

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 22

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

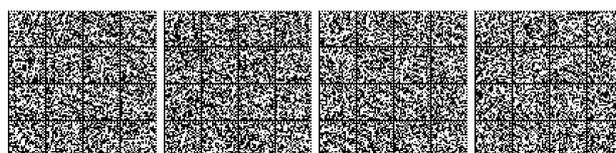
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 27 maggio 2020

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. 95. Sentenza 30 gennaio - 20 maggio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Pene pecuniarie inflitte dal Giudice di pace - Conversione per insolvibilità del debitore - Giudice competente - Magistrato di sorveglianza - Denunciata irragionevolezza, violazione della ragionevole durata del processo nonché del buon andamento dell'amministrazione della giustizia - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 238-*bis*, commi 2, 5, 6 e 7, aggiunto dall'art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2017, n. 205; decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 299, nella parte in cui abroga il decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 42; decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, art. 299, "trasfuso" nel d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui abroga l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000.
- Costituzione, artt. 3, 76, 97, secondo comma, e 111, secondo comma..... Pag. 1

N. 96. Sentenza 11 febbraio - 20 maggio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Depenalizzazione di reati puniti con la sola pena pecuniaria (nella specie, guida senza patente) - Disciplina transitoria - Applicabilità delle sanzioni amministrative alle violazioni commesse anteriormente alla depenalizzazione - Denunciato contrasto con la legge di delega - Non fondatezza della questione.

Reati e pene - Depenalizzazione di reati puniti con la sola pena pecuniaria (nella specie, guida senza patente) - Disciplina transitoria - Applicabilità delle sanzioni amministrative alle violazioni commesse anteriormente alla depenalizzazione - Denunciata violazione del principio di irretroattività delle sanzioni qualificabili come pena ai sensi della CEDU - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, artt. 8, commi 1 e 3, e 9, comma 1.
- Costituzione, artt. 25, secondo comma, 76 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7..... Pag. 13

N. 97. Sentenza 5 - 22 maggio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione - Divieto di scambiare oggetti - Necessaria applicazione anche ai detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità - Irragionevolezza e contrasto con il finalismo rieducativo della pena - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera f).
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma..... Pag. 23

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 46. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 maggio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Regione Lazio - Semplificazioni procedurali in materia di varianti urbanistiche - Modifiche alla legge regionale n. 36 del 1987 - Razionalizzazione, semplificazione ed ottimizzazione dei procedimenti di approvazione delle varianti urbanistiche e dei piani attuativi.



Ambiente (Tutela dell') - Norme della Regione Lazio - Semplificazione istruttoria per l'approvazione degli strumenti urbanistici generali e dei piani attuativi - Modifiche alla legge regionale n. 38 del 1999 - Trasformazioni urbanistiche in zona agricola - Previsione che la produzione delle energie rinnovabili rientri nel novero delle attività multimprenditoriali consentite.

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Regione Lazio - Semplificazione istruttoria per l'approvazione degli strumenti urbanistici generali e dei piani attuativi - Modifiche alla legge regionale n. 38 del 1999 - Disposizioni relative all'edificazione in zona agricola, ai piani di utilizzazioni aziendali e a quelli per le attività multimprenditoriali - Consentita realizzazione di manufatti connessi alle attività agricole, con ampliamento delle relative categorie, mediante il riferimento alle attività agricole tradizionali, connesse e compatibili.

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Regione Lazio - Riordino dei procedimenti amministrativi concernenti concessioni su beni demaniali e non demaniali regionali - Funzioni dei Comuni - Rilascio delle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, ivi compresi i porti turistici, gli approdi turistici ed i punti di ormeggio nel rispetto di quanto stabilito dai piani di utilizzazione degli arenili (PUA) regionali e comunali.

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Regione Lazio - Disposizioni di semplificazione in materia ambientale - Tutela delle foreste vetuste e delle faggete depresse - Modificazione della definizione di faggeta depressa - Abbassamento della quota, da 800 m s.l.m. a 300 m s.l.m., al di sotto della quale gli ecosistemi forestali governati a fustaia a prevalenza di faggio sono definiti tali - Divieto di utilizzazione per attività produttive.

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Regione Lazio - Disposizioni di semplificazione in materia ambientale - Anticipazione dell'autorizzazione paesaggistica ai piani di gestione e assestamento forestale e al piano poliennale di taglio, ove siano previsti interventi su beni tutelati.

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Regione Lazio - Disposizioni di semplificazione in materia ambientale - Localizzazione di impianti fotovoltaici in zona agricola - Programmazione della produzione di energia da fonti rinnovabili e del risparmio energetico in agricoltura per le zone omogenee "E" di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968, prevista dal piano energetico regionale (PER) in coordinamento con il piano agricolo regionale (PAR) - Individuazione delle aree idonee all'installazione delle diverse tipologie di impianti energetici e i limiti del relativo dimensionamento - Consentita produzione di energia da fonti rinnovabili, in attesa del PER.

- Legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione), artt. 5; 6, comma 1, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*); 7, comma 7, lettera *c*); 9, comma 9, lettera *d*), numero 1), e comma 16; e 10, comma 11...

Pag. 35

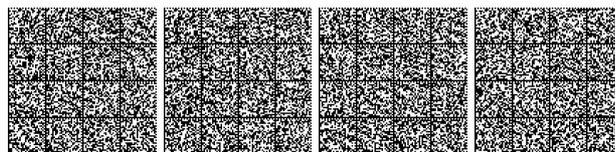
N. 46. Ordinanza del Tribunale di Milano del 20 gennaio 2020

Pensioni - Legge di bilancio 2019 - Rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per il periodo 2019-2021 - Meccanismo di rivalutazione - Intervento di riduzione della rivalutazione automatica delle pensioni di elevato importo.

Pensioni - Legge di bilancio 2019 - Trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, i cui importi complessivamente considerati superano 100.000 euro lordi su base annua - Intervento di decurtazione percentuale, per la durata di cinque anni, dell'ammontare lordo annuo.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, commi 260 e 261.

Pag. 48



- N. 47. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Milano del 4 febbraio 2020
Pronunce della Corte costituzionale - Dichiarazione di illegittimità costituzionale - Effetti retroattivi - Deroga all'intangibilità del giudicato penale di condanna - Inapplicabilità ai casi di sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità di sanzioni amministrative qualificabili come penali ai sensi della CEDU.
 – Legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), art. 30, quarto comma..... Pag. 57
- N. 48. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Tivoli del 13 dicembre 2019
Patrocinio a spese dello Stato - Persona offesa dai reati indicati all'art. 76, comma 4-ter, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 - Ammissione al patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito.
 – Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)"), art. 76, comma 4-ter..... Pag. 64
- N. 49. Ordinanza del Tribunale di Cagliari del 10 dicembre 2019
Reati e pene - Estinzione del reato - Oblazione nelle contravvenzioni punite con pene alternative - Ammissione del contravventore a pagare, prima dell'apertura del dibattimento, ovvero prima del decreto di condanna, una somma corrispondente alla metà del massimo dell'ammenda stabilita dalla legge - Mancata previsione della possibilità in capo al giudice di determinare la misura massima della pena in considerazione delle condizioni economiche dell'imputato e della gravità del fatto contestato.
 – Codice penale, art. 162-bis..... Pag. 67
- N. 50. Ordinanza del Giudice di pace di Taