisce che, quando ciò si verifichi, il termine per soddisfare le diverse condizioni di procedibilità decorre per tutte dallo stesso momento.

Di ciò si ha conferma dal dossier n. 235 del 27 ottobre 2014 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile - decreto-legge n. 132/14 - A.C. 2681 - Schede di lettura a cura del Servizio Studi - Dipartimento Giustizia della Camera dei Deputati).

In tale documento infatti si precisa che il relatore al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 132/2014, nel corso della relazione in Assemblea al Senato (16 ottobre 2014), con riguardo alla norma suddetta, aveva precisato che essa risolveva il rapporto tra le nuove procedure di cui agli articoli 1 e 2 e gli altri procedimenti speciali obbligatori di mediazione e di conciliazione.

Tale disciplina, data la sua formulazione, si applica non solo all'ipotesi in cui una stessa domanda sia soggetta ad una pluralità di condizioni di procedibilità ma anche al caso, come quello di specie, di cumulo oggettivo e soggettivo di domande, anche tra loro non connesse, sempre soggette a condizioni di procedibilità diverse, per le quali la mancanza del presupposto processuale venga rilevato nella pendenza del giudizio.

A fronte di tale ipotesi le differenti condizioni di procedibilità vanno tutte parimenti osservate.

Non convince infatti la soluzione, che, in via interpretativa, è stata suggerita da una parte della dottrina, di privilegiare la condizione di procedibilità della domanda da considerarsi principale, attenendosi quindi al criterio fissato dall'art. 31 c.p.c. per l'individuazione del giudice competente per territorio sulle domande accessorie.

Si deve infatti evidenziare che, sotto il profilo astratto, detto criterio, oltre a non essere stato espressamente richiamato nella norma in esame, si riferisce alle sole domande giudiziali.

Sotto il profilo pratico poi esso non è nemmeno utilizzabile, per risolvere il concorso tra negoziazione assistita e altre condizioni di procedibilità prima del giudizio, come dovrebbe invece essere, se si tiene presente che l'interessato non è tenuto ad esplicitare il titolo della propria pretesa quando promuove la procedura di negoziazione (l'art. 4, comma 1, non lo indica tra i requisiti di contenuto dell'invito a concludere la convenzione di negoziazione assistita) cosicché, in difetto di tale indicazione, non si potrebbe valutare l'accessorietà di una domanda rispetto all'altra che la parte interessata intendesse proporre.

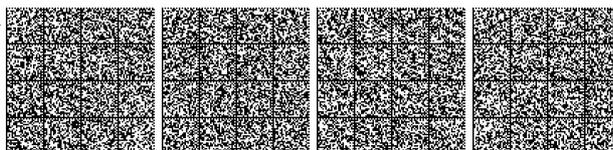
È chiaro allora che la disciplina qui in esame impone alle parti (in particolare agli attori perché interessati al soddisfacimento della condizione di procedibilità) di attivare, nel termine di quindici giorni che fosse loro assegnato da questo giudice ai sensi dell'art. 3, comma 2, ultimo periodo, decreto-legge n. 132/2014, sia la negoziazione assistita che la mediazione, senza dar loro la possibilità di scegliere una delle due ADR per soddisfare al contempo anche l'altra condizione di procedibilità.

Tale opzione è invece consentita dall'art. 23, comma 2, secondo periodo del decreto legislativo n. 28/2010, nel caso di concorso tra mediazione e altra condizione di procedibilità diversa dalla negoziazione assistita.

Se infatti optassero per una simile soluzione incorrerebbero nella declaratoria di improcedibilità della domanda soggetta alla condizione di procedibilità non promossa.

Questa prospettiva, oltre a determinare una duplicazione di costi, sicuramente gravosa, vista la necessità di assistenza difensiva in entrambe le procedure, costituisce un serissimo ostacolo al raggiungimento di una soluzione conciliativa tra le parti, essendo evidente che questa non può prescindere da un confronto su tutte le questioni controverse, da svolgersi nello stesso ambito.

Deve anche escludersi che tra le due ADR che vengono qui in rilievo vi sia quel nesso di complementarietà che la Corte costituzionale ha ravvisato (sentenza 22 giugno 2016, n. 28) tra negoziazione assistita e procedimento di messa in mora dell'assicuratore di cui agli articoli 145, 148 e 149 del decreto legislativo 7 settembre 2005,



n. 209 e che, secondo la suddetta pronuncia, rende la concorrenza di quei due istituti, nelle controversie relative a sinistri stradali, compatibile con i valori costituzionali.

Mediazione e negoziazione assistita infatti assolvono entrambe ad una funzione conciliativa, presentando l'ulteriore tratto comune di richiedere l'assistenza difensiva obbligatoria, e si differenziano solo per delle caratteristiche procedurali che non giustificano il contemporaneo esperimento di entrambe.

La norma qui in esame appare quindi in contrasto con l'art. 3 perché sottopone l'ipotesi del concorso della negoziazione assistita obbligatoria con la mediazione obbligatoria, o altre condizioni di procedibilità, ad una disciplina diversa da quella, contenuta nell'art. 23, secondo comma, del decreto legislativo n. 28/2010, del concorso tra mediazione obbligatoria e altre condizioni di procedibilità della domanda giudiziale, diverse dalla negoziazione assistita.

Al contempo la previsione confligge con l'art. 24 Cost. perché impone un doppio, contemporaneo filtro alla giurisdizione senza consentire opzioni alternative ed esponendo così le parti a costi significativi superflui.

Si rammenti che la Corte costituzionale, nell'affermare la legittimità di forme di accesso alla giurisdizione condizionate al previo adempimento di oneri quando questi siano finalizzati al perseguimento di interessi generali, ha precisato che, anche là dove ricorra tale circostanza, il legislatore «è sempre tenuto ad osservare il limite imposto dall'esigenza di non rendere la tutela giurisdizionale eccessivamente difficoltosa» (sentenza n. 154 del 1992; in termini analoghi, sentenze n. 360 del 1994, n. 406 del 1993, n. 530 del 1989), «deve contenere l'onere nella misura meno gravosa possibile» (sentenze n. 233 del 1996 e n. 56 del 1995), deve operare un «congruo bilanciamento» tra l'esigenza di assicurare la tutela dei diritti e le altre esigenze che il differimento dell'accesso alla stessa intende perseguire (sentenza n. 113 del 1997).

Anche la Corte di Giustizia Ue, già con la sentenza Alassini (18 marzo 2010 C-317/08), ha individuato precisi limiti alle condizioni di procedibilità, diretti a

salvaguardare il principio di tutela giurisdizionale effettiva (art. 47 Trattato Ue) e li ha ribaditi recentemente con la sentenza Menini (14 giugno 2017 C-75/16).

In particolare, per quel che qui rileva, con quest'ultima pronuncia è stato ricordato che le condizioni di procedibilità non devono generare costi, ovvero generare costi non ingenti, per le parti, ovviamente nel momento in cui viene svolta la procedura, non rilevando il momento, invero solo eventuale, in cui quei costi siano posti a carico della controparte di chi abbia promosso la procedura.

Orbene, tali limiti ad avviso dello scrivente sono stati superati con la norma qui censurata, per le ragioni sopra esposte.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito con modificazioni nella legge 10 novembre 2014, n. 162, per contrasto con gli articoli 3 e 77, comma 2, della Costituzione;

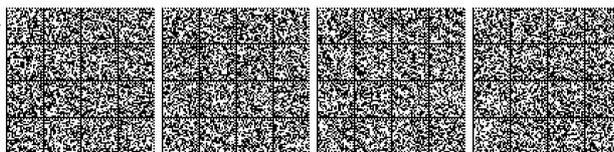
in via subordinata al mancato accoglimento della precedente questione dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito con modificazioni nella legge 10 novembre 2014, n. 162, per contrasto con gli articoli 3 e 24 Cost.;

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

ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia comunicata alle parti costituite e notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Verona, 14 dicembre 2018

Il Giudice: VACCARI



n. 59

Ordinanza del 20 dicembre 2018 della Corte di cassazione nel procedimento penale a carico di C. S.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Permessi premio - Condannato all'ergastolo per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis cod. pen., ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste - Mancata collaborazione con la giustizia - Preclusione all'accesso di un permesso premio.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 4-bis, comma 1.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE PENALE

Composta dai consiglieri:

Giuseppe Santalucia - Presidente

Stefano Aprile

Gaetano Di Giuro

Antonio Minchella

Alessandro Centonze - Relatore

ha pronunciato la seguente ordinanza

Sul ricorso proposto da:

1) C S , nato il ;

Avverso l'ordinanza emessa il 10/04/2018 dal Tribunale di sorveglianza dell'Aquila;

Sentita la relazione fatta dal Consigliere dott. Alessandro Centonze;

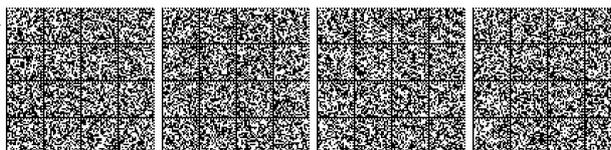
Lette le conclusioni del Procuratore generale, nella persona di Paolo Canevelli, che ha concluso, previa declaratoria di non manifesta infondatezza e di rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, Ord. Pen., per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

RITENUTO IN FATTO

1. Con ordinanza emessa il 10/04/2018 il Tribunale di sorveglianza dell'Aquila rigettava il reclamo proposto da S C avverso decreto di inammissibilità della sua richiesta di permesso premio ex art. 30-ter Ord. Pen., pronunciato dal Magistrato di sorveglianza dell'Aquila il 16/11/2017.

Occorre premettere che il condannato espone la pena dell'ergastolo con isolamento diurno per la durata di un anno, irrogatagli per i delitti di associazione mafiosa, omicidio, soppressione di cadavere, porto e detenzione illegale di armi, commessi tra il 1996 e il 1998. Tali reati si ritenevano eseguiti per agevolare l'attività dell'associazione mafiosa denominata clan , com'era desumibile dalla sentenza di condanna per gli omicidi di M V e G R , per i quali veniva applicata l'aggravante dei motivi abietti, individuati nel fine di affermare l'egemonia e il prestigio della consorteria alla quale l'imputato era affiliato.

Il provvedimento di rigetto veniva pronunciato dal Tribunale di sorveglianza dell'Aquila sul presupposto che la pena scontata da C era esclusivamente riferibile a delitti ostativi, per i quali, pur in assenza di una contestazione formale dell'aggravante speciale di cui all'art. 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, non sussistevano condotte di collaborazione con la giustizia, rilevanti ai sensi dell'art. 58-ter Ord. Pen., così come richiamato dall'art. 4-bis, comma 1, Ord. Pen.; quest'ultima disposizione, com'è noto, sta-



bilisce il divieto di concessione di benefici penitenziari, fatti salvi i casi di collaborazione con la giustizia, sia per le ipotesi delittuose previste dagli artt. 416-*bis* e 416-*ter* cod. pen. sia per i reati commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* cod. pen. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo.

Secondo il Tribunale di sorveglianza dell'Aquila, queste conclusioni erano avvalorate dalla giurisprudenza di legittimità consolidata, secondo cui il divieto di concessione di benefici penitenziari previsto dall'art. 4-*bis*, comma 1, Ord. Pen. opera anche quando l'aggravante di cui all'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 non è oggetto di formale contestazione e si ritiene sussistente sulla base della sentenza di condanna, dovendosi fare riferimento alla qualificazione sostanziale dei delitti giudicati.

Si affrontava, infine, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, Ord. Pen. - nella parte in cui subordina la concessione del permesso premio in favore dei condannati alla pena dell'ergastolo per un delitto ostativo alla loro collaborazione ex art. 58-*ter* Ord. Pen. - che si riteneva infondata, sulla base della giurisprudenza costituzionale e di legittimità che reputa insussistente un'ipotesi di preclusione assoluta all'accesso ai benefici penitenziari, essendo rimessa al condannato la possibilità di superare il divieto normativo attraverso una scelta collaborativa, rilevante ai sensi dell'art. 58-*ter* Ord. Pen.

2. Avverso tale ordinanza S C , a mezzo dell'avv. Valerio Vianello Accorretti, ricorreva per cassazione, deducendo due motivi di ricorso.

Con il primo motivo di ricorso si deduceva la violazione di legge del provvedimento impugnato, in riferimento agli artt. 4-*bis*, 30-*ter* e 58-*ter* Ord. Pen., conseguente al fatto che il Tribunale di sorveglianza dell'Aquila riteneva che i delitti di omicidio per i quali il ricorrente aveva riportato la condanna all'ergastolo non consentivano la concessione del permesso premio richiesto, senza considerare che a C non era mai stata contestata l'aggravante speciale dell'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991.

A sostegno di tale doglianza, si richiamava l'orientamento giurisprudenziale secondo cui il divieto di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, Ord. Pen. può operare solo in presenza di una sentenza di condanna che riconosca, sulla base di una contestazione formale, l'aggravante di cui all'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991.

Con il secondo motivo di ricorso si deduceva l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, Ord. Pen., in riferimento agli artt. 17, 18 e 22 cod. pen., per violazione degli artt. 27, comma terzo, 117 Cost., in relazione all'art. 3 CEDU, conseguente al fatto che la preclusione assoluta stabilita dalla norma censurata si poneva in contrasto con la funzione rieducativa della pena, costituzionalmente garantita, sia perché impediva il raggiungimento delle finalità riabilitative proprie del trattamento penitenziario sia perché appariva disarmonica rispetto ai principi affermati dall'art. 3 CEDU; quest'ultima norma, infatti, impone agli Stati membri di prevedere dei parametri temporali certi in base ai quali, in presenza di una condanna all'ergastolo, al detenuto è garantita la possibilità di ottenere, in conseguenza del suo percorso rieducativo, la revisione della condanna.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. In via preliminare, deve rilevarsi che il presente procedimento deve essere sospeso per rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità dell'art. 4-*bis*, comma 1, Ord. Pen., nella parte in cui esclude che il condannato all'ergastolo, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* cod. pen. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dalla stessa norma, che non abbia collaborato con la giustizia, nei termini di cui all'art. 58-*ter* Ord. Pen., possa essere ammesso alla fruizione di un permesso premio.

2. Tanto premesso, allo scopo di valutare la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione prospettata dalla difesa di S C occorre anzitutto esaminare il primo motivo di ricorso, per il quale si deve esprimere un giudizio di infondatezza.

Osserva, in proposito, il Collegio che il contrasto ermeneutico evocato con tale doglianza, in ordine all'operatività della preclusione prevista dall'art. 4-*bis*, comma 1, Ord. Pen., in assenza di contestazione formale dell'aggravante di cui all'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, appare definitivamente superato dalla più recente giurisprudenza di legittimità, che si deve ulteriormente ribadire, secondo cui: «Nell'ipotesi di condanna per uno dei reati indicati dall'art. 4-*bis* Ord. Pen., il divieto di concessione di benefici penitenziari, opera anche quando l'aggravante di cui all'art. 7 D.L. n. 152 del 1991, convertito nella legge n. 203 del 1991, non sia stata formalmente contestata, ma ne venga riscontrata la sussistenza attraverso l'esame del contenuto della sentenza di condanna» (Sez. 1, n. 44168 del 13/06/2016, Rv. 268297; si veda, in senso sostanzialmente conforme, anche Sez. 1, n. 6065 del 21/02/2017, Rv. 272394).



Ne discende che, nelle ipotesi in cui venga formulata un'istanza di permesso premio da detenuti condannati per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis cod. pen. ovvero al fine di agevolare l'attività di un'associazione mafiosa, per valutare la sussistenza di condizioni ostative all'ottenimento del beneficio assume rilievo decisivo che il delitto risulti commesso con le modalità richiamate, rispetto alle quali l'assenza di contestazione formale dell'aggravante speciale dell'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 è irrilevante ai fini dell'applicazione della disciplina prevista dall'art. 4-bis, comma 1, Ord. Pen.

Il Tribunale di sorveglianza dell'Aquila, pertanto, richiamava correttamente l'orientamento sopra riportato che, tenuto conto delle sentenze di condanna presupposte, induceva a ritenere irrilevante l'assenza di contestazione formale dell'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, dedotta dalla difesa di C

Queste ragioni impongono di ritenere infondato il primo motivo di ricorso.

3. Ai fini dell'esame della residua doglianza, con cui si deduceva l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, Ord. Pen., in relazione agli articoli 17, 18 e 22 cod. pen., per violazione degli artt. 27, comma terzo, 117 Cost., in relazione all'art. 3 CEDU, occorre premettere che S C, che spiava la pena dell'ergastolo con isolamento diurno per la durata di un anno, proponeva reclamo avverso la declaratoria di inammissibilità della domanda di permesso premio presentata ex art. 30-ter Ord. Pen., per la cui concessione è necessario che i condannati all'ergastolo abbiano scontato almeno dieci anni, abbiano tenuto in carcere una condotta regolare e non siano socialmente pericolosi.

Nel rigettare la domanda, il Tribunale di sorveglianza dell'Aquila dichiarava manifestamente infondata la questione di costituzionalità richiamando la giurisprudenza costituzionale (Corte cost., sent. n. 135 del 2003) e di legittimità (Sez. 1, n. 26073 del 20/12/2017, Rv. 273123) consolidatasi in tema di applicazione dell'art. 4-bis, comma 1, Ord. Pen. ai soggetti condannati per delitti ostativi, secondo cui la preclusione stabilita da tale norma non è assoluta, potendo essere superata se il detenuto sceglie di collaborare con la giustizia nei termini di cui all'art. 58-ter Ord. Pen.

3.1. In questa cornice, assume rilevanza il tema della pericolosità sociale che l'art. 30-ter Ord. Pen. individua come elemento fondamentale per la valutazione, positiva o negativa, di una domanda di permesso premio, analoga a quella richiesta da S C.

L'aspetto di pericolosità non è stato oggetto di specifica valutazione ad opera del Tribunale di sorveglianza che ha ritenuto impeditivo di un concreto esame il disposto normativo dell'art. 4-bis, comma 1, Ord. Pen.

Ciò non priva di rilevanza la questione, perché la rimozione dell'ostacolo costituito dalla presunzione assoluta di pericolosità sarebbe l'unico modo per consentire la rimessione al giudice del merito, come giudice del rinvio, del compito di verificare in concreto la ricorrenza dei presupposti richiesti dall'art. 30-ter Ord. Pen. per la concessione del beneficio, in particolare l'assenza di pericolosità sociale.

3.2. Osserva, in proposito, il Collegio che il tema della pericolosità sociale di persone imputate o indagate per reati di criminalità organizzata è stato ripetutamente vagliato dalla giurisprudenza costituzionale, richiamata dal Procuratore generale nella sua esemplare requisitoria, alla luce della previsione dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. e dei criteri che devono orientare il giudice nell'applicazione delle misure cautelari personali.

Si consideri anzitutto che, con la sentenza n. 57 del 2013, la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen., come modificato dall'art. 2, comma 1, decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, nella parte «in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure» (Corte cost., sent. n. 57 del 2013).

Secondo la Corte costituzionale, le presunzioni assolute, ove limitative di diritti fondamentali, violano il principio di eguaglianza se sono arbitrarie e irrazionali ovvero «se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*» (Corte cost., sent. n. 57 del 2013, cit.).

Al contempo, la possibile estraneità dell'autore di tali delitti a un'associazione mafiosa fa escludere che si sia sempre in presenza di un reato che presupponga la necessità di un vincolo di appartenenza alla consorteria considerata. Infatti, l'evocazione di un sodalizio criminale, finalizzata ad accrescere la portata intimidatoria della condotta illecita, si riflette certamente sulla gravità del reato e integra la fattispecie aggravata dall'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, ma non può essere equiparata, sotto il profilo dei presupposti applicativi della custodia cautelare in carcere, alla commissione di un delitto che implichi necessariamente un vincolo di appartenenza a una consorteria mafiosa.

Successivamente, la Corte costituzionale ha approfondito il tema della pericolosità sociale, in relazione a quello dell'applicazione delle misure cautelari personali, con la sentenza n. 48 del 2015, con cui dichiarava l'illegittimità



dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen., nella parte «in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 416-*bis* cod. pen., è applicata custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, rispetto al concorrente esterno nel suddetto delitto, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure» (Corte cost., sent. n. 48 del 2015).

Secondo la Corte costituzionale, nei confronti del concorrente esterno non è ravvisabile quel vincolo di adesione permanente al sodalizio mafioso necessario a legittimare, sul piano giurisdizionale, il ricorso esclusivo alla custodia cautelare in carcere, quale unico strumento idoneo a recidere i rapporti dell'indiziato con l'ambiente associativo, neutralizzandone la pericolosità. Infatti, il contesto mafioso in cui si colloca la condotta concorsuale non offre una piattaforma presuntiva adeguata, atteso che il comportamento del concorrente esterno, pur esprimendo una posizione di contiguità mafiosa, si differenzia da quello dell'associato e non consente di ritenere costituzionalmente legittima la presunzione assoluta di cui all'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., non risultando l'indagato stabilmente inserito in una consorteria connotata per la sua elevata pericolosità (Corte cost., sent. n. 48 del 2015, cit.).

In questo contesto si inserisce problematicamente l'art. 4-*bis*, comma 1, Ord. Pen. che, in relazione alla concessione del permesso premio, ne preclude l'accesso, in senso assoluto, a tutte le persone condannate per delitti ostativi che non hanno fornito una collaborazione con la giustizia rilevante ai sensi dell'art. 58-*ter* Ord. Pen.

Invero, tale preclusione assoluta, non distinguendo tra gli affiliati di un'organizzazione mafiosa e gli autori di delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* cod. pen. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dalla stessa norma, appare confliggente con i principi affermati dalla Corte costituzionale che, nelle pronunzie sopra richiamate (Corte cost., sent. n. 57 del 2013, cit.; Corte cost., sent. n. 48 del 2015, cit.), ha affermato l'incompatibilità costituzionale delle presunzioni assolute di pericolosità sociale quando applicate alle condotte illecite che non presuppongono l'affiliazione a un'associazione mafiosa.

3.3. Nella stessa cornice, merita di essere segnalato il percorso ermeneutico seguito dalla Corte costituzionale in materia di compatibilità tra il divieto di concessione dei benefici penitenziari previsto dall'art. 4-*bis*, comma 1, Ord. Pen. e i principi che governano l'esecuzione della pena, correttamente richiamato dal Procuratore generale nella sua requisitoria.

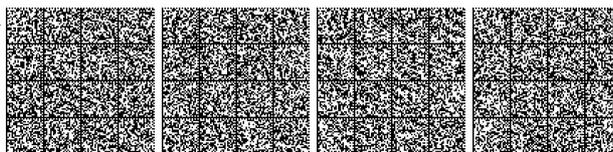
Si consideri anzitutto la sentenza n. 239 del 2014, che dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, Ord. Pen., nella parte «in cui non esclude dal divieto di concessione dei benefici penitenziari, da esso stabilito, la misura della detenzione domiciliare speciale prevista dall'art. 47-*quinqüies* della medesima legge» e nella parte «in cui non esclude dal divieto di concessione dei benefici penitenziari, da esso stabilito, la misura della detenzione domiciliare prevista dall'art. 47-*ter*, comma 1, lettere *ab*), della medesima legge, ferma restando la condizione dell'insussistenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti» (Corte cost., sent. n. 239 del 2014).

Secondo la Corte costituzionale, la scelta legislativa di accomunare nel regime detentivo prefigurato dall'art. 4-*bis*, comma 1, Ord. Pen. fattispecie e misure alternative tra loro eterogenee risultava lesiva dei parametri costituzionali, essendo illogica rispetto all'obiettivo di incentivare la collaborazione processuale quale strategia di contrasto alla criminalità organizzata. Infatti, la subordinazione dell'accesso ai benefici penitenziari a un effettivo ravvedimento del condannato è giustificata solo quando si discuta di misure alternative che mirano alla rieducazione del condannato e non quando «al centro della tutela si collochi un interesse "esterno" ed eterogeneo [...]» (Corte cost., sent. n. 239 del 2014, cit.).

Analogo rilievo ermeneutico deve essere attribuito alla sentenza n. 76 del 2017, con cui la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-*quinqüies*, comma 1-*bis*, Ord. Pen., limitatamente all'inciso «salvo che nei confronti delle madri condannate per taluno dei delitti indicati nell'art. 4-*bis*,» (Corte cost., sent. n. 76 del 2017).

Con tale pronuncia, la Corte costituzionale introduceva un ulteriore elemento di censura alle norme previste in materia di benefici penitenziari, con riferimento alla detenzione domiciliare speciale di cui all'art. 47-*quinqüies*, comma Ord. Pen., evidenziando, nel caso di specie, l'inammissibilità di presunzioni assolute che neghino l'accesso della madre alle modalità agevolate di espiazione della pena, impedendo al giudice di valutare in concreto la pericolosità sociale e facendo ricorso a indici presuntivi che comportano «il totale sacrificio dell'interesse del minore» (Corte cost., sent. n. 76 del 2017, cit.).

Questo percorso proseguiva con la sentenza n. 149 del 2018, con cui la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità dell'art. 58-*quater*, comma 4, Ord. Pen., nella parte «in cui si applica ai condannati all'ergastolo per il delitto di cui all'art. 630 del codice penale che abbiano cagionato la morte del sequestrato» e nella parte «in cui si applica ai condannati all'ergastolo per il delitto di cui all'art. 289-*bis* del codice penale che abbiano cagionato la morte del sequestrato» (Corte cost., sent. n. 149 del 2018).



Si ribadivano, in tal modo, i principi della progressività trattamentale e della flessibilità della pena radicati nell'art. 27, comma terzo, Cost., che garantisce il graduale inserimento del condannato all'ergastolo nel contesto sociale, evidenziando che, rispetto a tali scopi, la disciplina scrutinata frustrava gli obiettivi perseguiti dalla liberazione anticipata, che costituisce «un tassello essenziale del vigente ordinamento penitenziario [...] e della filosofia della risocializzazione che ne sta alla base [...]» (Corte cost., sent. n. 149 del 2018, cit.).

Del resto, tali obiettivi di risocializzazione, che non consentono l'applicazione di presunzioni assolute in materia di benefici penitenziari, erano ulteriormente corroborati dalla giurisprudenza della Corte EDU che, nella decisione della Grande Camera del 9 luglio 2013, Vinter e altri contro Regno Unito, citata dalla Corte costituzionale, richiamava «la responsabilità individuale del condannato nell'intraprendere un cammino di revisione critica del proprio passato e di ricostruzione della propria personalità, in linea con le esigenze minime di rispetto dei valori fondamentali su cui si fonda la convivenza civile [...]» (Corte cost., sent. n. 149 del 2018, cit.).

4. La giurisprudenza costituzionale, richiamata nei paragrafi precedenti, impone alcune considerazioni sull'art. 4-*bis*, comma 1, Ord. Pen. alla luce della peculiare posizione del ricorrente, che risulta ininterrottamente detenuto dal 27/06/1998 e ha mantenuto, durante questo lungo arco temporale, un comportamento carcerario rispettoso del programma rieducativo attivato nei suoi confronti.

Osserva, in proposito, il Collegio, in linea con quanto evidenziato dal Procuratore generale nella sua requisitoria, che «prevedere il possibile accesso ai benefici penitenziari, per tutte le categorie di detenuti condannati per una delle diverse ipotesi di reato descritte nell'art. 4-*bis*, comma 1, Ord. Pen., solo nei casi in cui tali detenuti collaborino con la giustizia a norma dell'art. 58-*ter* Ord. Pen., ha l'effetto di valorizzare la scelta collaborativa, come momento di rottura e di definitivo distacco dalle organizzazioni criminali, anche nei confronti di detenuti non inseriti in contesti associativi».

Al contempo, se l'obiettivo prioritario «della norma censurata è stato indicato nella incentivazione alla collaborazione, quale strategia di contrasto della criminalità organizzata attraverso la rescissione definitiva dei legami con le associazioni di appartenenza, appare priva di ragionevolezza una disposizione che assimili condotte delittuose così diverse tra loro, precludendo ad una categoria così ampia e diversificata di condannati il diritto di ricevere un trattamento penitenziario rivolto alla risocializzazione, senza che sia data al giudice la possibilità di verificare in concreto la permanenza o meno di condizioni di pericolosità sociale tali da giustificare percorsi penitenziari non aperti alla realtà esterna».

È un dato consolidato che la scelta di fornire un contributo collaborativo, rilevante ai sensi dell'art. 58-*ter* Ord. Pen., rappresenta, per un detenuto appartenente a una consorteria mafiosa, una manifestazione inequivocabile del suo definitivo distacco dal sodalizio in cui gravitava, come costantemente affermato dalla giurisprudenza di legittimità (Sez. 1, n. 37578 del 03/02/2016, Rv. 268250; Sez. 1, n. 45593 del 30/11/2010, dep. 2011, Rv. 249174).

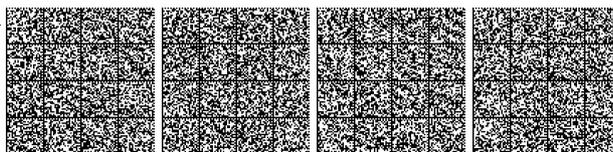
Tuttavia, che la cessazione dei legami consortili di un detenuto con il gruppo criminale di riferimento possa essere dimostrata, durante la fase di esecuzione della pena, solo attraverso le condotte collaborative di cui all'art. 58-*ter* Ord. Pen. è affermazione che non può assumere valore incontrovertibile e assurgere a canone valutabile in termini di presunzione assoluta, a prescindere dalle emergenze concrete.

Essa sembra non trovare copertura nella giurisprudenza costituzionale prima richiamata che, come ha bandito dal sistema le presunzioni assolute di pericolosità, così non può avallare la conclusione che la scelta collaborativa costituisca prova legale esclusiva di ravvedimento.

La rilevanza, ammessa dalla Corte costituzionale (Corte cost., sent. n. 48 del 2015, cit.; Corte cost., sent. n. 57 del 2013, cit.), di elementi specifici da cui, pur in presenza di comportamenti criminosi riconducibili alla sfera di operatività di un'organizzazione mafiosa, si possa ricavare l'insussistenza di esigenze cautelari ovvero la possibilità che queste possono essere soddisfatte con altre misure, rende non manifestamente infondato il dubbio circa la ragionevolezza dell'equiparazione assoluta tra la mancata collaborazione con la giustizia ex art. 58-*ter* Ord. Pen. e la condizione di perdurante pericolosità sociale del condannato.

Del resto, le ragioni che possono indurre un condannato all'ergastolo ostativo a non effettuare una scelta collaborativa ex art. 58-*ter* Ord. Pen. non risultano univocamente dimostrative dell'attualità della pericolosità sociale e non necessariamente coincidono con la volontà di rimanere legato al sodalizio mafioso di provenienza.

Tale scelta, infatti, può trovare spiegazione in valutazioni che prescindono dal percorso rieducativo, tra le quali, a titolo meramente esemplificativo, si possono citare il rischio per l'incolumità propria e dei propri familiari; rifiuto morale di rendere dichiarazioni di accusa nei confronti di un congiunto o di persone legate da vincoli affettivi; ripudio di una collaborazione di natura mera mente utilitaristica.



4.1. I dubbi di costituzionalità - per la parte in cui l'interpretazione che si è consolidata ha strutturato la collaborazione con la giustizia in termini di prova legale esclusiva del ravvedimento e, soprattutto, dell'assenza di pericolosità sociale - aumentano sol che si considerino le peculiarità del permesso premio ex art. 30-ter Ord. Pen.

I permessi premio, infatti, possiedono una connotazione di contingenza che non ne consente l'assimilazione integrale alle misure alternative alla detenzione, perché essi non modificano le condizioni restrittive del condannato. Soltanto rispetto a queste ultime le ragioni di politica criminale sottese alla preclusione assoluta di cui all'art. 4-bis, comma 1, Ord. Pen. possono apparire rispondenti alle esigenze di contrasto alla criminalità organizzata.

Strumentali, al pari delle misure alternative alla detenzione, al reinserimento sociale attraverso contatti episodici con l'ambiente esterno, i permessi premio costituiscono parte essenziale del trattamento rieducativo, sì da compromettere, ove mancanti per presunzione di pericolosità non altrimenti vincibile, le stesse finalità costituzionali della pena detentiva.

I permessi premio, infatti, trovano fondamento anzitutto nella realizzazione di una finalità immediata, costituita dalla cura di interessi affettivi, culturali e di lavoro, che li caratterizza come strumento di soddisfazione di esigenze anche molto limitate seppure non rientranti nella portata meno ampia del permesso di necessità.

Questa Corte, invero, ha già ribadito, con giurisprudenza risalente e non contraddetta, che la concessione dei permessi premio è legata a valutazioni ben diverse da quelle necessarie per la concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale, con argomenti estensibili alla comparazione con le altre misure alternative (Sez. 1, n. 5126 del 25/11/1993, dep. 1994, , Rv. 196096; Sez. 1, n. 2609 del 04/06/1991, Rv. 188097).

In ragione di questa peculiare funzione, occorre allora chiedersi se non sussista un'area valutativa differente da quella espressa dalla collaborazione con la giustizia che, pur in assenza di questa, possa condurre a verificare in concreto la mancanza di elementi significativi di collegamenti con la criminalità organizzata o addirittura di elementi denotanti un significativo distacco dal sistema subculturale criminale.

Senza considerare che anche una concessione premiale per una finalità limitata e contingente potrebbe sortire l'effetto di incentivare il detenuto a collaborare con l'istituzione carceraria.

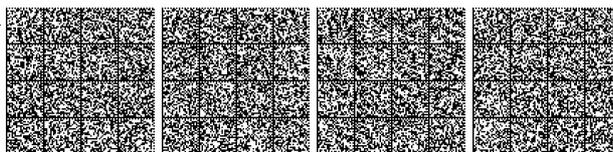
Osserva, pertanto, il Collegio che l'innalzamento della scelta collaborativa a prova legale non solo di ravvedimento ma anche di assenza di pericolosità, senza alcuna possibilità di apprezzamento in concreto della situazione del detenuto alla stregua del criterio di individualizzazione del trattamento, non tiene conto della diversità strutturale del permesso premio ex art. 30-ter Ord. Pen., dalla natura contingente, rispetto alle misure alternative alla detenzione, condizionando negativamente il trattamento del detenuto in violazione dell'art. 27 Cost.

Queste conclusioni, da ultimo, sembrano avvalorate dalla sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2018, che ha ribadito che, per il condannato all'ergastolo che abbia raggiunto nell'espiazione della pena le soglie temporali stabilite dal legislatore e abbia dato prova di una partecipazione attiva al percorso rieducativo, eventuali, indiscriminate, preclusioni all'accesso ai benefici penitenziari possono legittimarsi sul piano costituzionale solo sulla base di una valutazione individualizzata del trattamento penitenziario, fondata su esigenze di prevenzione speciale concretamente riscontrate, non essendo «possibile sacrificare la funzione rieducativa riconosciuta dall'art. 27, terzo comma, Costituzione sull'altare di ogni altra, pur legittima, funzione della pena» (Corte cost., sent. n. 149 del 2018, cit.).

5. Le considerazioni esposte impongono di dichiarare rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, legge 26 luglio 1975, n. 354, nella parte in cui esclude che il condannato all'ergastolo, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis cod. pen. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, che non abbia collaborato con la giustizia, nei termini di cui all'art. 58-ter Ord. Pen., possa essere ammesso alla fruizione di un permesso premio.

A norma dall'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, deve essere dichiarata la sospensione del presente procedimento, con l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La Cancelleria, infine, provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e alla comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.



P.Q.M.

Visto l'art. 23 L. n. 87 del 1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, legge n. 354 del 1975, nella parte in cui esclude che il condannato all'ergastolo, per delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis cod. pen., ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, che non abbia collaborato con la giustizia, possa essere ammesso alla fruizione di un permesso premio.

Sospende il presente procedimento.

Manda la cancelleria per gli adempimenti di cui all'art. 23, ultimo comma, legge n. 87 del 1953 e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Così deciso il 20 novembre 2018

Il Presidente: SANTALUCIA

Il Consigliere estensore: CENTONZE

19C00114

N. 60

Ordinanza del 3 gennaio 2019 del Tribunale di Bolzano nel procedimento civile promosso da F.F. e R.M. contro Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano

Procreazione medicalmente assistita - Finalità - Accesso alle tecniche - Esclusione di coppie composte da soggetti dello stesso sesso - Previsione di sanzioni nei confronti di chi (strutture sanitarie o esercenti la professione sanitaria) consente a coppie composte da soggetti dello stesso sesso l'accesso alle tecniche.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), artt. 5 e 12, comma 2, «anche in combinato disposto con i commi 9 e 10» [dell'art. 12], «nonché» artt. 1, commi 1 e 2, e 4.

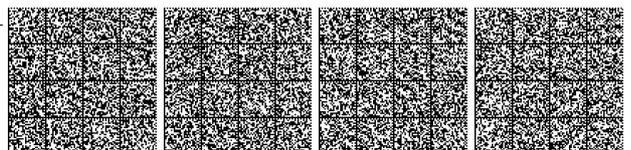
IL TRIBUNALE ORDINARIO DI BOLZANO

PROCEDIMENTI SPECIALI SOMMARI

Nel procedimento cautelare iscritto al n. r.g. 4349/2018 promosso da: F.F. e M.R., rappresentate e difese dall'avv. Alexander Schuster del Foro di Trento, codice fiscale SCH LND 77T30 L378V, fax 0461 331092, pec alexander.schuster@pectrentoavvocati.it con studio in Trento, via Cesare Abba n. 8, presso il cui studio hanno eletto domicilio, anche telematico, giusta procura con atto telematico separato e unito alla busta telematica PCT;

Ricorrenti contro l'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano (codice fiscale e partita I.V.A. 00773750211), con sede in Bolzano, via Cassa di Risparmio n. 4, in persona del direttore generale e legale rappresentante *pro-tempore* dott. Florian Zerzer, rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente a mezzo degli avvocati Sonia Gasparri (codice fiscale GSPSNO67L51A952U, avvsonia.gasparri@pec.sabes.it), Alfredo Ludovico Ernesto Pischedda (codice fiscale PSCLRD63L25Z112M, avvalfredo.pischedda@pec.sabes.it), Julia Peterlini (codice fiscale PTRJLU82H42A952L, avv julia.peterlini@pec.sabes.it) e Britta Venturino (codice fiscale VNTBTT67T64Z112X, avv-britta.venturino@pec.sabes.it) giusta procura alla lite in calce alla comparsa di costituzione e giusta lettera di incarico in atti, con domicilio eletto presso l'ufficio legale dell'ente (tel.: 0471-90 91 05, fax: 0471-90 93 96) sito in Bolzano, via Orazio n. 49;

Parte resistente il giudice dott. Francesco Laus, sentiti i procuratori delle parti, letti gli atti ed i documenti prodotti, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 26 novembre 2018, ha pronunciato la seguente,



ORDINANZA

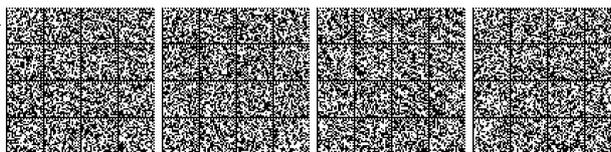
Con ricorso *ex art.* 700 del codice di procedura civile dell'8 ottobre 2018, F.F. e M.R. evocavano in giudizio l'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano rappresentando: che la coppia ricorrente era costituita da due donne sposatesi presso il Comune di Copenaghen (Danimarca) il 27 agosto 2014, il cui atto risultava trascritto nel registro delle unioni civili del Comune di Lissone (MB); che nel novembre 2013 alla signora R., a seguito di alcuni trattamenti di IUI (inseminazione intrauterina) realizzati in Danimarca, di cui uno che dava iniziale esito positivo, veniva riscontrata una gravidanza extrauterina, che la costringeva a sottoporsi a salpingectomia destra in laparoscopia (asportazione della salpinge uterina destra); che nel settembre 2014, durante una visita ginecologica alla stessa veniva riscontrata un'infezione all'utero; che dopo la cura con antibiotico era, tuttavia, accertata l'avvenuta chiusura della salpinge sinistra; che tale quadro clinico impediva alla ricorrente R. di produrre ovuli propri (refertazione medica sub doc. 2 di parte ricorrente); che nel 2015 alla signora F. veniva riscontrata un'aritmia extrasistolica ventricolare asintomatica, in ragione della quale il medico cardiologo sconsigliava di avere gravidanze, consigliando anzi di sottoporsi a terapia anticoncezionale (refertazione medica sub doc. 1); che a fronte di queste patologie, considerato che le tecniche di fecondazione assistita consentivano di superare i rispettivi ostacoli riproduttivi secondo una strategia di complementarità delle potenzialità riproduttive residue (gestazionale l'una, di produzione ovarica l'altra) ed a fronte della agevole disponibilità di sperma da donatore, le signore si rivolgevano all'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano; che l'odierna resistente forniva risposta scritta del seguente tenore: «l'Azienda sanitaria che rappresento non può accogliere la richiesta da Lei formulata per conto delle Sue Clienti sig.ra F.F. e sig.ra M.R., a causa dei divieti imposti dalla legge n. 40/2004: si rileva infatti che l'art. 4, comma 3 di tale legge vieta di ricorrere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, ma l'art. 5 prevede altresì che possano accedere alle medesime tecniche solo coppie di maggiorenni di sesso diverso, mentre le sue clienti sono del medesimo sesso. Finché sussisteranno tali divieti imposti dalla legge, l'azienda sanitaria non può che reiterare il proprio rigetto della richiesta»; che a fronte della decisione della resistente di non garantire il diritto alla fruizione della tale prestazione terapeutica, nonostante l'incostituzionalità dello stesso e la violazione del diritto dell'Unione, considerata anche l'età avanzata delle stesse, s'imponeva una richiesta di tutela cautelare affinché fosse garantito l'accesso alle menzionate terapie riproduttive.

Con memoria difensiva del 6 novembre 2018 si costituiva nel presente procedimento l'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano sostenendo di essersi adeguata nelle proprie determinazioni al divieto imposto dalla legge, che preclude l'accesso alle tecniche di PMA a coppie, formate da persone dello stesso sesso. In punto «carezza del *periculum in mora*», l'azienda evidenziava come la fecondazione assistita a carico del Servizio sanitario nazionale potesse avvenire fino a 42 anni e trecentosessantaquattro giorni, sì che, rispetto all'età delle ricorrenti, nessuna ragione d'urgenza si poneva. La difesa della resistente richiamava infine l'*obiter dictum* della sentenza della Corte costituzionale n. 269/2017, che, in caso di «doppia pregiudizialità», «laddove una legge sia oggetto di dubbi di legittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta, dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni, di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE», opponendosi quindi ad una disapplicazione diretta delle norme di divieto e sanzione per contrasto con il diritto dell'Unione europea, nonché di fatto, al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

La causa veniva assegnata «alla dott.ssa Francesca Muscetta che, con provvedimento del 12 novembre 2018, disponeva la trasmissione degli atti al presidente del tribunale, non ritenendo che la vertenza ricadesse nell'ambito della competenza tabellare del giudice del lavoro.

Il presidente del tribunale con provvedimento del 12 novembre 2018 mandava alla cancelleria «per l'iscrizione del procedimento a ruolo dei procedimenti cautelari e d'urgenza ordinari ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile» e, con provvedimento del 14 novembre 2018, assegnava la causa allo scrivente giudice.

In data 26 novembre 2018 si teneva udienza nel corso della quale l'azienda sanitaria contestava l'attribuzione del caso allo scrivente giudice, ritenendo che il presente procedimento dovesse essere trattato dal giudice del lavoro, eccedendo di conseguenza l'incompetenza per territorio del Tribunale di Bolzano a favore del competente giudice del lavoro presso il Tribunale di Monza, chiedendo altresì di dichiarare ai sensi dell'art. 107 del codice di procedura civile, la comunanza di causa con l'ASL, di Lissone (MB), e, qualora il giudice lo ritenesse opportuno, ordinarne l'intervento. Il procuratore delle ricorrente contestava le deduzioni avversarie richiamando, innanzitutto, quanto alla competenza territoriale, l'art. 20 codice di procedura civile per le obbligazioni di *facere*. Lo stesso sottolineava inoltre il principio di libertà dell'utente nella scelta della struttura di fiducia per l'assistenza sanitaria, evidenziando, in punto eventuale coinvolgimento dell'ASL di Lissone (MB), che «solo per prestazioni accessorie particolari, verificatane la necessità solo dopo la diagnosi iniziale della condizione riproduttiva della coppia, quali l'eterologa o la diagnosi preimpianto,



si rende necessaria l'autorizzazione alla mobilità della ASL degli assistiti, almeno fino a che non entreranno in vigore il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con i nuovi LEA. Il rifiuto opposto dalla SABES non è specifico all'eterologa, ma allo stesso accesso alla pma, garantito sul territorio nazionale senza autorizzazione». In merito poi alla competenza collegata alla disciplina della non-discriminazione, il ricorso, sostiene la difesa delle ricorrenti, sarebbe da considerarsi *ex art. 700* del codice di procedura civile «rispetto all'obbligo di fare e non un'azione *ex art. 28* del decreto legislativo n. 150/2011. Sul concorso fra rimedi ordinari e speciali, si confronti Cass. ord. 15 novembre 2012, n. 20091». La predetta difesa proseguiva sostenendo che «quand'anche si volesse cumulare alla domanda di fare la domanda di condanna a non discriminare, questa prevede sì quale competenza territoriale il domicilio del discriminato, ma si tratta di un foro di protezione. A questo il soggetto discriminato può derogare certo non prima, ma quando liberamente intraprende l'azione a propria tutela. Inoltre, deve essere consentito il cumulo con domande che prevedono altra competenza territoriale, per evitare che connessioni forti conducono a giudizi distinti (*cf.* Cass. ord. 26 novembre 2013, n. 26379)».

Alla predetta udienza il giudice si riservava la decisione.

Occorre in primo luogo disattendere le eccezioni preliminari sollevate dalla resistente azienda sanitaria.

Invero, nella sostanza, l'odierna vertenza, lungi dal poter essere ricondotta alle controversie in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie (*art. 442* del codice di procedura civile) e/o ai procedimenti *ex art. 28* del decreto legislativo n. 150/2011 attiene piuttosto all'«esatta individuazione dei limiti e della facoltà connessi al diritto alla genitorialità, diritto che, solo incidentalmente, verrebbe veicolato attraverso il ricorso ad un determinato percorso terapeutico» (in questi termini, in vicenda analoga, ordinanza del Tribunale di Pordenone del 2 luglio 2018, n. 129, dimessa al doc. 7 dalla stessa parte resistente, ordinanza alla quale più volte in seguito si farà riferimento ed alle argomentazioni della quale si fa integrale rinvio e richiamo). Tale considerazione consente di superare l'eccezione di incompetenza territoriale avanzata dalla resistente e fondata unicamente sulle previsioni dell'*art. 444* del codice di procedura civile, che fa riferimento al foro di residenza dell'attore, dovendosi dunque l'adito tribunale ritenersi territorialmente competente in forza degli ordinari criteri portati dagli *articoli 19 e 20* del codice di procedura civile. Rimane in ogni caso questione di distribuzione degli affari giurisdizionali all'interno dello stesso ufficio la ripartizione delle funzioni tra la sezione lavoro e le sezioni ordinarie (v. Cassazione civile 19 luglio 2016, n. 14790). Come già evidenziato nell'ordinanza del giudice Muscetta, tuttavia, «la maggior parte delle pronunce dei giudici di merito in materia di procreazione medicalmente assistita sono state emesse ... anche in caso di evocazione, in giudizio di azienda sanitaria, non da giudice addetto alla sezione lavoro, ma da giudice civile ordinario (*cf.*, tra le più recenti, Tribunale di Milano, sezione I civile 21 luglio 2017, n. 13, Tribunale di Milano sezione I civile 13 luglio 2017, Tribunale di Milano sezione I 18 aprile 2017, Corte d'appello di Milano, sezione famiglia 9 febbraio 2017)».

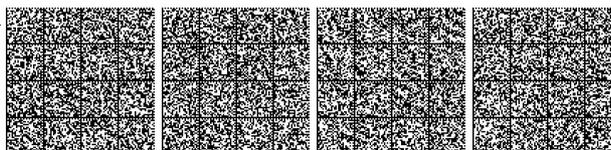
Risulta poi corretta anche la scelta del procedimento cautelare innominato ai sensi dell'*art. 700* del codice di procedura civile, considerato che proprio nell'ambito di un procedimento promosso ai sensi del citato articolo «è stata sollevata la questione di incostituzionalità dell'*art. 4* della legge n. 40/2004, poi decisa dalla Consulta con la sentenza n. 96/2015 che tale norma ha dichiarato, appunto, incostituzionale» (così ordinanza Tribunale di Pordenone, cit.) e che il tema della discriminazione riguarda essenzialmente i profili di illegittimità delle norme n. 40/2004 che di seguito si richiameranno.

Peraltro il fatto che sia stato richiesto dalle ricorrenti l'accesso alla PMA direttamente all'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano convenuta, liberamente scelta quale struttura di fiducia, non in regime di compartecipazione alla spesa, da parte dell'ASL di provenienza, rende del tutto superfluo qualsivoglia coinvolgimento in questo giudizio della ASL di Lissone (MB).

Risulta preclusa la possibilità di sospendere, come invece richiesto dalla convenuta, l'odierno giudizio *ex art. 295* del codice di procedura civile, in attesa della pronuncia della consulta sulle questioni poste dal Tribunale di Pordenone con la citata ordinanza, in quanto, come ha avuto modo di chiarire la Suprema Corte, si tratterebbe di sospensione illegittima, determinata da mere motivazioni di opportunità («è illegittima, perché determinata da ragioni di opportunità e non dalla sussistenza delle condizioni stabilite dall'*art. 295* del codice di procedura civile, l'ordinanza di sospensione del processo adottata dal tribunale, investito di controversia interessata dall'applicazione della legge regionale della Liguria 24 marzo 2000, n. 26, in attesa della risoluzione, da parte della Corte costituzionale, della questione di legittimità dell'anzidetta normativa regionale, sollevata in processi diversi pendenti avanti la corte di appello», così Cassazione civile - sezione III, 25 luglio 2003, n. 11567).

Superate le eccezioni preliminari, si consideri ora la ricorrenza dei presupposti cautelari del *periculum in mora* e del *fumus-boni iuris*.

Per quanto riguardo il *periculum in mora*, si ritiene di fare proprie le considerazioni svolte nell'ordinanza del Tribunale di Pordenone: «l'*art. 700* del codice di procedura civile richiede, a tale riguardo, la ricorrenza di un pregiudizio



imminente ed irreparabile, tale dovendo essere qualificato quel pregiudizio che, non essendo adeguatamente ristorabile per equivalente, cioè mediante assegnazione di una somma di denaro a titolo risarcitorio, in caso di mancata adozione della cautela innominata determinerebbe la irreversibile lesione del diritto fatto valere nel processo.

E tali caratteristiche sussistono indubbiamente nel caso di specie, costituendo fatto notorio, ricavabile dagli studi scientifici intervenuti sulla materia *de qua* e non a caso recepiti anche dal nostro Istituto superiore di sanità, che la possibilità di sottoporsi con successo a tecniche di fecondazione è strettamente legata all'età della donna ed è destinata a diminuire sensibilmente perlomeno dopo i 35 anni della stessa, come pure che i rischi per la salute della madre e del nascituro aumentano esponenzialmente col passare del tempo».

Considerato che le ricorrenti sono nate rispettivamente nel 1979 e nel 1982, appare chiaro che l'attesa dei tempi di un ordinario giudizio di cognizione potrebbe di fatto pregiudicare definitivamente l'accoglimento della domanda qui azionata dalle ricorrenti.

La delibazione del *fumus boni iuris* concerne invece in questa fase la valutazione della non manifesta infondatezza dei sospetti di illegittimità costituzionale delle norme di divieto di applicazione delle pratiche di PMA a coppie dello stesso sesso e relative sanzioni, anche avuto riguardo alla questione della salute riproduttiva di coppia. Del resto il rilievo della questione nel giudizio *a quo* si evince dalle motivazioni addotte dalla convenuta azienda sanitaria a diniego delle prestazioni richieste: «l'Azienda sanitaria che rappresento non può accogliere la richiesta da Lei formulata per conto delle Sue Clienti sig.ra F.F. e sig.ra M.R., a causa dei divieti imposti dalla legge n. 40/2004: si rileva infatti che l'art. 4, comma 3 di tale legge vieta di ricorrere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, ma l'art. 5 prevede altresì che possano accedere alle medesime tecniche solo coppie di maggiorenni di sesso diverso, mentre le sue clienti sono del medesimo sesso. Finché sussisteranno tali divieti imposti dalla legge, l'azienda sanitaria non può che reiterare il proprio rigetto della richiesta (pec datata 20 settembre 2018, doc. 4 di parte ricorrente). In altre parole l'unico ostacolo all'accoglimento dell'istanza cautelare presentata dalle ricorrenti nel presente procedimento, istanza di accesso alle pratiche di procreazione medicalmente assistita, è costituito proprio dalle norme sospettate di illegittimità e soltanto una pronuncia della Corte costituzionale adita consentirebbe al giudice *a quo* di fornire piena tutela al progetto di maternità e famiglia delle stesse.

Si riportano di seguito le norme oggetto di vaglio:

Legge 19 febbraio 2004, n. 40 («Norme in materia di procreazione medicalmente assistita») pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 24 febbraio 2004, n. 45).

Art. 1 (*Finalità*). — 1. Al fine di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana è consentito il ricorso alla procreazione medicalmente assistita, alle condizioni e secondo le modalità previste dalla presente legge, che assicura i diritti di tutti i soggetti coinvolti, compreso il concepito.

2. Il ricorso alla procreazione medicalmente assistita è consentito qualora non vi siano altri metodi terapeutici efficaci per rimuovere le cause di sterilità o infertilità.

Art. 4 (*Accesso alle tecniche*). — 1. Il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita è consentito solo quando sia accertata l'impossibilità di rimuovere altrimenti le cause impeditive della procreazione ed è comunque circoscritto ai casi di sterilità o di infertilità inspiegate documentate da atto medico nonché ai casi di sterilità o di infertilità da causa accertata e certificata da atto medico.

2. Le tecniche di procreazione medicalmente assistita sono applicate in base ai seguenti principi:

a) gradualità, al fine di evitare il ricorso ad interventi aventi un grado di invasività tecnico e psicologico più gravoso per i destinatari, ispirandosi al principio della minore invasività;

b) consenso informato, da realizzare ai sensi dell'art. 6.

3. È vietato il ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo.

Art. 5 (*Requisiti soggettivi*). — 1. Fermo restando quanto stabilito dall'art. 4, comma 1, possono accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi.

Art. 12 (*Divieti generali e sanzioni*). — ... 2. Chiunque a qualsiasi titolo, in violazione dell'art. 5, applica tecniche di procreazione medicalmente assistita a coppie i cui componenti non siano entrambi viventi o uno dei cui componenti sia minorenne ovvero che siano composte da soggetti dello stesso sesso o non coniugati o non conviventi è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 200.000 a 400.000 euro. ...

8. Non sono punibili l'uomo o la donna ai quali sono applicate le tecniche nei casi di cui ai commi 1, 2, 4 e 5.

9. È disposta la sospensione da uno a tre anni dall'esercizio professionale nei confronti dell'esercente una professione sanitaria condannato per uno degli illeciti di cui al presente articolo, salvo quanto previsto dal comma 7.



10. L'autorizzazione concessa ai sensi dell'art. 10 alla struttura al cui interno è eseguita una delle pratiche vietate ai sensi del presente articolo è sospesa per un anno. Nell'ipotesi di più violazioni dei divieti di cui al presente articolo o di recidiva l'autorizzazione può essere revocata.

Ritiene in primo luogo lo scrivente giudice che le norme richiamate si pongano in evidente contrasto con gli articoli 2 («la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità») e 3 («tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali») della Costituzione, a motivo della palese natura irragionevole e discriminatoria della prescrizioni/divieti in esse contenuti.

Quanto si sostiene risulta dimostrato se solo si rifletta sui recenti sviluppi normativi e del diritto vivente che hanno caratterizzato in anni recenti l'ordinamento italiano.

Si fa richiamo innanzitutto alla legge 20 maggio 2016, n. 76 («Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze») che all'art. 1 recita: «La presente legge istituisce l'unione civile tra persone dello stesso sesso quale specifica formazione sociale ai sensi degli articoli 2 e 3 della Costituzione e reca la disciplina delle convivenze di fatto».

Sebbene il legislatore abbia fatto espresso riferimento all'art. 2 della Costituzione ed al concetto di formazione sociale e non all'art. 29 della Costituzione («la Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio»), la giurisprudenza è concorde nel ritenere di natura familiare la formazione sociale che scaturisce dall'unione civile.

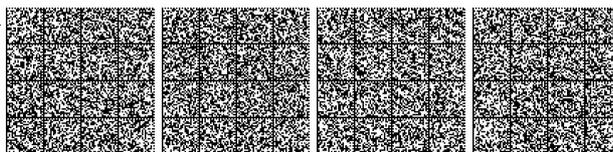
Valga riportare i passaggi di alcune recenti pronunce sul punto:

— «Reputa questo tribunale che l'indirizzo sin qui illustrato sia stato anche confermato dalla legge n. 76 del 2016. In primo luogo, la nuova normativa ha eletto le coppie formate da persone dello stesso sesso, ove sussistenti vincoli affettivi, al rango di "famiglia" (è inequivoco il riferimento, nella normativa, alla "vita familiare", a tacer d'altro), così offrendo all'adozione in casi particolari, un substrato relazionale solido, sicuro, giuridicamente tutelato ... Va rimarcato che la relazione affettiva tra due persone dello stesso sesso, che si riconoscano come parti di un medesimo progetto di vita, con le aspirazioni; i desideri e i sogni comuni per il future, la condivisione insieme dei frammenti di vita quotidiana, costituisce a tutti gli effetti una "famiglia", luogo in cui è possibile la crescita di un minore, senza che il mero fattore omoaffettività possa costituire ostacolo formale.» (Tribunale minorenni, Bologna, 6 luglio 2017);

— «il diritto alla genitorialità, e ancor bigenitorialità, è un diritto prima di tutto del minore ad instaurare relazioni affettive stabili con entrambi i genitori, sia quando lo stesso sia, stato concepito biologicamente che a mezzo delle tecniche mediche di cui alla PMA, posto che anche in tali ultimi casi il figlio è generato in forza di un progetto di vita comune della coppia, etero o omosessuale, volto alla creazione di un nucleo familiare secondo un progetto di genitorialità condiviso. Il figlio voluto dalla coppia omosessuale attraverso il ricorso alla PMA deve trovare, dunque, tutela anche sotto il profilo giuridico, venendo in gioco tutta una serie di interessi che, per la sola ragione di essere amato e cresciuto di fatto dalla coppia di donne, non sono comunque assicurati se non attraverso, il formale riconoscimento dell'essere figlio delle due mamme che lo hanno desiderato ... 5.6. Il concetto di famiglia deve, quindi, essere riletto alla luce dei mutamenti sociali e deve essere inteso come comunità di affetti svincolata da legami biologici, oltre che da istituti tradizionali quali l'unione matrimoniale, incentrandosi piuttosto su relazioni affettive ed effettive tra i suoi componenti che prescindono da legami tradizionalmente intesi (si veda la riforma della filiazione, la recente disciplina delle unioni civili ed il riconoscimento per le coppie dello stesso sesso del diritto di adottare figli ai sensi dell'art. 44, comma 1, lettera d) della legge n. 184/1983)» (Tribunale, Pistoia, 5 luglio 2018);

— «La giurisprudenza della Corte EDU e quella costituzionale impongono di assicurare copertura giuridica alle relazioni già in essere nell'esclusivo interesse del minore, in quanto il diritto alla vita familiare si esplica anche nelle situazioni di fatto generate da legami affettivi ed indipendentemente dall'orientamento sessuale dei componenti l'unione» (Cassazione, 1 sezione civile, sentenza 20 giugno 2017, n. 15202).

Ritenuta di natura familiare la formazione sociale fondata su di un'unione civile o anche solo, al limite, da una convivenza di fatto tra persone dello stesso sesso, occorre esaminare se, da un'eventuale rimozione del divieto richiamato, possa ritenersi lesa un rilevante interesse di rango costituzionale della persona nata dalla PMA, vale a dire se nell'ambito di una famiglia omogenitoriale sia o meno tutelato il migliore interesse della prole (*cf.* Corte costituzionale, 10 giugno 2014, n. 162, relativa alla c.d. fecondazione eterologa: «unico interesse che si contrappone ai predetti beni costituzionali è, dunque, quello della persona nata dalla PMA di tipo eterologo, che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, sarebbe lesa a causa sia del rischio psicologico correlato ad una genitorialità non naturale»).



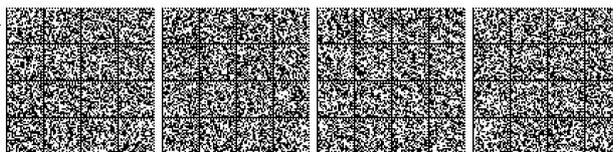
Invero tanto la giurisprudenza di merito, quanto quella di legittimità ha recentemente sempre e pienamente riconosciuto l'idoneità genitoriale della coppia "same sex":

— «al riguardo, tuttavia: o si ritiene che sia proprio la relazione sottostante (coppia omoaffettiva) ad essere potenzialmente contrastante, in *re ipsa*, con l'interesse del minore, incorrendo però in una inammissibile valutazione negativa fondata esclusivamente sull'orientamento sessuale della madre della minore e della richiedente l'adozione, di discriminatoria e comunque priva di qualsiasi allegazione e fondamento probatorio specifico; oppure si deve escludere *tout court*, come già ampiamente argomentato, la configurabilità in via generale ed astratta di una situazione di conflitto d'interessi. ... La Corte ... nel caso X ed altri contro Austria (sentenza del 19 febbraio 2013 nel ricorso n. 19010 del 2007), ha riconosciuto anche in tema di adozione del figlio del partner (o adozione cosiddetta "coparentale") la violazione del principio di non discriminazione stabilito dall'art. 14 della Convenzione in presenza di una ingiustificata disparità di regime giuridico tra le coppie eterosessuali e le coppie formate da persone dello stesso sesso, dal momento che nell'ordinamento austriaco tale forma di adozione era consentita soltanto alle coppie di fatto eterosessuali. La Corte di Strasburgo, al riguardo, ha sottolineato che l'Austria non aveva fornito "motivi particolarmente solidi e convincenti idonei a stabilire che l'esclusione delle coppie omosessuali dall'adozione coparentale aperta alle coppie eterosessuali non sposate fosse necessaria per tutelare la famiglia tradizionale" (par. 151 della sentenza). Il rilievo della pronuncia rispetto al presente giudizio si coglie relazione all'applicazione del paradigma antidiscriminatorio. Nel caso di una discriminazione fondata sul sesso o l'orientamento sessuale, il margine di apprezzamento degli Stati è limitato, ed il consenso dei medesimi in ordine all'estensione del diritto all'adozione alle coppie formate da persone dello stesso sesso non è immediatamente rilevante (par. 147, 148, 149), se in concreto si verifica una situazione, come nella fattispecie esaminata dalla Corte, di disparità di trattamento tra coppie di fatto eterosessuali e dello stesso sesso non fondata su ragioni "serie" (non essendovi evidenze scientifiche dotate di un adeguato margine di certezza in ordine alla configurabilità di eventuali pregiudizi per il minore derivanti dall'omogenitorialità, come riconosciuto anche dalla sentenza di questa Corte n. 601 del 2013).» (Cassazione civile sezione 1, 22 giugno 2016, n. 12962);

— «Tantomeno potrebbe rilevare, ai fini di escludere la compatibilità con l'ordine pubblico, quale sopra considerato, e quindi con il preminente interesse dei minori, delle adozioni per cui è causa, il dato, conseguente, dell'inserimento degli stessi minori nel contesto di una famiglia costituita da coppia omosessuale, e delle possibili ripercussioni negative sul piano della crescita e dell'educazione, essendo qui sufficiente il richiamo a quanto già chiarito da questa Corte, in ordine all'ininfluenza di meri pregiudizi (Cassazione n. 601/2013; Cassazione n. 4184/2012) ed in ordine alla non incidenza dell'orientamento sessuale della coppia sull'idoneità dell'individuo all'assunzione della responsabilità genitoriale (Cassazione n. 15202/2017; Cassazione n. 12962/2016)» (Cassazione civile sezione I, 31 maggio 2018, n. 14007).

Se dunque da un'unione civile scaturisce una famiglia della cui idoneità ad accogliere e crescere il nuovo nato non si dubita, non sussistono spazi di valutazione politica legislativa per negare il diritto alla genitorialità, mediante accesso alla PMA, ad una coppia di donne unite civilmente. Ciò in quanto, nel caso di specie, non vi sono contrapposte esigenze tra le quali il legislatore sia chiamato a trovare un punto di equilibrio, non risultando pregiudicate in alcun modo le prerogative del nuovo nato, né venendo in rilievo le questioni di ordine etico, che la c.d. maternità surrogata potrebbe sollevare (non viene coinvolto nella gestazione alcun soggetto esterno alla coppia richiedente, necessitandosi soltanto il ricorso, oramai consentito, alle pratiche di fecondazione eterologa). Al contrario il divieto, di accesso alla PMA da parte di persone dello stesso sesso costituisce, per le ragioni sopra esposte, chiara discriminazione fondata sull'orientamento sessuale, discriminazione che lede la dignità della persona umana, giacché il divieto posto implica una compressione o meglio una totale negazione del diritto alla genitorialità (si veda l'ulteriore norma parametro costituita dall'art. 31 della Costituzione «La Repubblica ... Protegge la maternità») sproporzionata ed irragionevole, in quanto essenzialmente priva di ragioni.

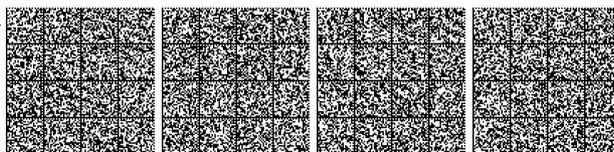
Nel caso in esame viene inoltre in rilievo il contrasto delle disposizioni richiamate con la norma parametro dell'art. 32 della Costituzione («la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti»), poiché alle ricorrenti viene preclusa la possibilità di superare i rispettivi ostacoli riproduttivi, come sopra descritti tra le allegazioni delle stesse, secondo l'individuata strategia di complementarità delle potenzialità riproduttive residue (gestazionale dell'una, produzione ovarica dell'altra — *cf.*: Corte costituzionale, sentenza 10 giugno 2014, n. 162, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma terzo, art. 4 della legge n. 40/2004, nella parte in cui stabilisce per la coppia di cui all'art. 5, comma 1, della citata legge, il divieto del ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, qualora sia stata diagnosticata una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute ed irreversibili), laddove la legge n. 40/2004 all'art. 1, individua quale scopo della PMA la «soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana». Alla signora F. ed alla signora R. viene negato così dalla legge il diritto fondamentale alla salute riproduttiva, sol perché componenti di coppia formata da persone dello stesso sesso.



La natura espressa del divieto e della relativa sanzione in esame impediscono di procedere ad interpretazione della normativa in modo conforme a Costituzione. Né può procedersi alla disapplicazione dei citati articoli 5 e 12 della legge n. 40/2004 per contrasto con gli articoli 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 14 (Divieto di discriminazione) della CEDU, in quanto occorre sollevare questione di legittimità costituzionale per contrasto della legge con la norma interposta della CEDU, così come attratta dall'art. 117, comma 1 della Costituzione («la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali») al rango sovra-primario. Parimenti si rende necessario in ogni caso e per le medesime ragioni denunciare di fronte alla Corte costituzionale italiana il sospetto di illegittimità della normativa richiamata per incompatibilità con ulteriore normativa internazionale pattizia, che per mere ragioni di completezza si indica negli articoli 2.1, 17, 23 e 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (tali disposizioni recano ancora una volta il divieto di discriminazione ed il richiamo al necessario rispetto della vita privata e familiare), ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881; nonché articoli 5, 6, 22.1, 23.1, 25 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (tali disposizioni declinano il divieto di discriminazione e la promozione del diritto alla salute in relazione alle persone con disabilità, da intendersi anche quale disabilità riproduttiva), ratificata e resa, esecutiva con legge n. 18 del 3 marzo 2009.

Neppure sarebbe praticabile una disapplicazione diretta in forza dell'art. 21 della Carta europea dei diritti dell'uomo («È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.»), recentemente divenuta giuridicamente vincolante nell'Unione europea, con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona del 2009, Carta che è oggi parificata ai trattati dell'Unione.

Quand'anche si ritenesse che la vicenda ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, quale discriminazione fondata sul sesso nell'ambito dell'accesso ai servizi (direttiva 13 dicembre 2004, n. 113 «Direttiva del Consiglio che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso di beni e servizi e la loro fornitura», *cf.* articoli 1 e 2 della direttiva citata - art. 21 della Carta europea dei diritti dell'uomo), non si riterrebbe di procedere alla diretta disapplicazione della normativa nazionale contrastante, né a prioritario rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia in ossequio al recente *obiter dictum* della Corte costituzionale, (Corte costituzionale, 14 dicembre 2017, n. 269), che ha così argomentato: «i principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri). Sicché può darsi il caso che la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'unione, come è accaduto da ultimo in riferimento al principio di legalità dei reati e delle pene (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 5 dicembre 2017, nella causa C-42/17, M.A.S. M.B.) ... le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento *erga omnes* di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accennato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 della Costituzione). La Corte giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (*ex* articoli 11 e 117 della Costituzione), secondi l'ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali, pure richiamate dall'art. 6 del trattato sull'Unione europea e dall'art. 52, comma 4 della CDFUE come fonti rilevanti in tale ambito. In senso analogo, del resto, si sono orientate altre Corti costituzionali nazionali di antica tradizione (si veda ad esempio Corte costituzionale austriaca, sentenza 14 marzo 2012, U 466/11-18; U 1836/11-13). Il tutto, peraltro, in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia (da ultimo, ordinanza n. 24 del 2017), affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE). D'altra parte, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE a quelle previste dalla Costituzione italiana può generare un concorso di rimedi giurisdizionali. A tale proposito, di fronte a casi di “doppia pregiudizialità” — vale a dire di controversie che possono dare luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione —, la stessa Corte di giustizia ha a sua volta affermato che il diritto dell'Unione “non osta” al carattere prioritario del giudizio di costituzionalità di competenza delle Corti costituzionali nazionali, purché i giudici ordinari restino liberi di sottoporre alla Corte di giustizia, “in qualunque fase del procedimento ritengano appropriata e finanche al termine del procedimento incidentale di controllo generale delle leggi, qualsiasi questione pregiudiziale a loro giudizio necessaria”; di “adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione”; di disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità, ove, per altri profili, la ritengano contraria al diritto dell'Unione (tra le altre, Corte di giustizia dell'Unione europea, quinta sezione, sentenza 11 settembre 2014, nella causa C-112/13 A contro B e altri; Corte di giu-



stizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 22 giugno 2010, nelle cause C-188/10, Melki e C-189/10, Abdeli). In linea con questi orientamenti, questa Corte ritiene che, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE».

Tale ricostruzione ha trovato alterno accoglimento presso la Suprema Corte di cassazione, che vi si è talora adeguata (Cassazione civile sezione II, 16 febbraio 2018, n. 3831), talora discostata (Cassazione civile sezione lavoro, 17 maggio 2018, n. 12108; Cassazione civile sezione lavoro, 30 maggio 2018, n. 13678).

Il sottoscritto giudice condivide le argomentazioni espresse dalla Consulta nel citato *obiter* della sentenza n. 269 del 2017, anche considerato che la Corte costituzionale nazionale pare costituire per il giudice del merito il più idoneo fautore di ordine nella complessità del sistema di tutela multilivello, in grado peraltro di espungere dall'ordinamento, con effetto «*erga omnes*» la norma viziata, laddove, per contro, la Corte di giustizia dell'Unione europea è unicamente chiamata ad esprimersi circa l'interpretazione del diritto europolitano. L'ossequio al citato *obiter* evita infine l'introduzione in via surrettizia di un controllo di costituzionalità diffusa, distonico rispetto all'ordinamento costituzionale interno. Resta tuttavia aperto il problema del *modus procedendi* maggiormente corretto in caso di contrasto tra la norma di legge ed urla norma di divieto antidiscriminatorio contenuta in una direttiva, dotata di effetti diretti in quanto espressiva di un divieto, ma di fatto riproduttiva delle prescrizioni di rango costituzionale che tutelano il diritto all'eguaglianza ed alla pari dignità.

In ogni caso questo giudice reputa inconferente il riferimento ad un'ipotetica discriminazione fondata sul sesso, giacché a nessuna donna, in quanto tale, è vietato l'accesso alle PMA, ma solo se la stessa sia inserita in una coppia formata da persone dello stesso sesso.

P. Q. M.

Solleva questione di legittimità costituzionale rispetto all'art. 5, limitatamente alle parole «di sesso diverso», all'art. 12, comma 2, limitatamente alle parole «dello stesso sesso o», anche in combinato disposto con i commi 9 e 10, nonché agli articoli 1, commi 1 e 2, e 4 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie formate da due persone di sesso femminile per violazione delle disposizioni della Costituzione: articoli 2, 3 inteso quale eguaglianza e non discriminazione per orientamento sessuale, sesso e disabilità, 3 inteso quale principio di ragionevolezza, 31 comma 2, 32 comma 1, nonché 11 e 117, comma 1, in riferimento agli articoli 8 e 14 congiuntamente a 8, CEDU, agli articoli 2.1, 17, 23 e 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, e agli articoli 5, 6, 23.1, 25 della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità.

Sospende, per l'effetto, il presente giudizio cautelare.

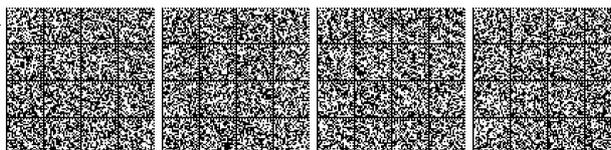
Dispone, ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, che sia apposta a cura della Cancelleria, sull'originale del presente provvedimento, la seguente annotazione, recante l'indicazione degli estremi dell'articolo citato, volta a precludere, in caso di riproduzione del provvedimento in qualsiasi forma, l'indicazione delle generalità e di altri dati identificativi di F.F. e M.R. riportati nel presente provvedimento: «in caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi di F.F. e M.R.».

Manda alla Cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento. Dispone l'immediata trasmissione, a cura della Cancelleria, della presente ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni e comunicazioni prescritte.

Bolzano, 3 gennaio 2019

Il giudice: LAUS

19C00115



n. 61

Ordinanza dell'8 febbraio 2019 del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Taranto nei procedimenti penali riuniti a carico di C.R. e P.N.

Industria - Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto - Disciplina applicabile ad ILVA spa - Proroga alla scadenza dell'autorizzazione integrata ambientale dei termini per l'attuazione del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria dello stabilimento ILVA di Taranto e, in ogni caso, del termine originariamente previsto dall'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 207 del 2012 - Previsione che le condotte poste in essere in attuazione del suddetto Piano non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario, dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da questi funzionalmente delegate.

- Decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto), convertito, con modificazioni, nella legge 4 marzo 2015, n. 20, art. 2, comma 5 (in correlazione all'art. 3, comma 3, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 «Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale», convertito, con modificazioni, nella legge 24 dicembre 2012, n. 231) e comma 6, come successivamente modificati dal decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191 (Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA), convertito, con modificazioni, nella legge 1° febbraio 2016, n. 13, dal decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 (Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA), convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2016, n. 151, e dal decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 (Proroga e definizione di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2017, n. 19.

IL TRIBUNALE DI TARANTO

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il Giudice per le indagini preliminari, dott. Benedetto Ruberto, letti gli atti dei procedimenti n. 7297/17 RG mod. 44 a carico di ignoti, n. 5568/17 R.G. mod. 44 a carico di ignoti e n. 10093/16 R.G.N.R. (proveniente dal n. 2242/16 RG mod. 44) a carico di C R e P N, in atti generalizzati, a scioglimento delle riserve assunte all'esito delle udienze camerali del 6 luglio 2018 e del 18 settembre 2018, ha emesso la seguente

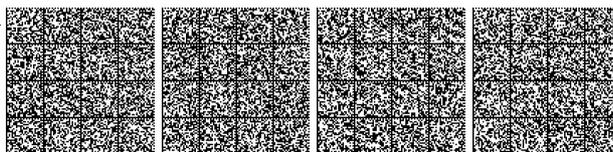
ORDINANZA

In data 3 marzo 2016 veniva iscritto, presso la Procura della Repubblica di Taranto, il procedimento a carico di ignoti, avente n. 2242/16 mod. 44, per il reato *ex art.* 434 c.p.

L'avvio del procedimento era stato determinato dalla trasmissione, da parte dell'allora difensore di ILVA S.p.a. in A.S., di una relazione - datata 23 dicembre 2015 - contenente i risultati dell'analisi sulla emissione di inquinanti espletata, per lo stabilimento industriale, dall'ing. O M e relativa al periodo agosto 2013-febbraio 2015; il predetto difensore, premesso che sulla stampa nazionale erano comparse notizie su livelli di diossina (nel territorio tarantino) definiti «allarmanti», riteneva che, sulla base dell'analisi condotta dall'ing. O, quelle emissioni non potessero essere ricondotte all'attività dello stabilimento.

Gli articoli di giornale, che il difensore di ILVA S.p.a. depositava con successiva nota del 4 marzo 2016 (a cui era allegato anche il contratto di comodato per l'utilizzazione e gestione delle centraline per il monitoraggio dell'aria tra ARPA Puglia e ILVA S.p.a.), nonché l'8 marzo 2016, facevano infatti riferimento a elevati livelli di diossina rilevati nei mesi di novembre 2014 e febbraio 2015 nel quartiere Tamburi di Taranto.

A tale riguardo appare opportuno evidenziare che nell'agosto 2013 sono state installate, in prossimità del perimetro dello stabilimento ILVA di Taranto - il quale, come è noto, è stato sottoposto a sequestro preventivo *ex art.* 321 codice di procedura penale nell'ambito del procedimento n. 938/2010 RGNR, ma la cui produzione di fatto non è mai cessata, essendo stata poi concessa *ex lege* la facoltà d'uso *ex art.* 1 e 3, comma 3, decreto-legge n. 207/2012 conv.



con modif. dalla legge n. 231/2012 - quattro «stazioni» per il monitoraggio della qualità dell'aria, mentre una stazione è stata collocata all'interno dell'area «Cockeria» ed un'altra in via Orsini (quartiere Tamburi, ubicato a ridosso della fabbrica).

Nel medesimo procedimento confluivano, inoltre:

una informativa dei Carabinieri del N.O.E. di Lecce del 4 marzo 2016, con cui veniva trasmessa una nota proveniente dall'ARPA Puglia, da cui si evince che i valori di PCDD/F (diossine) risultati «pericolosamente superiori ai limiti» erano inequivocabilmente riconducibili, per qualità e quantità, agli impianti di sinterizzazione dello stabilimento ILVA di Taranto;

una nota dell'ARPA Puglia avente ad oggetto «campionamenti deposimetrici effettuati da ILVA S.p.a. - stabilimento di Taranto. Riscontro a nota Presidente Regione Puglia prot. n. 933/sp del 26 febbraio 2016 (acquisita al protocollo ARPA n. 13060 del 29 febbraio 2016), indirizzata, tra le varie autorità e istituzioni, anche alla Procura di Taranto; nella stessa veniva confermato che, nell'area intorno al sito, in cui è collocato il deposimetro ILVA di via Orsini, erano state rilevate concentrazioni molto elevate di diossina a novembre 2014 e febbraio 2015;

un verbale di sopralluogo del 26 febbraio 2016 eseguito da un dirigente chimico dell'ARPA Puglia presso il laboratorio di analisi «*Merieux Nustisciences* (Chelab)» di Resana, prodotto da M A, attivista dell'associazione *Peace-link*, correlato alla vicenda delle rilevazioni di diossina da parte dei deposimetri della rete di monitoraggio dell'ILVA;

una nota a firma, tra gli altri, del direttore di ARPA Puglia, A G, rivolta a varie Autorità, contenente possibili spiegazioni del fenomeno emissivo (ricondotto all'impianto di sinterizzazione dello stabilimento siderurgico), cui è seguita altra comunicazione in cui si ribadisce la riconducibilità all'attività dell'ILVA delle emissioni e si contestano le conclusioni del prof. O;

una segnalazione, datata 11 marzo 2016, da parte del comitato «Cittadini e lavoratori liberi e pensanti», sugli elevati livelli di diossina che si depositerebbero sui terreni circostanti allo stabilimento e all'interno delle mense aziendali;

un esposto a firma di B A, membro dell'esecutivo nazionale della Federazione dei Verdi, presentato (con allegati documenti) presso la sezione di PG della Procura di Taranto il 17 marzo 2016, avente ad oggetto la medesima questione, ossia la rilevazione degli elevati livelli di diossina in via Orsini; nell'esposto si denunciava anche il comportamento omissivo del Sindaco di Taranto p.t., per non aver preso i provvedimenti idonei alla salute pubblica o, comunque, per non aver informato adeguatamente la popolazione del rischio sanitario derivante dall'inquinamento da I.P.A. (idrocarburi policiclici aromatici);

la denuncia presentata il 19 agosto 2016 da D'A F, il quale contestava l'approvazione, con determina regionale, del progetto di ampliamento della cava «*Mater Gratiae*» presentato da ILVA spa, il cui piano di coltivazione sarebbe da mettere in collegamento, a suo dire, con gli altissimi valori di diossina rilevati nel rione Tamburi tra la fine del 2014 e l'inizio del 2015; riteneva peraltro che il piano di coltivazione avrebbe, nel futuro, determinato l'inquinamento della falda acquifera con sostanze nocive.

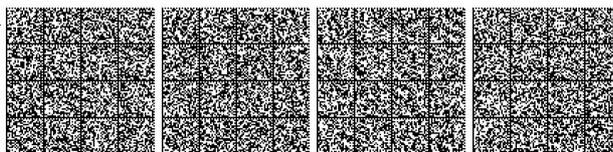
In data 28 aprile 2016 veniva trasmessa dalla sezione di PG della Procura di Taranto una relazione dell'ARPA Puglia, contenente l'aggiornamento delle analisi sui microinquinanti organici rilevati presso il quartiere Tamburi di Taranto (effettuate tramite la rete deposimetrica utilizzata dalla stessa ARPA e dallo stesso stabilimento ILVA).

Seguivano indagini delegate dal PM alla sezione di PG della Guardia di Finanza (escussione a s.i.t. del direttore generale dell'agenzia ARPA Puglia, A G, dei funzionari ARPA F S e S S, acquisizione di documenti) e, all'esito, il procedimento veniva iscritto a modello 21, acquisendo il numero RGNR 10093/16, con successiva identificazione dei soggetti indagati, individuati in C R e P N, i quali - nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2015 ed il 31 marzo 2015 - ricoprivano, rispettivamente, i ruoli di direttore e di capo area agglomerato dello stabilimento ILVA di Taranto (al medesimo procedimento veniva riunito quello n. 1917/17 RGNR, già n. 8855/16 mod. 44, aperto - prima a carico di ignoti e, poi, con iscrizione nel registro degli indagati del C e del P - dopo la trasmissione, da parte del D'A di una integrazione della denuncia già presentata il 19 agosto 2016).

In data 26 luglio 2017 veniva, invece, depositata l'informativa dei Carabinieri del N.O.E. di Lecce (corredata da 18 allegati), riguardante gli accertamenti eseguiti sulla cava denominata «*Mater Gratiae*», nonché gli esiti di un sopralluogo eseguito il 14 luglio presso l'area agglomerato dell'ILVA, nelle adiacenze degli elettrofiltri MEEP e ESP e presso i depositi dei «big bag» contenenti le rispettive polveri.

In sintesi, dalla predetta informativa emergeva che:

alla data del sopralluogo, eseguito nella cava l'11 luglio 2017, non erano in corso attività di escavazione, né all'interno dell'area oggetto della richiesta di ampliamento, né su quelle oggetto di provvedimento di sospensione dei



lavori emesso dal Servizio attività estrattive regionale del 20 gennaio 2014, mentre tali attività erano in corso sulle aree autorizzate dall'ufficio minerario regionale;

negli anni 2014-2015 il Comune di Statte aveva fatto eseguire una attività di caratterizzazione del territorio comunale per verificare la qualità del terreno superficiale, con particolare riferimento ai microinquinanti organici (PCB e diossine) presenti sui terreni ricadenti nella cava in argomento, conclusasi con un relazione a cura della ditta «Pianeta Studio Associato» di Chivasso (TO);

le analisi dei campionamenti di terreno avevano evidenziato in tre punti (A109 - A110 e A123) il superamento delle Concentrazioni di soglia di contaminazione (CSC) relativamente a diossine e IPA (tali rilevazioni sono state, però, contestate dall'ILVA perché i superamenti avrebbero preso come riferimento i valori previsti per le aree a uso verde pubblico e residenziale, in luogo delle aree industriali); in ogni caso le analisi risultavano validate dall'ARPA Puglia;

per quanto concerne l'inquinamento della falda, quelle analisi avevano esaminato un unico pozzo, ricadente nell'area di ampliamento della cava (punto P20), rilevando il superamento di CSC per i parametri manganese e nitrati;

per quanto riguarda i fenomeni emissivi, dopo il 2015 non si sarebbero più verificati allarmanti superamenti dei livelli di diossine nei depositi all'uopo installati;

durante il sopralluogo eseguito il 14 luglio 2017 nell'area agglomerato non erano state rilevate dispersioni o depositi di polveri nell'area e sugli impianti, essendo anche in atto la pulizia dell'area a cura della ditta incaricata che raccoglieva le polveri in un big-bag all'uopo destinato; i metodi utilizzati erano stati giudicati «appropriati» dai CC intervenuti.

Ulteriori documenti venivano poi trasmessi, dai Carabinieri del N.O.E., con informativa del 27 luglio 2017, tra cui una nota dell'ARPA Puglia del 21 luglio 2017, già indirizzata anche alla locale Procura, con allegati 10 rapporti di prova per gli anni 2016-2017 relativi agli episodi in cui erano stati registrati superamenti dei livelli di diossina in agro di Taranto e Statte.

All'esito delle indagini il PM, in data 1° marzo 2018, chiedeva l'archiviazione del procedimento, rilevando che il livello di diossina, eccessivamente elevato, rinvenuto durante i campionamenti di novembre 2014 e febbraio 2015, fosse da ricondurre alle polveri degli elettrofiltri dell'impianto di agglomerazione, per cui l'anomalia era strettamente legata al ciclo produttivo dell'ILVA.

Evidenziava, tuttavia, che il decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 (convertito con modifiche dalla legge n. 20/2015) autorizzava l'attività produttiva anche in presenza di deficienze impiantistiche che potevano determinare emissioni nocive, a condizione che venissero rispettate le prescrizioni temporali per gli adeguamenti degli impianti previsti dalla nuova A.I.A., confluite nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 marzo 2014, che aveva stabilito il termine del 31 luglio 2015 per l'adozione dell'80% delle prescrizioni (con termine di completamento prorogato al 30 giugno 2017 con la legge n. 13/2016).

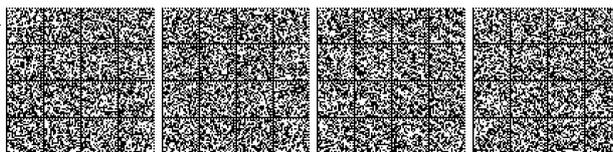
Pertanto, tenuto conto che gli eventi accertati riguardavano un periodo antecedente al 31 luglio 2015 e in virtù della «chiara esimente» per i soggetti delegati all'attività produttiva del siderurgico contenuta nell'art. 2, comma 6 del citato decreto-legge n. 1/2015, le condotte che avevano determinato quei gravi fenomeni emissivi dovevano considerarsi «pienamente scriminate».

Alcun cenno veniva, però, fatto alle questioni (inquinamento dei suoli e della falda acquifera) relative alla gestione della Cava *Mater Gratiae*.

Non ritenendo di dover emettere *de plano* il provvedimento di archiviazione, questo giudice per le indagini preliminari ha fissato udienza camerale *ex art.* 409 codice di procedura penale, a cui hanno presenziato solo i difensori degli indagati C e P che, riportandosi ad una memoria depositata in cancelleria (con allegati documenti), hanno insistito per l'accoglimento della richiesta formulata dal PM.

In particolare la difesa degli indagati, da un lato, ha contestato che quei superamenti dei valori di diossina registrati nel novembre 2014 e nel febbraio 2015 potessero essere ricondotti all'attività dello stabilimento (in ragione degli esiti di una propria consulenza tecnica depositata in allegato alla memoria); dall'altro ha ritenuto che l'eccezionalità dei fenomeni emissivi, vuoi per dimensione, vuoi per scarsa offensività del fatto, escludesse la configurabilità del reato di disastro innominato, ipotizzato dalla pubblica accusa.

Il procedimento n. 10093/16 RGNR presenta evidenti elementi di connessione con altri due fascicoli, iscritti a carico di ignoti nel 2017, in relazione ai quali la Procura di Taranto ha chiesto emettere provvedimento di archiviazione e l'odierno giudicante, ritenendo anche stavolta di non poter decidere *de plano*, ha fissato la relativa udienza prevista dall'art. 409 codice di procedura penale (a cui nessuna delle parti avvisate ha inteso partecipare).



Il primo, avente n. 5568/2017 mod. 44, era stato aperto dopo la trasmissione, da parte del Comune di Statte, della determina n. 247 del 15 marzo 2017, con cui il predetto ente concludeva la Procedura di V.I.A. per il progetto di ampliamento della Cava *Mater Gratiae* di proprietà di Ilva S.p.a.

Si specifica, nel corpo della motivazione della determina, che l'ILVA stava comunque continuando a scavare «in regime di proroga» e che erano in atto «attività estrattive su aree inquinate, come se non lo fossero, con rilevanti dispersioni di polveri contenenti microinquinanti depositatisi su suolo, a danno di operai, della collettività, soprattutto dei cittadini residenti a poche centinaia di metri dal sito», aggiungendo peraltro che la falda acquifera era «conclatamente inquinata dalle sostanze lasciate dal dilavamento dei terreni di riporto».

Il PM precedente si è limitato ad acquisire la copia dell'informativa del 20 luglio 2017 depositata dai Carabinieri del N.O.E. di Lecce nel procedimento 10093/16 RGNR, chiedendo l'archiviazione del procedimento non essendo emerse, a suo avviso, ipotesi di reato.

Il procedimento n. 7297/2017 mod. 44 è stato, invece, aperto dopo la trasmissione, da parte dell'ARPA Puglia, di un report per l'anno 2016 riguardante il monitoraggio della qualità dell'aria nei pressi dello stabilimento ILVA, attraverso i rilevatori installati lungo il perimetro dello stesso stabilimento, nell'area Cockeria e in via Orsini (rione Tamburi). Secondo quella relazione non vi erano stati, nell'anno in questione, sforamenti dei limiti di legge previsti per le emissioni degli inquinanti monitorati (sul presupposto che quelli previsti dal decreto legislativo n. 155/2010 non fossero comunque applicabili all'interno del perimetro dello stabilimento), ma dall'analisi del report emerge inconfutabilmente che:

i livelli di PM 10 sono stati sempre superiori al limite di 40 µg/m³ in area cockeria, con superamenti consistenti (oltre le 35 volte l'anno) anche in area parchi e in area direzione;

i livelli di PM 2,5 sono stati sempre superiori al limite di 25 µg/m³ in area cockeria con superamenti consistenti (oltre le 35 volte l'anno) anche in area parchi e in area direzione;

i livelli di benzene sono stati sempre superiori al limite di 5 µg/m³ in area cockeria;

è stato registrato un valore medio annuale molto alto, pari a 1748, con riferimento al *Black Carbon* (il cui limite di emissione non è normato) nel quartiere Tamburi, superiore a quello rilevato nelle aree dello stabilimento comunque compreso tra 922 (rilevazione più bassa in area portineria) e 1407 (rilevazione più alta, in area Direzione); il *Black Carbon* si forma in seguito a combustione incompleta di combustibili fossili e biomassa e viene emesso da sorgenti naturali ed antropiche sotto forma di fuliggine.

Anche in questo caso il PM ha chiesto l'archiviazione del procedimento per assenza - a suo avviso - di fatti penalmente rilevanti.

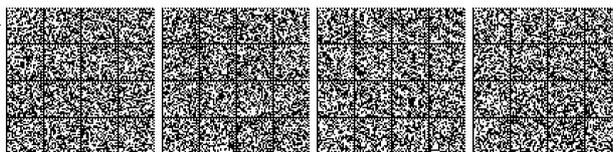
Ebbene ritiene in prima battuta l'odierno giudicante che i tre procedimenti vadano riuniti, per indiscutibili ragioni di connessione oggettiva e parzialmente soggettiva.

È, infatti, evidente che il procedimento n. 5568/17 r.g. mod. 44 costituisce una inutile duplicazione di quello avente n. 10093/16 R.G.N.R., dal momento che in quest'ultimo fascicolo era già confluita la questione dell'inquinamento cagionato dall'attività estrattiva praticata nella Cava *Mater Gratiae* e delle criticità evidenziate dal Comune di Statte con riferimento alla prosecuzione ed all'ampliamento di quella attività (cfr. denuncia querela del D'A e informativa dei Carabinieri del N.O.E di Lecce del 20 luglio 2017, documento di cui peraltro si è avvalso il PM del procedimento n. 5568/17 per chiederne l'archiviazione).

Va, altresì, rilevato che il procedimento n. 7297/17 r.g. mod. 44, riguardando le emissioni potenzialmente inquinanti registrate dall'ARPA Puglia nel 2016, costituisce la naturale prosecuzione di quello n. 10093/16 R.G.N.R., ove sono stati esaminati i fenomeni di inquinamento verificatisi tra la fine del 2014 e l'inizio del 2015 nel quartiere Tamburi di Taranto (pure valutati dalla stessa ARPA).

Pertanto, appare opportuno e finanche necessario che i procedimenti aventi n. 5568/17 R.G. mod. 44 e n. 7297/17 R.G. mod. 44 vadano riuniti a quello avente n. 10093/16 R.G.N.R., sussistendo le condizioni previste dall'art. 17 codice di procedura penale, fatta salva la necessità, ove si dovesse procedere oltre, di identificare compiutamente i soggetti indagabili per quegli ulteriori fatti (astrattamente) illeciti e fermo restando le ulteriori valutazioni che potranno essere assunte per quanto concerne la posizione processuale del C e del P

È vero, infatti, che la riunione in senso tecnico, ex articoli 17 e 19 codice di procedura penale, può avere per oggetto solo processi e non procedimenti, ma secondo costante orientamento della Suprema Corte il PM «ha sempre la facoltà di svolgere indagini contestuali e congiunte relativamente a distinti procedimenti, unificando, a tal fine, i numeri identificativi degli stessi e formando un unico fascicolo delle indagini preliminari, fermo restando che, ai fini della disciplina di citi agli art. 405 codice di procedura penale, ciò che fa fede è la data di iscrizione di ogni singola



notizia di reato nei confronti di ciascuno degli indagati *ex art. 335 codice di procedura penale*)» (*cf.* Cassazione Sez. 5, Sentenza n. 2174 del 18 dicembre 2013).

Comune, peraltro, ai suddetti procedimenti è la questione sostanziale di fondo, decisiva ai fini della loro decisione, riguardante la applicabilità, in tutte quelle vicende

a) delle norme che hanno consentito e che stanno tuttora consentendo allo stabilimento ILVA di Taranto la prosecuzione dell'attività produttiva in costanza di sequestro penale (art. 3, comma 3, decreto-legge n. 207/2012 convertito con modifiche dalla legge n. 231/2012, art. 2, comma 5, decreto-legge n. 1/2015 convertito con modifiche dalla legge n. 20/2015 e art. 1, comma 8, decreto-legge n. 191/2015 conv. con modifiche dalla legge n. 13/2016, disposizioni in forza delle quali, come vedremo, «la società ILVA S.p.a. di Taranto e l'affittuario o acquirenti dei relativi stabilimenti sono immessi nel possesso dei beni dell'impresa e sono in ogni caso autorizzati ... alla prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento e alla commercializzazione dei prodotti», con termine ad oggi previsto sino al 23 agosto 2023);

b) della speciale causa di non punibilità - dogmaticamente inquadrabile, per taluni, come immunità e, secondo altri, come scriminante - prevista dall'art. 2, comma 6, decreto-legge n. 1/2015 (conv. dalla legge n. 20/2015), come da ultimo modificato dal decreto-legge n. 244/2016 (conv. con modif. dalla legge n. 19/2017), secondo cui le condotte poste in essere in attuazione del Piano ambientale approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014 (il Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria previsto dal decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, sul commissariamento dell'Ilva di Taranto, ove è riportato anche l'esito dei procedimenti di riesame e modifiche dell'AIA del 26 ottobre 2012) «non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario, dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da questi funzionalmente delegati, in quanto costituiscono adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro».

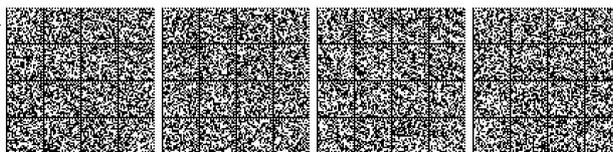
Prima ancora infatti di risolvere la questione, tutt'altro che pacifica, relativa all'assenza di fatti penalmente rilevanti nelle emissioni di sostanze inquinanti negli anni 2014-2017 e nella gestione della Cava *Mater Gratiae* (dal momento che il PM del procedimento n. 10063/16 RGNR ha rinunciato all'esercizio dell'azione penale esclusivamente per la sussistenza della citata norma *ex art. 2, comma 6, decreto-legge n. 1/2015*, ritenendo i fatti da essa scriminati, mentre per gli altri due procedimenti, dissentendosi dalle valutazioni espresse dai PP.MM. titolari dei fascicoli, appaiono certamente meritevoli di ulteriore approfondimento investigativo le questioni portate alla loro attenzione, essendo potenzialmente configurabili, nei fatti sopra descritti, i delitti previsti dagli articoli 434 e 437 codice penale e, per gli eventi successivi al 29 maggio 2015, quelli previsti dagli articoli 452-*bis* codice penale e 452-*quater* codice penale, fatta salva la fattispecie residuale dell'art. 674 codice penale, con la precisazione che, trattandosi di reati permanenti, potrebbe essere necessario anche accertare la attuale e duratura prosecuzione delle attività inquinanti), occorre in primo luogo stabilire se i soggetti responsabili delle relative condotte, attive e/o omissive, che hanno cagionato o contribuito a cagionare quegli eventi, potenzialmente dannosi e pericolosi per la salute ed incolumità pubblica, debbano andare esenti da responsabilità, in virtù delle citate norme che, da un lato, consentono tuttora la prosecuzione dell'attività produttiva pur in presenza di gravi deficienze impiantistiche, dall'altro hanno introdotto - limitatamente al commissario straordinario di ILVA S.p.a., all'affittuario o acquirente ed ai soggetti da questi funzionalmente delegati - quella speciale causa di non punibilità.

Tanto premesso, le norme in questione presentano, a parere di chi scrive, evidenti profili di criticità e di incompatibilità con i valori costituzionali, ritenendosi pertanto doveroso sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 5 e co. 6, decreto-legge n. 1/2015 (conv. con modif. dalla legge n. 20/2015), nel testo attualmente in vigore dopo le successive modifiche operate dal decreto-legge n. 98/2016 (conv. con modif. dalla legge n. 151/2016) e dal decreto-legge n. 244/2016 (conv. con modif. dalla legge n. 19/2017).

Sulla rilevanza della questione

Il giudizio di rilevanza della questione di legittimità costituzionale che l'odierno giudicante intende sollevare d'ufficio si fonda sulla applicabilità, nella vicenda sottoposta al vaglio dell'A.G., delle norme che si sospettano incostituzionali.

Ed a tale riguardo appare utile una breve ricostruzione cronologica delle varie disposizioni che hanno interessato l'attività dello stabilimento ILVA di Taranto, sottoposto sin dal 25 luglio 2012, come già detto, a provvedimento di sequestro preventivo emesso dal giudice per le indagini preliminari di Taranto nell'ambito del procedimento n. 938/2010 RGNR.



Con il decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito con modificazioni in legge n. 231/2012 (la prima legge cosiddetta «salva-Ilva»), gli impianti siderurgici della (allora) ILVA S.p.a. venivano individuati *ex lege* quali stabilimenti «di interesse strategico nazionale» (art. 3, comma 1), categoria prevista e disciplinata dal precedente art. 1; si specificava, nell'art. 3, comma 2, che la nuova A.I.A. riesaminata (quella cioè del decreto ministeriale 26 ottobre 2012, il cui originario termine di scadenza era il 23 agosto 2017) conteneva «le prescrizioni volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento siderurgico della società ILVA S.p.a. di Taranto a norma dell'art. 1», e nel successivo comma 3 dello stesso art. 3 si stabiliva che «a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto (n.d.e., 3 dicembre 2012), per un periodo di trentasei mesi, (n.d.e., dunque sino al 3 dicembre 2015) la società ILVA S.p.a. di Taranto è immessa nel possesso dei beni dell'impresa ed è in ogni caso autorizzata, nei limiti consentiti dal provvedimento di cui al comma 2, alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento e alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ferma restando l'applicazione di tutte le disposizioni contenute nel medesimo decreto».

La suddetta norma, che in sostanza ha stabilito la facoltà d'uso dello stabilimento siderurgico di Taranto anche in costanza di sequestro penale, è stata poi modificata dall'art. 1, comma 3 del decreto-legge 9 giugno 1998, conv. con modif. dalla legge n. 151/2016, che ha esteso quella autorizzazione anche all'affittuario o all'acquirente degli impianti.

Nel medesimo decreto-legge n. 207/2012, all'art. 1, comma 3, è poi contenuta la seguente norma: «la mancata osservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento di cui al comma 1 (ossia dell'AIA riesaminata), fermo restando quanto previsto dagli articoli 29-*decies* e 29-*quattuordecies* del decreto legislativo n. 152 del 2006 (ossia con riferimento alle sanzioni e ai provvedimenti da adottare in via amministrativa in caso di inosservanza dell'AIA) e dalle altre disposizioni di carattere sanzionatorio penali e amministrative contenute nelle normative di settore è punita con sanzione amministrativa pecuniaria, escluso il pagamento in misura ridotta, da euro 50.000 fino al 10 per cento del fatturato della società risultante dall'ultimo bilancio approvato».

In sostanza, con tali norme, lo stabilimento ILVA era stato, per legge, autorizzato a continuare la produzione per un periodo di soli trentasei mesi, rispettando le prescrizioni della nuova A.I.A., tra cui quelle riguardanti la messa a norma degli impianti nocivi per l'ambiente e la salute e le eventuali violazioni dell'A.I.A. riesaminata, oltre a determinare la assoggettabilità delle condotte alle preesistenti sanzioni amministrative e penali, comportavano una specifica disciplina sanzionatoria, ossia quella prevista dal citato art. 1, co. 3 decreto-legge n. 207/2012.

Tale disciplina, come è noto, è stata ritenuta legittima dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 85 del 9 maggio 2013, ritenendo che la stessa assicurasse un ragionevole contemperamento di interessi riguardanti beni di rango costituzionale (la salute e l'ambiente, da un lato, l'occupazione e la libertà di impresa coinvolgente un settore strategico dell'economia nazionale, dall'altro) entro un periodo temporale contenuto, pari a trentasei mesi, che - lo si ripete - sarebbe dovuto scadere il 3 dicembre 2015 (sulle motivazioni della Consulta ci si diffonderà innanzi, nel paragrafo riguardante la fondatezza della questione di legittimità costituzionale che si intende sollevare).

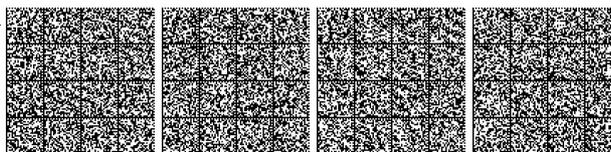
Con il successivo decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito con modifiche nella legge 3 agosto 2013, n. 89, viene istituito il «commissariamento» dell'ILVA, per la durata di 12 mesi prorogabili sino ad un massimo di 36 mesi; ciò avviene, per stessa ammissione del legislatore, per una situazione di «inosservanza reiterata dell'autorizzazione integrata ambientale» in relazione ad una attività produttiva che ha comportato e comporta «oggettivamente pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute (art. 1 co. 1).

Con il suddetto decreto-legge viene prevista la stesura di un «piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria dei lavoratori e della popolazione e di prevenzione del rischio di incidenti rilevanti», provvedimento che sarà, poi, emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014.

Ai sensi del combinato disposto dei commi 5 e 7 dell'art. 1 l'approvazione del Piano ambientale con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri «... equivale a modifica dell'a.i.a., limitatamente alla modulazione dei tempi di attuazione delle relative prescrizioni, che consenta il completamento degli adempimenti previsti non oltre trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto», ossia il 4 agosto 2013; per effetto di tale norma il termine ultimo di adeguamento dell'impianto alle prescrizioni dell'A.I.A. riesaminata viene dunque differito al 4 agosto 2016 (otto mesi dopo l'originario termine del 3 dicembre 2015).

E proprio con riferimento ai limiti temporali, il comma 3-*ter* dell'art. 2 del citato decreto-legge n. 61/2013, prevedeva che entro il 31 luglio 2015 dovesse essere attuato almeno «l'80 per cento delle prescrizioni in scadenza a quella data».

Inoltre ai sensi del comma 8 dell'art. 1 «La predisposizione dei piani di cui ai commi 5 e 6 nei termini ivi previsti, l'osservanza delle prescrizioni dei piani di cui ai medesimi commi, e, nelle more dell'adozione degli stessi piani, il rispetto delle previsioni di cui al comma 8, equivalgono e producono i medesimi effetti, ai fini dell'accertamento di responsabilità per il commissario, il sub commissario e gli esperti del comitato, derivanti dal rispetto dei modelli



di organizzazione dell'ente in relazione alla responsabilità dei soggetti in posizione apicale per fatti di rilievo penale o amministrativo di cui all'art. 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, per gli illeciti strettamente connessi all'attuazione dell'a.i.a. e delle altre norme a tutela dell'ambiente e della salute».

Con il decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, convertito con modifiche dalla legge 4 marzo 2015, n. 20, l'ILVA viene fatta rientrare nell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi; viene previsto (art. 1, comma 4) che il commissario straordinario individui «l'affittuario o l'acquirente, a trattativa privata, tra i soggetti che garantiscono, a seconda dei casi, la continuità nel medio periodo del relativo servizio pubblico essenziale ovvero la continuità produttiva dello stabilimento industriale di interesse strategico nazionale anche con riferimento alla garanzia di adeguati livelli occupazionali», e che tale affittuario o acquirente dovrà presentare un'offerta corredata «di un piano industriale e finanziario nel quale devono essere indicati gli investimenti, con le risorse finanziarie necessarie e le relative modalità di copertura, che si intendono effettuare per garantire le predette finalità nonché gli obiettivi strategici della produzione industriale degli stabilimenti del gruppo».

Al comma 5 dell'art. 2 viene dettata la seguente disposizione «Il piano di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014 si intende attuato se entro il 31 luglio 2015 sia stato realizzato, almeno nella misura dell'80 per cento, il numero di prescrizioni in scadenza a quella data. Entro il 31 dicembre 2015, il commissario straordinario presenta al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e all'ISPRA una relazione sulla osservanza delle prescrizioni del piano di cui al primo periodo. Con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, è stabilito il termine ultimo per l'attuazione di tutte le altre prescrizioni».

Come si vede, tale ultima previsione spostava addirittura ad libitum il termine ultimo per la completa messa a norma degli impianti, ma la stessa è stata poi corretta per effetto della modifica apportata dall'art. 1, comma 7 del decreto-legge n. 191/2015, convertito con modifiche dalla legge 13 gennaio 2016, n. 13, che ha fissato il termine ultimo per l'attuazione del Piano ambientale «al 30 giugno 2017», conseguentemente prorogando alla medesima data il termine di cui all'art. 3, comma 3, decreto-legge n. 207/2012, ossia quello della facoltà d'uso dello stabilimento, pur in costanza di sequestro penale (differito dunque, rispetto all'originario termine del 3 dicembre 2015, di circa un anno e mezzo).

Senonché il decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98, convertito con modifiche dalla legge 1° agosto 2016, n. 151, ha ulteriormente modificato il citato art. 2, comma 5 del decreto-legge n. 1/2015, il cui testo, per maggiore chiarezza, viene di seguito riportato: «Il piano di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014 si intende attuato se entro il 31 luglio 2015 sia stato realizzato, almeno nella misura dell'80 per cento, il numero di prescrizioni in scadenza a quella data. Entro il 31 dicembre 2015, il commissario straordinario presenta al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e all'ISPRA una relazione sulla osservanza delle prescrizioni del piano di cui al primo periodo. Fermo restando il rispetto dei limiti di emissione previsti dalla normativa europea, il termine ultimo per l'attuazione del Piano, comprensivo delle prescrizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 3 febbraio 2014, n. 53, è fissato al 30 giugno 2017. Tale termine può essere prorogato, su istanza dell'aggiudicatario della procedura di cui all'art. 1 del decreto-legge 4 gennaio 2015, n. 191, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° febbraio 2016, n. 13, formulata con la domanda prevista al comma 8.1 del medesimo art. 1, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di approvazione delle modifiche del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria e per un periodo non superiore a 18 mesi, conformemente alle risultanze dell'istruttoria svolta ai sensi del comma 8 dello stesso art. 1. Tale termine si applica altresì ad ogni altro adempimento, prescrizione, attività o intervento di gestione ambientale e di smaltimento e gestione dei rifiuti inerente ILVA S.p.a. in amministrazione straordinaria e le altre società da essa partecipate anch'esse in amministrazione straordinaria e sostituisce ogni altro diverso termine intermedio o finale che non sia ancora scaduto alla data di entrata in vigore del presente decreto, previsto da norme di legge o da provvedimenti amministrativi comunque denominati. È conseguentemente prorogato alla medesima data il termine di cui all'art. 3, comma 3, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231. Il comma 3-ter dell'art. 2 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89, è abrogato».

In sostanza, con tale intervento normativo è stata concessa, all'aggiudicatario della procedura di cessione dello stabilimento, la possibilità di chiedere la modifica del Piano ambientale, da adottarsi con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in tale evenienza prorogandosi il termine ultimo di messa a norma degli impianti per un periodo di ulteriori 18 mesi (il cui *dies a quo* non era però chiaro).



Ed il termine ultimo per l'attuazione del Piano è stato, poi, ulteriormente differito con l'art. 6, comma 10-*bis*, lettere *a)* e *c)* del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito con modifiche dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19; e invero:

con la norma contenuta nella citata lettera *a)* «i termini previsti dall'art. 2, comma 5, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 marzo 2015, n. 20», cioè proprio quelli per l'attuazione definitiva del piano, vengono «adeguati» alla scadenza dell'autorizzazione integrata ambientale in corso di validità che, si precisa, è ad oggi fissata al 23 agosto 2023;

con la norma contenuta nella citata lettera *e)*, nelle more della procedura di aggiudicazione dell'ILVA al nuovo acquirente, il termine originario del 30 giugno 2017 viene prorogato al 30 settembre 2017, oppure alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di modifica del Piano ambientale. Tale ultimo provvedimento è il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 settembre 2017 (in *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 229 del 30 settembre 2017) che, all'art. 2, comma 2, fissa il termine ultimo del 23 agosto 2023 per la definitiva messa a norma degli impianti.

Nonostante il succedersi convulso e non sempre chiarissimo delle norme, il risultato finale non può che essere il seguente: il termine ultimo per la realizzazione degli interventi del piano ambientale coincide addirittura con la scadenza dell'autorizzazione integrata ambientale che, lo si ripete, è fissata al 23 agosto 2023.

Se allora il legislatore ha dato termine sino a quella data per la definitiva messa a norma degli impianti, l'attività produttiva, quand'anche cagioni fenomeni di inquinamento e sforamenti dei livelli di emissione nonché contaminazioni dell'aria, della falda e del territorio circostante lo stabilimento, ponendo potenzialmente in pericolo la vita dei lavoratori e degli abitanti, la loro salute e l'ambiente, deve ritenersi autorizzata fino all'agosto 2023, a condizione che vengano rispettate le prescrizioni del piano (mentre condotte omissive o violative del Piano devono continuare ad essere perseguite); ma ciò comporta, inevitabilmente, che condotte che potrebbero acquisire rilievo penale, non lo sono perché sono state autorizzate per questo lunghissimo arco di tempo, ben undici anni dal provvedimento di sequestro emesso dall'Autorità giudiziaria, datato 25 luglio 2012 e con un differimento di circa 6 anni e 9 mesi dell'originario termine previsto dall'art. 3, co. 3 decreto-legge n. 207/2012.

Ebbene, le condotte su cui si sta indagando o che potrebbero essere oggetto di potenziali nuove indagini non sono esclusivamente quelle poste in essere nel biennio 2014-2015, periodo antecedente alla prima scadenza temporale prevista dal legislatore per la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento e per la sua messa a norma, ma riguardano anche il 2016 (in particolare quelle del procedimento n. 7297/17 R.G. mod. 44) e, astrattamente, anche gli anni successivi, ove si consideri che si tratta di condotte riguardanti reati permanenti, la cui consumazione è strettamente connessa al ciclo produttivo dello stabilimento, di fatto mai interrottosì. La eventuale permanenza dei fenomeni emissivi è, infatti, uno dei terna di indagine che l'odierno giudicante intende approfondire, *ex art.* 409 co. 4 c.p.p.

Ma tutte le indagini sui fenomeni emissivi prodotti dallo stabilimento ILVA non potrebbero non tenere conto del fatto che si tratta di un'attività autorizzata per legge a proseguire, indisturbata, sino al 23 agosto 2023, nonostante lo stesso legislatore l'abbia ritenuta fonte di «pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute» (art. 1, co. 1 decreto-legge n. 61/2013).

Appare dunque doveroso accertare se quelle norme che hanno autorizzato lo stabilimento a proseguire, nonostante le deficienze impiantistiche, ben oltre l'originario termine di 36 mesi previsto dall'art. 3, co. 3 decreto-legge n. 207/2012 (ritenuto costituzionalmente legittimo dal Giudice delle leggi) non abbiano clamorosamente violato i precetti costituzionali e quei paletti che la stessa Consulta aveva posto per ritenere non viziate le disposizioni della prima legge «Salva Ilva».

Il secondo aspetto da prendere in considerazione è quello, strettamente correlato alla prosecuzione dell'attività produttiva, riguardante la esenzione da responsabilità penale dei gestori dello stabilimento (e dei soggetti da essi delegati), esimente che il legislatore ha inteso esplicitare con apposita formulazione, pur essendo, per le ragioni sopra esposte, un logico corollario della facoltà d'uso dello stabilimento autorizzata *ex lege* anche in costanza di sequestro e di deficienze impiantistiche.

Se infatti, dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 207/2012 doveva considerarsi «lecita la continuazione dell'attività produttiva di aziende sottoposte a sequestro (n.d.e.: di interesse strategico nazionale), a condizione che vengano osservate le prescrizioni dell'AIA riesaminata, nelle quali si riassumono le regole che limitano, circoscrivono e indirizzano la prosecuzione dell'attività stessa» e se il controllo di legalità, in quel contesto normativo, doveva essere ricondotto «alla verifica dell'osservazione delle prescrizioni di tutela dell'ambiente e della salute contenute nell'AIA riesaminata», (così si è espressa la Corte costituzionale nella citata sentenza n. 85/2013), il mero rispetto delle suddette prescrizioni da parte dei gestori dello stabilimento avrebbe consentito agli stessi di andare esenti da responsabilità, pur



in presenza di situazioni penalmente rilevanti - ove commessi in altri contesti aziendali - per violazione delle norme penali comuni di salvaguardia della salute e dell'ambiente.

L'art. 2, comma 6 del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, convertito con modifiche dalla legge 4 marzo 2015 n. 20 (come modificato dall'art. 1 comma 4 decreto-legge n. 98/2016, conv. con modif. dalla legge n. 151/2016 e dall'art. 6, comma 10-ter, decreto-legge n. 244/2016 conv. con modif. dalla legge n. 19/2017), nella sua attuale formulazione, così dispone: «L'osservanza delle disposizioni contenute nel Piano di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, nei termini previsti dai commi 4 e 5 del presente articolo, equivale all'adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione, previsti dall'art. 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, ai fini della valutazione delle condotte strettamente connesse all'attuazione dell'A.I.A. e delle altre norme a tutela dell'ambiente, della salute e dell'incolumità pubblica. Le condotte poste in essere in attuazione del Piano di cui al periodo precedente non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario, dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da questi funzionalmente delegati, in quanto costituiscono adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro. Per quanto attiene all'affittuario o acquirente e ai soggetti funzionalmente da questi delegati, la disciplina di cui al periodo precedente si applica con riferimento alle condotte poste in essere fino alla scadenza del 30 giugno 2017 prevista dal terzo periodo del comma 5 ovvero per un periodo ulteriore non superiore ai diciotto mesi decorrenti dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di approvazione delle modifiche del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria secondo quanto ivi stabilito a norma del comma 5».

L'interpretazione che si può dare della predetta norma è univoca: vige una vera e propria presunzione *iuris et de iure* di conformità e di legalità circa le azioni (ed omissioni) del Commissario p.t. e degli altri soggetti menzionati nel testo della norma impegnati ad attuare il Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, trattandosi di condotte che, secondo l'insindacabile giudizio *ex ante* dell'esecutivo (ratificato dal legislativo), costituirebbero l'adempimento delle «migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro»; il rischio ambientale e tecnologico legato a tali attività viene inquadrato in via presuntiva nel cosiddetto rischio consentito; le condotte dei soggetti che si muovono per l'attuazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria approvato, per l'allora ILVA S.p.a., dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 marzo 2014 sono sostanzialmente sottratte al sindacato del giudice penale; a riguardo si è, non a torto, parlato di una vera e propria «immunità penale» concessa ai predetti soggetti, riferita alle azioni attuative previste dall'A.I.A. per l'Ilva del 2014 (*cfr.*, però, *infra* sull'esatto inquadramento dogmatico della fattispecie).

Gli eventi dannosi che, comunque, l'attuazione del Piano potrebbe determinare vengono considerati *ex lege* una male necessario, essendo imperativamente sottratti all'ordinario sindacato giurisdizionale. Una vera e propria deresponsabilizzazione degli autori di eventuali, tra gli altri, disastri ambientali o delle situazioni di pericolo per la salute dei lavoratori dell'impresa.

Facendo dunque applicazione della norma in questione nel caso di specie, la riconducibilità all'attività dello stabilimento:

del grave fenomeno di inquinamento registrato nel quartiere Tamburi di Taranto tra la fine del 2014 e gli inizi del 2015 (periodo che comunque ricade nella fase temporale in cui non erano ancora scaduti i termini per l'adeguamento degli impianti alle prescrizioni A.I.A. *ex art.* 3 co. 3 decreto-legge n. 207/2012);

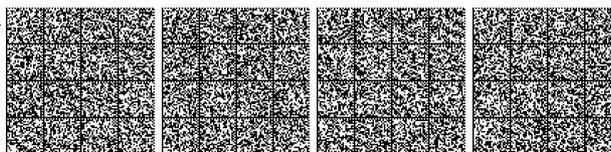
dell'emissione elevatissima di *Black Carbon* nell'anno 2016 (ove ne venisse accertata la nocività per la salute umana) e dell'esposizione dei lavoratori dello stabilimento che operano nell'area cockeria a quegli ingentissimi livelli di inquinanti pure registrati nel 2016;

dell'inquinamento della falda acquifera del Comune di Statte (fenomeno, quest'ultimo, in verità ancora da accertare);

dei fatti di inquinamento successivi al 2016, potenzialmente accertabili nell'ambito del presente procedimento, in caso di svolgimento di ulteriori indagini ordinate dall'odierno giudicante *ex art.* 409, co. 4 codice di procedura penale;

non potrebbe determinare l'esercizio dell'azione penale da parte del PM (rendendo dunque superflue quelle investigazioni suppletive che dovessero essere disposte dal *GIP*) perché gli autori delle condotte, attive ed omissive, che hanno cagionato quegli eventi possono godere della speciale causa di non punibilità prevista nella citata disposizione di legge.

In prima battuta occorre evidenziare che, ad avviso dell'odierno giudicante, la fattispecie prevista dall'art. 2, co. 6 decreto-legge n. 1/2015 (conv. dalla legge n. 20/2015) e ss.mm., debba essere dogmaticamente inquadrata nella categoria delle scriminanti (speciali) e non quale fonte di immunità. La differenza non è priva di rilievo, ove si consideri, tra



le altre cose, che le scriminanti si applicano anche ai concorrenti del reato, attesa la loro valenza oggettiva, a differenza delle immunità che hanno esclusiva rilevanza soggettiva.

Come è noto, secondo la dottrina dominante, le immunità mirano a garantire e proteggere l'espletamento di determinate funzioni e/o uffici di particolare importanza per il corretto funzionamento dello Stato e si risolvono nella sottrazione di un soggetto all'applicazione della sanzione penale per aver commesso un fatto tipico, antiggiuridico e colpevole, come prevede l'art. 3 codice penale che sancisce l'obbligatorietà della legge penale per tutti, fatte salve «le eccezioni stabilite dal diritto pubblico interno e internazionale» (tali eccezioni vengono individuate, ad esempio, nell'art. 90 Cost. a tutela delle prerogative del Presidente della Repubblica, nell'art. 68 Cost. per tutelare le prerogative dei parlamentari, mentre il diritto internazionale tutela la posizione dei Capi di Stato esteri presenti sul territorio nazionale).

Le scriminanti (o cause di giustificazione) rendono, invece, lecito un fatto tipico contemplato da una norma incriminatrice e il loro fondamento risiede nel bilanciamento tra interessi in conflitto. Quindi l'attenzione dell'ordinamento è qui rivolta al fatto, nella sua dimensione oggettiva, escludendosi la sua antiggiuridicità (*cf.* art. 50 e ss. codice penale, con riferimento alla legittima difesa, allo stato di necessità, ecc.) o, secondo i fautori della cosiddetta teoria della bipartizione, la stessa tipicità del fatto (nel senso che le scriminanti sarebbero elementi negativi del fatto, cioè elementi che devono mancare perché il fatto risulti punibile).

Nel caso di specie, prevedendo per i soggetti chiamati ad attuare il Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 marzo 2014 l'assenza di responsabilità penale (e amministrativa), il legislatore ha ritenuto di dover spiegare che tale conseguenza deriva dal presupposto che le misure previste in quel Piano sono le «migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro». Adempiendo alle prescrizioni del Piano, dunque, verrebbe meno il contrasto tra un fatto eventualmente conforme ad una fattispecie incriminatrice (l'inquinamento e/o il disastro ambientale ad es., ma anche la meno grave ipotesi dell'art. 674 c.p.) e l'ordinamento giuridico, poiché a insindacabile giudizio del legislatore l'attuazione del Piano è il miglior mezzo per raggiungere uno scopo comunque meritevole di tutela, quale la prosecuzione dell'attività aziendale, o perché ritenuto prevalente su altri interessi in conflitto, o perché le misure di quel Piano costituiscono, *ex lege*, il giusto temperamento tra interesse alla produzione e contro-interessi lesi dall'attività di impresa (salute, ambiente, integrità dei luoghi di lavoro ecc.).

Tra la regola penale generale che impone di non mettere in pericolo la salute e l'ambiente e quelle, altrettanto generali, che consentono l'attività produttiva, anche se rischiosa, entro i limiti delle autorizzazioni all'esercizio di una certa industria, la soluzione è stata imposta a livello oggettivo, con prevalenza della regola autorizzatoria su quella penale, privando il fatto (tipico) della sua antiggiuridicità.

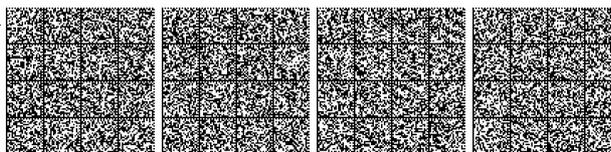
Il fatto che l'efficacia della disposizione sembra limitata solo a particolari categorie di soggetti - il commissario straordinario di ILVA, l'affittuario o acquirente dello stabilimento ed i soggetti da questi funzionalmente delegati - non appare decisivo per un diverso inquadramento della norma, poiché tali soggetti vengono «deresponsabilizzati» non perché la loro funzione in quanto tale è meritevole di tutela, ma perché, rivestendo ruolo apicale o agendo su delega dei ruoli apicali, vedrebbero a sé imputata l'attuazione del Piano e le scelte di gestione dello stabilimento.

E, per i motivi sopra indicati, si è voluto stabilire una presunzione di liceità delle condotte poste in essere in attuazione del «Piano ambientale».

Va poi aggiunto che, in via ipotetica, quella esimente, così come la prosecuzione dell'attività produttiva in costanza di sequestro, ha un ambito di operatività temporale predeterminato.

Già si è detto che le prescrizioni dell'Autorizzazione integrata ambientale riesaminata contenute nel decreto ministeriale del 26 ottobre 2012 (e successivamente del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 marzo 2014) dovevano essere attuate entro il 31 luglio 2015 (data entro cui doveva essere rispettato l'80% delle prescrizioni, con termine finale di attuazione dell'A.I.A. al 3 dicembre 2015), termine prorogato al 30 giugno 2017 dall'art. 1, co. 7 decreto-legge n. 191/2015 come modificato dalla legge n. 13/2016 e poi differito al 30 settembre 2017 dall'art. 6, co. 10-*bis* decreto-legge n. 244/2016, conv. con modifiche dalla legge n. 19/2017. Ad oggi, salvo ulteriori proroghe, il termine per la realizzazione degli interventi coincide con quello di scadenza dell'A.I.A., ossia il 23 agosto 2023, ai sensi del combinato disposto degli articoli 6, co. 10-*bis* decreto-legge n. 244/2016, conv. con modif. dalla legge n. 19/2017 e 2, co. 2 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 settembre 2017 (che ha apportato modifiche al Piano).

Invece «per quanto attiene all'affittuario o acquirente e ai soggetti funzionalmente da questi delegati», a mente dell'art. 2, co. 6 ultimo periodo decreto-legge n. 1/2015 attualmente in vigore e dopo l'entrata in vigore del predetto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 settembre 2017, l'operatività dell'esimente - inizialmente prevista con il limite temporale delle condotte poste in essere fino al 30 giugno 2017 ovvero fino all'ulteriore termine di 18 mesi eventualmente concesso per l'attuazione del Piano ambientale «decorrenti dalla data di entrata in vigore del



decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di approvazione delle modifiche del Piano», *ex art. 4, co. 1* decreto-legge n. 98/2016 (conv. con modif. dalla legge n. 151/2016) - è stata prorogata sino al 30 marzo 2019 (diciotto mesi dall'approvazione delle modifiche al Piano ambientale, apportate tramite il citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 settembre 2017).

Non sono chiare le ragioni di questo «scollamento» tra il periodo dell'attività autorizzata (sino al 23 agosto 2023) e la copertura temporale della esimente (30 marzo 2019) e non si comprende in forza di quali norme l'Avvocatura di Stato, nel parere reso il 21 agosto 2018 al Ministero dello sviluppo economico, del lavoro e delle politiche sociali (pubblicato sul sito del MISE e visibile al seguente indirizzo: <https://www.mise.gov.it/index.php/it/198-notizie-stampa/2038583-ilva-disclosure-il-parere-dell-avvocatura-dello-stato-e-il-provvedimento-di-conclusione-del-procedimento>), richiamando il contenuto di un precedente parere del 14 settembre 2017, abbia dichiarato che «l'esimente di cui all'art. 2, comma 6 cit. operi per tutto l'arco temporale in cui l'aggiudicatario sarà chiamato ad attuare le prescrizioni ambientali impartite dall'amministrazione», per cui «detto arco temporale risulterà quindi coincidente con la data di scadenza dell'autorizzazione integrata ambientale in corso di validità (23 agosto 2023)».

In ogni caso, sia interpretando la norma secondo il dettato letterale, sia aderendo all'interpretazione dell'Avvocatura di Stato, l'esimente copre le condotte attualmente al vaglio di questa A.G., ove si consideri che il PM del procedimento n. 10093/16 R.G.N.R. ne ha invocato l'applicazione per chiedere l'archiviazione del fascicolo e che i procedimenti n. 5568/17 R.G. mod. 44 e n. 7297/17 R.G. mod. 44 riguardano le condotte poste in essere nel 2016 e, potenzialmente, nel periodo successivo, dunque nell'ambito di piena validità temporale dell'art. 2, co. 6 cit.

Ebbene, in punto di fatto, con riguardo agli eventi potenzialmente delittuosi verificatisi durante la gestione commissariale e in relazione ad analoghi fatti successivi, che potrebbero essere accertati nel prosieguo delle indagini eventualmente disposte *ex art. 409, comma 4* codice di procedura penale, rileva l'odierno giudicante che occorrerebbe verificare:

a) se le emissioni fuori limite di diossina dagli elettrofiltri dell'impianto di agglomerazione fossero davvero anomalie legate al ciclo produttivo dell'ILVA, come dichiarato dal PM nella richiesta di archiviazione del procedimento n. 10093/16 RGNR, dovute a condotte poste in essere «in attuazione» dell'AIA riesaminata (e dunque non perseguibili *ex* articoli 3, comma 3, decreto-legge n. 207/2012 e 2, comma 6, decreto-legge n. 1/2015), ovvero consistano in violazioni, anche di natura omissiva del Piano, perché in tale caso non dovrebbe essere operante l'esimente;

b) se per i fatti successivi al febbraio 2015, pur se ancora da accertare in questa fase embrionale delle indagini, non essendo stati oggetto, ad avviso dello scrivente, di adeguato approfondimento (l'inquinamento dei suoli e della falda acquifera, relativamente alla gestione della Cava *Mater Gratiae*, gli elevati livelli di *Black Carbon* nel quartiere Tamburi e i preoccupanti livelli di inquinanti all'interno dello stabilimento, rilevati dall'ARPA e oggetto del rapporto per l'anno 2016), fosse stato rispettato il termine di cui al primo periodo del comma 5 del citato art. 2, e cioè se al 31 luglio 2015 fosse stato realizzato almeno l'80% delle prescrizioni del Piano (perché anche in tale evenienza dovrebbe ritenersi non operante l'esimente);

c) se le condotte causative di quei fenomeni fossero o meno attinenti al normale ciclo produttivo dell'Ilva, *ex lege* autorizzato, ovvero si fosse trattato, anche stavolta, di vere e proprie violazioni del Piano;

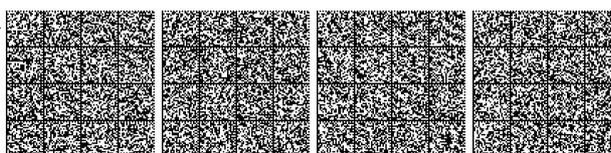
d) se persistono fenomeni emissivi legati all'attuazione del Piano, quale sia la loro entità e pericolosità per la salute dei lavoratori dello stabilimento e per la popolazione circostante.

È chiaro però che tutto ciò costituisce oggetto di una indagine più approfondita, rispetto alla quale appare preliminare chiarire anzitutto, anche in rapporto alle richieste di archiviazione già formulate dai pubblici ministeri (con particolare riferimento a quella del procedimento n. 10093/16 RGNR che, come detto, invoca l'applicabilità dell'esimente prevista dall'art. 2, co. 6 decreto-legge n. 1/2015) ed anche ai probabili sbocchi delle stesse indagini (sopra ipotizzati), se quelle norme che stanno consentendo all'Uva di continuare a produrre, con garanzia di esenzione da responsabilità penale per le sue figure apicali (o soggetti da essi delegati) possano considerarsi costituzionalmente legittime.

Ora, questo giudice per le indagini preliminari non ignora che le norme che hanno prorogato l'attività produttiva dello stabilimento ben oltre l'originaria scadenza del 3 dicembre 2015 e che hanno introdotto l'esimente per le condotte poste in essere in attuazione del Piano ambientale sono norme penali di favore, la cui espunzione dell'ordinamento giuridico, in caso di eventuale declaratoria di incostituzionalità, non potrà che avere effetto per l'avvenire (*ex art. 30* legge n. 87/1953 e 2 c.p.).

Gli autori dei reati commessi sotto l'impero di quelle norme non potranno dunque essere perseguiti, anche in caso di accoglimento della questione sollevata dall'odierno giudicante.

Ciò non rende, tuttavia, irrilevante nel presente procedimento la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5 e comma 6 decreto-legge n. 1/2015 (e succ. modif.).



E invero il principio della riserva di legge in materia penale e di irretroattività della norma penale sfavorevole non preclude, in senso assoluto, l'adozione di pronunce, da parte della Corte costituzionale, aventi effetti in *malam partem*, allorché tale effetto non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti da parte della Corte, ovvero dal ripristino di una norma abrogata espressiva di scelte di criminalizzazione non più attuali, presentandosi ciascuna di tali operazioni chiaramente invasiva del monopolio del legislatore nella materia penale (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 394 del 2006, che ha riconosciuto la sindacabilità proprio delle c.d. norme penali di favore, ossia delle norme che stabiliscono, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali o comuni).

Infatti, «altro ... è la garanzia che i principi del diritto penale-costituzionale possono offrire agli imputati, circoscrivendo l'efficacia spettante alle dichiarazioni d'illegittimità delle norme penali di favore; altro è il sindacato cui le norme stesse devono pur sempre sottostare, a pena di istituire zone franche del tutto imprevedute dalla Costituzione, all'interno delle quali la legislazione ordinaria diverrebbe incontrollabile» (*cf.*: Corte costituzionale sentenza n. 148 del 1983).

Nel caso in esame l'effetto in *malam partem* costituisce il risultato della ri-espansione della norma generale o comune (le norme incriminatrici a tutela dell'ambiente e della sicurezza sui luoghi di lavoro, ovvero poste a tutela della salute e dell'incolumità pubblica) conseguendo, pertanto, alla decisione ablativa di norme che vorrebbero, invece, sottrarre un gruppo di soggetti (commissario straordinario ILVA, affittuari e acquirenti e soggetti da costoro delegati) alla sfera applicativa della prima; quell'effetto è cioè conseguente alla eliminazione di disposizioni qualificabili come norme penali di favore ritenute incompatibili con l'attuale assetto costituzionale.

È da aggiungere che, secondo il consolidato orientamento della Consulta, le questioni incidentali di legittimità sono ammissibili «quando la norma impugnata è applicabile nel processo d'origine e, quindi, la decisione della Corte è idonea a determinare effetti nel processo stesso; mentre è totalmente ininfluenza sull'ammissibilità della questione il «senso» degli ipotetici effetti che potrebbero derivare per le parti in causa da una pronuncia sulla costituzionalità della legge» (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 98 del 1997).

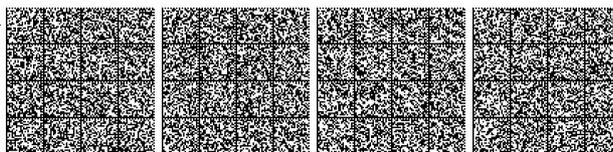
Premessa dunque la sicura applicabilità, nel procedimento in corso, dell'art. 2, comma 5 decreto-legge n. 1/2015 - che ha in parte modificato nei termini innanzi esplicitati l'art. 3, co. 3 decreto-legge n. 207/2012 - e della norma *ex art.* 2, comma 6 decreto-legge n. 1/2015, competerà, in definitiva, al giudice rimettente valutare le conseguenze applicative che potranno derivare da una eventuale pronuncia di accoglimento della proposta questione di legittimità costituzionale di quelle disposizioni di legge.

Sulla non manifesta infondatezza della questione

Già in passato la Corte costituzionale ha avuto modo di occuparsi della conformità ai precetti della Costituzione delle norme partorite dal legislatore per garantire la continuità produttiva dello stabilimento ILVA di Taranto - ritenuto di interesse strategico nazionale ai sensi dell'art. 3 decreto-legge n. 207/2012 (convertito con modificazioni dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231), per il tipo di produzione ed i livelli occupazionali - nonostante la situazione di gravissima criticità dei suoi impianti, sostanzialmente accertata durante l'incidente probatorio che si è svolto nell'ambito del noto procedimento n. 938/2010 RGNR (che si sta tuttora celebrando, in fase dibattimentale, presso la Corte d'assise di Taranto).

La copiosa produzione normativa, innanzi riassunta, sovente estrinsecatasi - come visto - attraverso frettolosa decretazione d'urgenza, le cui disposizioni sono state volta per volta modificate dal Parlamento, è stata sempre caratterizzata dallo scopo di garantire, attraverso una discutibile disciplina di favore, la prosecuzione dell'attività dello stabilimento, colpito nel luglio 2012 da provvedimento di sequestro dell'area a caldo emesso dal giudice per le indagini preliminari di Taranto (confermato dal Tribunale del riesame), in virtù delle ipotesi di reato di disastro ambientale, avvelenamento di sostanze alimentari e omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro, per cui erano indagati i vertici dell'acciaieria: quel provvedimento giudiziario si era fondato, fra l'altro, sulle conclusioni della perizia epidemiologica disposta in sede di incidente probatorio, che ha evidenziato come l'esposizione prolungata alle emissioni inquinanti fosse la causa dell'aumento della percentuale di diffusione di particolari malattie fra gli operai dell'ILVA e gli abitanti del circondano.

Tali norme hanno, infatti, consentito allo stabilimento siderurgico la prosecuzione dell'attività produttiva, finanche in costanza di sequestro penale (art. 3, comma 3 decreto-legge n. 207/2012) e nella consapevolezza che la stessa comportava oggettivamente pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute (art. 1, comma 1 decreto-legge n. 61/2013); l'azienda, prima sottoposta alla vigilanza di un Garante (art. 3 decreto-legge n. 207/2012) e poi a



quella di un commissario straordinario (art. 1 decreto-legge n. 61/2013), è stata poi assoggettata alla procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi con il decreto-legge n. 1/2015, mentre nel 2016 si è dato avvio al procedimento di aggiudicazione ai fini della sua cessione a terzi, conclusosi con decreto del 5 giugno 2017. Nelle more, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 marzo 2014, è stato approvato il Piano ambientale, in sostituzione della A.I.A. riesaminata con il decreto ministeriale 26 ottobre 2012, Piano che, da ultimo, è stato modificato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 settembre 2017.

La varietà degli interventi normativi e le palesi deroghe alle norme comuni (e finanche ai principi generali dell'ordinamento giuridico, disinvoltamente elusi al fine di consentire all'azienda di mantenere i livelli produttivi ed occupazionali: si pensi alla possibilità ad essa concessa di commercializzare prodotti in sequestro), presenti nella legislazione speciale che riguarda lo stabilimento ILVA di Taranto, portano a domandarsi se non sia stato creato un sottosistema penale connesso a questa particolare realtà industriale, confinata in zone di difficile perseguibilità, se non di sostanziale irrilevanza penale, dove la tutela di beni primari (quali la salute e lo stesso diritto alla vita) deve subire vistose deroghe per garantire la continuità di impresa e, comunque, per ragioni economiche. Taluni commentatori hanno, infatti, parlato di aree di liceità condizionata alla produttività ed al profitto, al cui interno il disvalore del macrodanno ambientale viene ridotto a «risultato del collasso di precauzioni adeguate» o «della impossibilità di adottare sistemi di prevenzione o neutralizzazione del rischio efficaci».

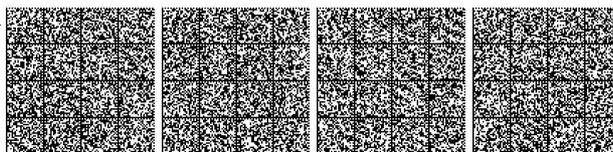
Ebbene la Corte costituzionale, con la sentenza n. 85 del 2013, chiamata ad esprimersi sulla conformità all'assetto costituzionale degli articoli 1 e 3 del citato decreto-legge n. 207/2012, che sostanzialmente consentivano all'impresa di continuare a produrre ed a commercializzare il prodotto finito, in costanza di sequestro preventivo, ha affermato che tale disciplina realizzava il difficile (n.d.e.: possibile?) equilibrio tra l'interesse nazionale alla produzione ed all'occupazione e la tutela della salute e dell'ambiente, ritenendo che nessuno dei citati valori costituzionali - essendo parte di un tessuto più ampio - dovesse assumere un rilievo preminente (cd. diritto «tiranno») e che, pertanto, rientrava nelle prerogative legislative garantire la salvaguardia di quei beni/interessi, attraverso «specifici contrappesi normativi», presenti in quel provvedimento, costituiti dalla subordinazione della prosecuzione dell'attività di impresa all'osservanza dell'autorizzazione integrata ambientale, dalla predisposizione di una precisa procedura di monitoraggio e sanzionatoria, dalla temporaneità delle deroghe alle norme ordinarie.

Di contro, con la sentenza n. 58 del 2018, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 decreto-legge n. 92/2015, nonché degli articoli 1, comma 2 e 21-*octies*, legge n. 132/2015, che consentivano all'impresa di continuare a servirsi di impianti sottoposti a sequestro anche quando lo stesso si riferiva ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori, «per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio stesso della vita», dal momento che il legislatore aveva finito con privilegiare - non prevedendo adeguati meccanismi di controllo sull'attività economica - l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando le esigenze di tutela della salute, della vita e del lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso.

Infine, con la sentenza n. 182/2017 la Corte costituzionale ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 1, lettera *b*) decreto-legge 9 giugno 2016 n. 98 promossa dalla Regione Puglia; tale disposizione prevedeva una serie di adempimenti per la cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA, con possibilità di apportare modifiche o integrazioni al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria e, secondo la Regione Puglia, pregiudicando il diritto di partecipazione alla procedura delle istituzioni locali, in violazione dei principi di uguaglianza, del riparto di competenze tra Stato e Regioni e del principio di leale collaborazione tra Enti dello Stato. La Corte, dopo aver premesso che tutti gli interventi legislativi riguardanti lo stabilimento ILVA di Taranto, «seppur diversi nel loro contenuto, sono accomunati dalla medesima *ratio*, quella di realizzare un ragionevole bilanciamento tra una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti: da un lato, l'interesse nazionale alla prosecuzione dell'attività di uno stabilimento avente natura strategica e al mantenimento dei livelli occupazionali; dall'altro, l'interesse a che l'attività produttiva prosegua nel rispetto dell'ambiente circostante e della salute degli individui», ha valutato - dando risposta positiva - se vi fosse stata, da parte del Governo, la predisposizione di uno spazio di confronto con l'ente Regione che potesse dare effettiva attuazione alla leale collaborazione, consentendo anche all'ente locale una partecipazione alla valutazione degli interessi pubblici coinvolti.

Non resta a questo punto che esaminare le disposizioni di legge, oggi al vaglio di questa A.G. (art. 2, comma 5 e comma 6 decreto-legge n. 1/2015 nel testo attualmente in vigore), al fine di verificare se i principi sanciti dalle sentenze della Consulta che si sono già occupate dell'«ordinamento» ILVA siano applicabili anche nel caso di specie e se il legislatore, nell'emanare quelle norme, li abbia adeguatamente rispettati.

Va altresì verificato, in ogni caso, se quelle norme rispettano l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui «le scelte legislative aventi ad oggetto la configurazione delle fattispecie criminose e il relativo orienta-



mento sanzionatorio sono censurabili nel caso in cui la discrezionalità sia stata esercitata in modo manifestamente irragionevole» (cfr. Corte costituzionale ordinanza n. 41/2009 e Corte costituzionale sentenza n. 250/2010).

La valutazione che si andrà ad operare non può non tenere conto del fatto che l'attuazione del Piano di risanamento ambientale avrebbe dovuto avere una portata temporale circoscritta (il 31 luglio 2015 era quello previsto al momento della prima sentenza della Corte costituzionale n. 85/2013) e che, invece, si è dilatata sino a giungere al 23 agosto 2023, senza alcuna garanzia della definitività di quest'ultimo termine, considerate le numerose proroghe che si sono succedute in questi anni.

La stessa operatività dell'esimente, per quanto concerne l'affittuario, l'acquirente ed i soggetti da essi delegati, è oggi fissata al termine di «diciotto mesi decorrenti dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di approvazione delle modifiche del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria» (dunque al 30 marzo 2019), ma alcuna norma ne impedisce la proroga e, come desumibile dal parere reso dall'Avvocatura di Stato al MISE, potrebbe avere il medesimo ambito temporale dell'autorizzazione integrata ambientale (coprendo cioè tutte le condotte poste in essere sino al 23 agosto 2023).

Come già detto l'art. 2, comma 5, decreto-legge n. 1/2015, come da ultimo modificato dall'art. 6, comma 10-bis, lettera a) e c) del decreto-legge n. 244/2016, conv. con modif. dalla legge n. 19/2017, autorizza lo stabilimento a continuare la produzione sino al 23 agosto 2023 anche in costanza di sequestro penale, mentre l'art. 2, comma 6, decreto-legge n. 1/2015 introduce espressamente una presunzione di liceità delle condotte del commissario straordinario dell'Ilva, dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da essi delegati, purché le condotte siano finalizzate a dare attuazione al Piano ambientale del 14 marzo 2014, osservandosi in particolare le disposizioni in esso contenute relative alle attività di tutela ambientale e sanitaria.

Anche nel 2012, con l'emanazione della norma che consentiva ad ILVA S.p.a. di rientrare in possesso degli impianti posti sotto sequestro e di continuare a produrre (articoli 1 e 3 decreto-legge n. 207/2012 conv. con modif. dalla legge n. 231/2012) il legislatore aveva stabilito una presunzione di liceità dell'attività produttiva, ma la Consulta - dopo aver richiamato le norme per il rilascio dell'A.I.A. e gli articoli 29-decies e 29-quaterdecies del codice dell'ambiente (riguardanti i controlli e l'apparato sanzionatorio previsto dall'ordinamento per le violazioni dell'A.I.A.) - aveva ritenuto costituzionalmente legittima quella disciplina perché:

le sanzioni previste per la violazione dell'A.I.A. non escludevano la rilevanza penale delle condotte rientranti nelle fattispecie del diritto penale comune, in caso di inosservanza della scansione graduale degli interventi previsti per il risanamento degli impianti;

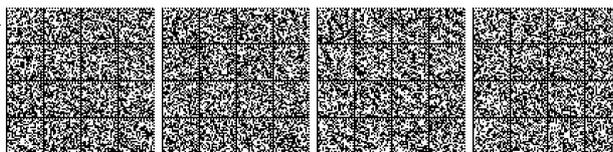
il legislatore aveva concesso un termine (36 mesi) per consentire all'impresa di adeguare la propria attività all'AIA riesaminata, senza stabilire «alcuna immunità penale» per il periodo sopra indicato, poiché la norma «rinvia esplicitamente sia alle sanzioni penali previste dall'ordinamento per i reati ambientali, sia all'obbligo di trasmettere, da parte delle autorità addette alla vigilanza ed ai controlli, le eventuali notizie di reato all'autorità competente»;

e invero, durante i trentasei mesi concessi (allora) dal legislatore per adeguare lo stabilimento alle condizioni previste dall'AIA riesaminata, «l'attività produttiva è ritenuta lecita», a condizione che vengano osservate quelle prescrizioni, per cui il controllo di legalità viene ricondotto «alla verifica dell'osservanza delle prescrizioni ... contenute nell'AIA riesaminata», dal momento che «quest'ultima fissa modalità e tempi per l'adeguamento dell'impianto produttivo rispetto alle regole della protezione dell'ambiente e della salute, entro il periodo considerato, con una scansione graduale degli interventi, la cui inosservanza deve ritenersi illecita e quindi perseguibile ai sensi delle leggi vigenti»;

quelle norme tracciavano un «percorso di risanamento ambientale ispirato al bilanciamento» tra la tutela dei beni ambiente e salute e quella dell'occupazione, nessuno dei quali poteva considerarsi preminente sull'altro, poiché la tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro»;

il punto di equilibrio tra tali beni, trovato dal legislatore, era il procedimento che culmina con il rilascio dell'AIA.; «in definitiva l'AIA riesaminata indica un nuovo punto di equilibrio che consente ... la prosecuzione dell'attività produttiva a diverse condizioni, nell'ambito delle quali l'attività stessa deve essere ritenuta lecita nello spazio temporale massimo (36 mesi), considerato dal legislatore necessario e sufficiente a rimuovere ... le cause dell'inquinamento ambientale e dei pericoli conseguenti per la salute delle popolazioni»;

la combinazione dunque tra atto amministrativo (A.I.A.) e previsione legislativa (art. 1 decreto-legge n. 207/2012) determinava le condizioni ed i limiti della liceità della prosecuzione di un'attività produttiva per un tempo definito, pur essendosi accertato che lo stabilimento aveva procurato inquinamento ambientale; l'attività poteva dunque continuare a condizione che l'autorità amministrativa e giudiziaria potessero controllare l'osservanza delle prescrizioni «con tutte le conseguenze giuridiche previste in generale dalle leggi vigenti per i comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell'ambiente».



Premesso dunque che, quella sentenza rappresenta, allo stato, un indiscutibile punto di riferimento per l'interprete delle leggi singolari riguardanti lo stabilimento ILVA, emanate nel successivo quinquennio, corre l'obbligo di evidenziare come il Giudice costituzionale avesse tracciato, in quella sede, dei precisi paletti, che consentivano di ritenere quelle norme coerenti con i principi fondamentali del nostro ordinamento, ritenendo giustificate le deroghe al diritto comune stabilite dalle disposizioni allora censurate, perché realizzavano il difficile equilibrio tra valori costituzionali di pari rango, quali la tutela della salute e dell'ambiente, da una parte e la tutela dell'occupazione e dell'attività economica di una impresa ritenuta strategica per la nazione, dall'altra: e tale equilibrio era stato individuato, dalla Consulta, nell'AIA riesaminata che consentiva, in forza del dettato legislativo, la prosecuzione dell'attività dello stabilimento ILVA a certe condizioni, in uno «spazio temporale massimo (36 mesi)» e con lo scopo di rimuovere le cause dell'inquinamento ambientale e dei rischi per la salute dei lavoratori e della popolazione.

Questi paletti, sostanziali e temporali, vengono, ad avviso dell'odierno giudicante, disinvoltamente oltrepassati, in prima battuta con la dilatazione dell'attività autorizzata ben oltre il limite di 36 mesi originariamente previsto dall'art. 3, co. 3, decreto-legge n. 207/2017 - limite, come detto, elevato sino al 23 agosto 2023 in base al combinato disposto del predetto art. 3, co. 3, decreto-legge n. 207/2012 e dell'art. 2, co. 5, decreto-legge n. 1/2015 come da ultimo modificato dall'art. 6, comma 10-bis, lettere a) e c) decreto-legge n. 244/2016; in secondo luogo con la espressa previsione della causa di non punibilità prevista dall'art. 2, comma 6, decreto-legge n. 1/2015. Il Giudice delle leggi del 2013 aveva un orizzonte temporale ben limitato e definito (36 mesi), avendo cioè giudicato implicitamente congruo il tempo concesso dal legislatore all'impresa per procedere al risanamento degli impianti, in modo da ridurre (o eliminare) i rischi per la salute e l'ambiente, per cui la continuazione della produzione, in costanza di sequestro, era stata ritenuta lecita (e la relativa norma costituzionalmente legittima) perché quello spazio temporale massimo era necessario per il raggiungimento del duplice obiettivo, costituito dalla salvaguardia dei processi produttivi e dei conseguenti livelli occupazionali e dalla tutela degli altri diritti (salute e ambiente) fino a quel momento compromessi.

Di contro, la legislazione successiva ha spostato sempre più in avanti il termine per l'attuazione del Piano ambientale e, cioè, per la realizzazione degli interventi necessari per il risanamento dell'impresa, tanto da giungersi, dopo il differimento al 30 giugno 2017, addirittura al 2023; conseguentemente, da un lato l'attività produttiva inquinante (pericolosa e nociva per la salute e l'ambiente) è proseguita indisturbata, dall'altro non è mai spirato il termine per la deresponsabilizzazione delle condotte realizzate nella conduzione dello stabilimento, anche a voler concedere che le stesse siano coerenti con le previsioni del Piano medesimo (perché, se così non fosse, ad esempio in caso di inerzia, quella norma non potrebbe essere in alcun modo invocata).

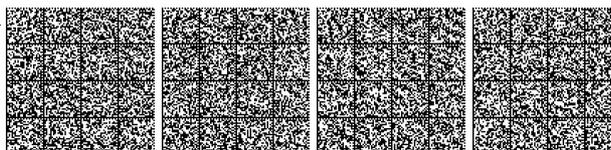
Come si è già sottolineato, per i nuovi acquirenti ed i soggetti da essi delegati il termine di operatività dell'esistente è stato differito ai diciotto mesi successivi all'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 settembre 2017, secondo l'avvocatura di Stato coincide addirittura con la scadenza dell'autorizzazione integrata ambientale (23 agosto 2023), ma nulla impedisce al legislatore una ulteriore proroga di queste scadenze.

Ciò significa che per undici anni dal sequestro dello stabilimento - 25 luglio 2012 - quell'impresa (che, lo si ripete, è stata già ritenuta, in forza di provvedimenti emessi da giudici del tribunale fonico, pericolosissima per la salute della popolazione, dei lavoratori e dell'ambiente circostante) è stata messa nelle condizioni di continuare a produrre, con la garanzia, per i suoi gestori (e soggetti da essi delegati), di non dover essere chiamati a rispondere dei reati eventualmente commessi in violazione delle norme, di diritto comune, poste a presidio della salute, dell'incolumità pubblica e della sicurezza sul lavoro!

E questo sebbene anche la Commissione europea, in persona del direttore del settore «qualità della vita» della direzione generale «ambiente», abbia ritenuto, invece, che in riferimento alla attività produttiva di quello stabilimento «L'operatore rimane l'unico responsabile di eventuali danni causati a terzi o all'ambiente a seguito dell'utilizzo dell'impianto» (cfr. lettera trasmessa dalla dr.ssa Veronica Manfredi ad uno degli originari «custodi-amministratori» dello stabilimento, dott.ssa Barbara Valenzano, in risposta ad una missiva di quest'ultima del 10 settembre 2018, ampiamente pubblicizzata sui quotidiani locali e nazionali e comunque reperibile online).

Devono allora ritenersi clamorosamente assenti quei criteri di proporzionalità e ragionevolezza che, in precedenza, avevano consentito il sacrificio di preminenti valori costituzionali (la salute e l'ambiente) per contemperarli - senza essere «tiranni» rispetto ad altri - con altri beni e interessi costituzionalmente tutelati.

Viene anzi da chiedersi se, attualmente, sia proprio l'interesse economico ad essere divenuto «tiranno» rispetto al diritto alla salute, che pure il legislatore Costituente aveva definito «fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività». E che il legislatore abbia finito con il privilegiare, con le ultime norme contenute nei cosiddetti decreti «salva Ilva», in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili quali la salute e la vita stessa, nonché il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso, lo ha sancito la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 58/2018, allorché ha dichiarato l'illegittimità



costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge n. 92/2015 e degli articoli 1, comma 2 e 21-*octies* della legge n. 132/2015 che consentivano all'impresa di poter continuare ad usare impianti in sequestro, anche se il provvedimento cautelare si riferiva ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori.

Le norme oggi impugnate presentano, allora, evidenti profili di contrasto innanzitutto con l'art. 3 della Costituzione, ossia con il principio di uguaglianza, dal momento che identici fatti-reato (quali, in ipotesi, quelli contestati nel presente procedimento), se commessi da alcune imprese, possono determinare il blocco dell'attività produttiva e la responsabilità dei loro massimi dirigenti o proprietari, se commessi, invece, dai soggetti preposti allo stabilimento ILVA di Taranto non comportano analogo effetto, determinandosi in questo modo, ad avviso dell'odierno giudicante, una inammissibile disparità di trattamento.

A riguardo la Corte costituzionale ha, da tempo, statuito che il principio di eguaglianza è violato anche quando la legge, senza un ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso a cittadini che si trovino in situazione eguale (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 15 del 1960).

Nella sentenza n. 1009 del 1988, quasi si trattasse di enunciare una regola generale, la Corte costituzionale esprime chiaramente questo concetto: «il principio di cui all'art. 3 Cost. è violato non solo quando i trattamenti messi a confronto sono formalmente contraddittori in ragione dell'identità delle fattispecie, ma anche quando la differenza di trattamento è irrazionale secondo le regole del discorso pratico, in quanto le rispettive fattispecie, pur diverse, sono ragionevolmente analoghe».

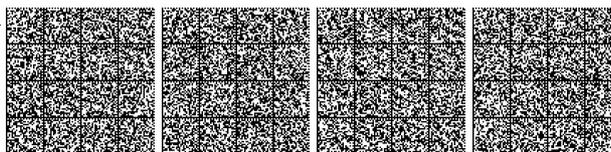
Ebbene, nel caso di specie la impugnata disciplina contrasterebbe con il principio di eguaglianza, in quanto sottrae ai criteri di ordinaria perseguibilità di un reato commesso nella gestione di uno stabilimento industriale, per un prolungato lasso di tempo, esclusivamente i proprietari e i commissari dello stabilimento ILVA di Taranto (ovvero i loro delegati), mentre lascia assoggettabili a sanzioni penali tutti i dirigenti e/o proprietari di altre imprese che, nelle stesse condizioni, esercitano un'attività economica potenzialmente pericolosa per la salute pubblica (ma analogamente importante per l'economia e/o i livelli occupazionali di un territorio).

Se, infatti, è sufficiente il rispetto delle prescrizioni del Piano ambientale per considerare lecita l'attività produttiva e «irresponsabili» i proprietari/gestori dello stabilimento, in tal modo autorizzati a porre in essere condotte che potenzialmente pericolose per l'ambiente e la salute e che altrove sarebbero perseguite anche penalmente, in forza delle norme di «diritto comune» (limitandosi, il controllo di legalità consentito all'A.G., alla verifica di eventuali omissioni o trasgressioni delle prescrizioni del piano e/o al controllo del rispetto della tempistica prevista per l'adeguamento degli impianti), l'aver eccessivamente dilatato l'ambito temporale di questo «percorso di risanamento ambientale», apparentemente ispirato al bilanciamento tra beni costituzionalmente protetti, rompe - ad avviso dello scrivente - quel punto di equilibrio che era stato fissato con l'originario art. 3 co. 3, decreto-legge n. 207/2012, valutato costituzionalmente legittimo proprio perché la facoltà d'uso dello stabilimento e la liceità della prosecuzione dell'attività produttiva dovevano avere uno «spazio temporale massimo» e «un tempo definito»; e ciò viola, conseguentemente, il principio costituzionale di uguaglianza, giacché ormai quelle norme appaiono un ingiustificato privilegio concesso esclusivamente ad una sola realtà produttiva, nell'adeguamento agli *standard* di sicurezza per la salute dei lavoratori e dei cittadini, rispetto alla generalità delle altre imprese.

La previsione di un trattamento penale di assoluto favore per i presunti responsabili di illeciti che contribuiscono a creare o mantenere una situazione di emergenza ambientale (incidendo gravemente su beni di rilevanza costituzionale, quali l'ambiente e la salute dei cittadini, esposti a grave pericolo proprio per effetto di quei comportamenti) appare manifestamente irragionevole e si pone, altresì, in contrasto con il criterio di scelta comunemente adottato dal legislatore, nella regolamentazione penale della materia ambientale, allorché ha predisposto una tutela rafforzata al fine di garantire le popolazioni coinvolte [si pensi all'art. 6, lettera a) e d), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 dicembre 2008, n. 210, nella parte in cui, limitatamente alle aree geografiche in cui vige lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti, configura come delitto condotte che, nel restante territorio nazionale, non sono penalmente rilevanti (lett. a) o sono punite a titolo di contravvenzione (lett. d)].

Il principio di uguaglianza appare, altresì, violato sotto il profilo della «ragionevolezza - razionalità» della disparità di trattamento (aderendo a quell'orientamento dottrinario secondo cui la ragionevolezza, in questa differente prospettiva, sembra esigere, più nettamente, «razionalità» nelle scelte legislative, confondendosi, più propriamente, con la più generale esigenza di coerenza dell'ordinamento giuridico: *cf.* Corte costituzionale sentenza n. 204/1982).

Se le condotte non punibili sono quelle in attuazione del Piano ambientale, perché rappresentano *ex lege*, con preclusione non superabile da valutazione di segno contrario, «adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro», perché prevedere una scriminante



ad hoc, quando sarebbe stato sufficiente, per l'autore del fatto, invocare la esimente comune prevista dall'art. 51 codice penale (esercizio del diritto)?

In realtà l'applicazione degli articoli 2, co. 5 e co. 6, decreto-legge n. 1/2015 sembra violare, anche sotto altro aspetto, il principio costituzionale di uguaglianza, nei termini sopra indicati (per la ingiustificata disparità di trattamento tra situazioni analoghe e per la irrazionalità-incoerenza della diversità di disciplina).

Le norme inserite nei predetti articoli di legge introducono solo per ILVA S.p.A., tra gli stabilimenti di interesse strategico nazionale (categoria introdotta, guarda caso, proprio nell'ambito delle cosiddette leggi «salva-Ilva» dal decreto-legge n. 207/2012, conv. in legge n. 231/2012), una disciplina di favore prevedendo espressamente la prosecuzione dell'attività produttiva in costanza di sequestro per un periodo superiore ai trentasei mesi e per il suo commissario straordinario, l'acquirente/affittuario e loro delegati l'esenzione da responsabilità penale per le condotte tenute in attuazione del piano ambientale, laddove tali analoghe possibilità non sono concesse ad altri stabilimenti di interesse strategico nazionale, ai quali sia stata concessa analoga autorizzazione ambientale.

In virtù di tali considerazioni emerge, dunque, chiaramente una ingiustificata disparità di trattamento anche tra singole situazioni aziendali «particolari», che sono state ritenute dal legislatore meritevoli di disciplina derogatoria, rispetto alle comuni attività imprenditoriali - cioè gli stabilimenti di interesse strategico nazionale regolamentati dal decreto-legge n. 207/2012 - in quanto, in forza delle suddette previsioni legislative, solamente lo stabilimento ILVA di Taranto può proseguire così a lungo l'attività produttiva pur in presenza di impianti palesemente inquinanti e soltanto i suoi proprietari e/o dirigenti possono godere di quella scriminante speciale.

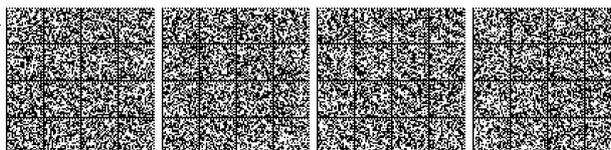
La Corte costituzionale nella sentenza n. 80 del 1969, nel delineare i profili di legittimità delle «leggi singolari» ha rilevato che esse devono corrispondere a una obiettiva diversità della situazione considerata, rispetto a realtà omogenee, la quale giustifichi razionalmente la disciplina differenziata per questa adottata: «occorre perciò che la *ratio* della legge si esaurisca nella fattispecie da essa disciplinata, e non si estenda a situazioni, concrete o ipotizzabili, le quali, pur presentando elementi comuni con essa, se ne diversifichino in modo da non rendere giustificabile l'applicazione ad esse della normativa disposta per il caso singolo. Ove queste condizioni non esistano, vale a dire ove la *ratio* della legge sia tale da coprire situazioni omogenee rispetto a quella singolarmente considerata, si avrà violazione del principio di eguaglianza, perché si determineranno ingiustificate condizioni di vantaggio o di svantaggio per i soggetti della situazione e del rapporto regolato dalla legge, in relazione ai soggetti della serie delle situazioni o dei rapporti che ne sono stati esclusi». Nel caso di specie, se la *ratio* ispiratrice della legge è la salvaguardia dei livelli produttivi ed occupazionali di una industria di interesse strategico nazionale, si deve pertanto riconoscere che nella legge impugnata si è provveduto in merito a una situazione singola, che risulta non obiettivamente diversa da altre situazioni per cui varrebbe la medesima *ratio* ispiratrice della legge stessa (ossia, gli altri stabilimenti di interesse strategico nazionale), con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Non può, inoltre, non ravvisarsi, in quelle disposizioni legislative, una evidente violazione dell'art. 35 della Costituzione, laddove si prevede la tutela del lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni», in combinato disposto con l'art. 32 Cost., che tutela il diritto alla salute.

Le norme in questione, consentono, di fatto, di imporre ai lavoratori dello stabilimento ILVA di Taranto condizioni lavorative che altrove determinerebbero l'interruzione dell'attività produttiva, l'attivazione dei meccanismi di controllo della A.G. e adeguate sanzioni penali, perché compromettono la loro salute, esonerando da responsabilità penale il datore di lavoro che «in attuazione del Piano» non rimuove livelli di inquinamento, all'interno dell'azienda, manifestamente intollerabili (e pericolosi per l'integrità psicofisica dei lavoratori). Si è già detto che quell'esonero di responsabilità non è temporalmente delimitato, poiché alcuna norma impedisce al legislatore di prorogare il termine di attuazione del Piano e l'ambito di operatività temporale dell'esimente, rischiando di lasciare la popolazione fonica ed i lavoratori dello stabilimento nell'assurda duratura esposizione a livelli davvero intollerabili di inquinamento!

Certamente e clamorosamente leso è anche il diritto alla salute di coloro che abitano nei pressi dello stabilimento, essendo stato accertato che elevati livelli di inquinamento aumentano il rischio di contrarre malattie mortali. Anche per costoro l'assurdo prolungamento dell'attività autorizzata compromette irrimediabilmente un diritto fondamentale e inviolabile.

Appare altresì violato l'art. 41 della Costituzione, che impone all'attività di impresa di non recare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana. Non poter perseguire, per un lasso di tempo potenzialmente indefinito, i soggetti che espongono a pericolo la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori e della popolazione che vive in prossimità dello stabilimento confligge apertamente con il dettato costituzionale, non potendo l'attività produttiva essere esente da controlli giurisdizionali e dovendo essere attenta alle esigenze basilari della persona.



Costante è la giurisprudenza costituzionale nel ribadire che le norme di cui agli artt. 32 e 41 Cost. impongono ai datori di lavoro la massima attenzione possibile per la protezione della salute dell'integrità dei lavoratori (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 399/1996).

E la stessa Corte costituzionale ha affermato che «la tutela dell'iniziativa economica privata si arresta quando l'attività di impresa ponga in pericolo la sicurezza del lavoratore» (*cf.* Corte costituzionale sentenza 29 ottobre 1999, n. 405).

Di fronte dunque ad un rischio produttivo e tecnologico e a disastri che, per legge, non possono essere sanzionati penalmente, il diritto alla salute, all'ambiente salubre, ad un lavoro sicuro vengono seriamente compromessi, per tutelare una realtà economica.

La Consulta, nel sindacare la legittimità delle scelte operate dal legislatore del 2012 - in riferimento alla possibilità dello stabilimento ILVA di continuare a produrre in costanza di sequestro preventivo e pur essendo state accertate (sia pure in una fase incidentale del procedimento) situazioni di gravissima criticità ambientale - aveva salvato la costituzionalità di quelle norme, sul presupposto che la legge impugnata non rendeva lecito a posteriori ciò che era illecito, né sterilizzava il comportamento futuro dell'azienda rispetto a infrazioni delle norme di salvaguardia della salute e dell'ambiente, tracciando piuttosto un percorso di risanamento ambientale «ispirato al bilanciamento ...tra beni tutti corrispondenti a diritti costituzionalmente protetti».

Nel caso di specie come si può parlare di bilanciamento di diritti, allorché l'attuazione del Piano è stata prorogata prima al 2017, poi al 2023 e nessuna norma sancisce la definitività di quel termine, già di per sé eccessivo?

Nel 2013 la Corte costituzionale aveva scritto: «Sia la normativa generale che quella particolare si muovono quindi nell'ambito di una situazione di emergenza ambientale, dato il pregiudizio recato all'ambiente e alla salute degli abitanti del territorio circostante, e di emergenza occupazionale, considerato che l'eventuale chiusura dell'Uva potrebbe determinare la perdita del posto di lavoro per molte migliaia di persone (tanto più numerose comprendendo il cosiddetto indotto). La temporaneità delle misure adottate risponde, inoltre, ad una delle condizioni poste dalla giurisprudenza di questa Corte perché una legislazione speciale fondata sull'emergenza possa ritenersi costituzionalmente compatibile (sentenza n. 418 del 1992)».

La Corte aveva dunque riconosciuto espressamente ed a chiare lettere come la disciplina scrutinata fosse stata imposta da una situazione «grave ed eccezionale» di vera e propria «emergenza ambientale», sancendo che, nell'ottica di necessario contemperamento tra la situazione di emergenza occupazionale che sarebbe potuta derivare dalla chiusura dell'impianto, solo la «temporaneità delle misure adottate» poteva far ritenere quella disciplina compatibile con i principi costituzionali, circoscrivendo l'efficacia delle norme entro un orizzonte temporale contenuto e delimitato, pari ai 36 mesi decorrenti dal 3 dicembre 2012.

Per converso tutti gli interventi non-nativi successivi non hanno fatto altro che spostare continuamente in avanti quel termine «ragionevole» e, deve ritenersi, tassativo, individuato dalla Corte costituzionale, fino a fissarlo addirittura al 23 agosto 2023 e, correlativamente, spostando in avanti il termine per l'esonero da responsabilità per l'attività inquinante derivante dalla non ancora completata messa a norma definitiva degli impianti.

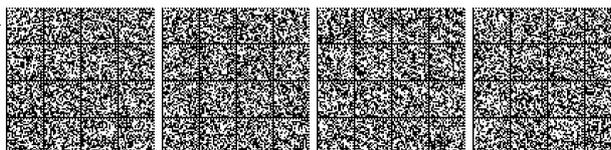
Il pregiudizio ai valori costituzionali tutelati dagli articoli 32, 35 e 41 della Costituzione appare dunque palese, per l'irragionevole «sbilanciamento» che quella dilatazione temporale ha provocato.

Le suddette norme di legge (art. 2, comma 5 e 6, decreto-legge n. 1/2015) violerebbero, ancora, gli articoli 24 e 112 della Costituzione, perché si pongono in netto contrasto con il dovere dell'ordinamento di reprimere e prevenire reati che pure il Giudice delle leggi ha riconosciuto come bene oggetto di protezione costituzionale (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 34/1973), attraverso l'azione dei pubblici ministeri e l'eventuale sollecitazione del privato leso nei suoi diritti.

Nel caso di specie l'intervento legislativo censurato incide su diritti processuali e, dunque, vulnera il diritto alla tutela giurisdizionale, a presidio del quale la norma costituzionale invocata è posta.

La disciplina censurata, infatti, compromette irragionevolmente e, dunque, illegittimamente, la predetta potestà costituzionale, consentendo il perpetuarsi di situazioni penalmente rilevanti (articoli 434, 437 codice penale, 674 c.p.) senza l'adeguata possibilità di prevenire e reprimere tali situazioni.

Da ultimo, le norme censurate si pongono in evidente contrasto con l'art. 117 della Costituzione (secondo cui «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»), perché violano gli obblighi internazionali assunti dall'Italia, con l'adesione alla Convenzione europea sui diritti umani e, segnatamente, quelli derivanti dagli articoli 2 («il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge»), 8 («ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, nel proprio domicilio») e 13 («ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente



Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale») della Convenzione, come da ultimo sancito dalla Corte Europea di Strasburgo nel procedimento n. 54413/13 (F. Cordella e altri c/Italia), definito con sentenza del 24 gennaio 2019.

E invero la Corte europea dei diritti dell'uomo ha recentemente stabilito «che il persistente inquinamento causato dalle emissioni dell'Uva ha messo in pericolo la salute dell'intera popolazione che vive nell'area a rischio» e ha condannato l'Italia per non aver adottato «tutte le misure necessarie per proteggere efficacemente il diritto al rispetto della vita privata dei ricorrenti». Nello stesso tempo la Corte specifica che le misure per assicurare la protezione della salute e dell'ambiente devono essere messe in atto il più rapidamente possibile.

In altri termini i giudici sovranazionali hanno già ritenuto la normativa attualmente in vigore inadeguata a garantire diritti primari, quali la salute, la vita privata in ambiente salubre e quello alla tutela effettiva dei diritti medesimi. Dopo aver premesso che «gravi attacchi all'ambiente possono influenzare il benessere delle persone e privarle del godimento della loro casa in modo tale da pregiudicare la loro privacy» e che gli Stati hanno l'obbligo positivo, nel caso di attività pericolose, di introdurre regolamenti adeguati alla natura specifica dell'attività, in particolare per quanto riguarda il rischio che può derivarne, finalizzati a disciplinare l'autorizzazione, l'esercizio, il funzionamento, la sicurezza e il controllo dell'attività in questione, assicurando «l'effettiva protezione dei cittadini la cui vita potrebbe essere esposta ai pericoli insiti nel settore in questione», la Corte di Strasburgo ha sottolineato che:

dal 1970 sino a tutto il 2016, studi scientifici hanno dimostrato gli effetti letali degli inquinanti dell'Ilva sull'ambiente e sulla salute umana;

«nonostante i tentativi delle autorità nazionali per portare a disinquinamento la zona interessata, i progetti realizzati non hanno, ad oggi, prodotto i risultati attesi»;

«le misure raccomandate dal 2012 nel quadro dell'AIA per migliorare l'impatto ambientale dell'impianto non sono state realizzate... Inoltre, l'attuazione del piano ambientale approvato nel 2014 è stata posticipata fino all'agosto del 2023 ...La procedura per raggiungere gli obiettivi di risanamento perseguiti e quindi estremamente lenta»;

nonostante ciò è stata concessa «l'immunità amministrativa e penale ai responsabili della conformità con i requisiti ambientali», tra cui l'acquirente, autorizzato a rimandare ulteriormente il risanamento dell'impianto.

Per cui, a fronte «di una situazione di inquinamento ambientale che minaccia la salute dei richiedenti e, più in generale, quello di tutta la popolazione che vive in zone a rischio, che rimane nello stato attuale, privato delle informazioni sullo stato di avanzamento del risanamento del territorio in questione, in particolare per quanto riguarda i termini per l'attuazione dei relativi lavori», si rileva che «le autorità nazionali non hanno adottato tutte le misure necessarie per garantire l'effettiva tutela del diritto delle persone interessate al rispetto della loro vita privata». E le norme oggi censurate, che autorizzano l'attività produttiva pur in presenza di situazioni di grave compromissione dell'ambiente e della salute e che esentano i potenziali responsabili della perpetrazione di gravi fatti di inquinamento ambientale dalla responsabilità penale, continuano a privare i soggetti potenzialmente lesi della possibilità di ottenere in sede giurisdizionale la tutela dei loro diritti primari (con conseguente violazione dell'art. 13 della C.E.D.U.).

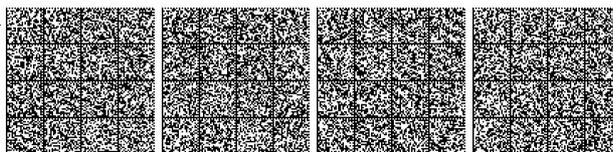
Si impone conseguentemente, a mente dell'art. 23, comma 2°, legge n. 87/1953, la sospensione del presente procedimento in attesa della decisione della Consulta.

P.Q.M.

Dispone la riunione dei procedimenti nn. 14338/17 R.G. GIP - 5175/18 R.G. GIP - 1487/18 R.G. GIP;

Letti gli articoli 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, ritenutane la non manifesta infondatezza e la rilevanza, dispone trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 2, comma 5 del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 4 marzo 2015, n. 20, come successivamente modificato dall'art. 1, comma 7 decreto-legge n. 191/2015 (conv. con modif. dalla legge n. 13/2016), dall'art. 1, comma 4, lettera a) decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 (conv. con modif. dalla legge n. 151/2016) e dall'art. 6, comma 10-bis, lettere a) e c), decreto-legge n. 244/2016 (conv. con modif. dalla legge n. 19/2017), in correlazione all'art. 3, co. 3, decreto-legge n. 207/2012 (conv. con modif. dalla legge n. 231/2012), per contrasto con gli articoli 3, 24, 32, 35, 41, 112 e 117 della Costituzione, nella parte in cui proroga alla scadenza dell'autorizzazione integrata ambientale (ad oggi fissata al 23 agosto 2023, a mente dell'art. 2, co.2, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 settembre 2017) i termini per l'attuazione del Piano delle misure e delle attività



di tutela ambientale e sanitaria riguardante lo stabilimento ILVA di Taranto e, in ogni caso, il termine originariamente previsto dall'art. 3, co. 3, decreto-legge n. 207/2012 per la prosecuzione «in ogni caso» dell'attività produttiva nello stabilimento;

dell'art. 2, comma 6 del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 4 marzo 2015, n. 20, nel testo attualmente in vigore dopo le successive modifiche operate dal decreto-legge n. 98/2016 (conv. con modif. dalla legge n. 151/2016) e dal decreto-legge n. 244/2016 (conv. con modif. dalla legge n. 19/2017), per contrasto con gli articoli 3, 24, 32, 35, 41, 112 e 117 della Costituzione, nella parte in cui prevede che «le condotte poste in essere in attuazione del piano di cui al periodo precedente [n.d.e.: il Piano approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 marzo 2014] non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario, dell'acquirente dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da questi funzionalmente delegati in quanto costituiscono adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro;

Sospende il presente giudizio;

Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza agli indagati, ai loro difensori, al PM, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Taranto, 8 febbraio 2019

Il Giudice per le indagini preliminari: RUBERTO

19C00116

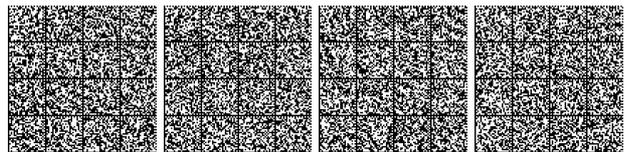
LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-017) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

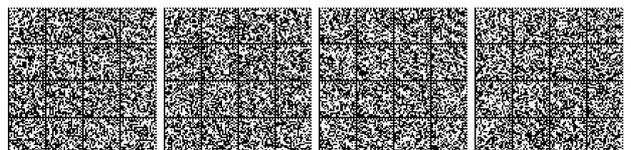
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 10,00

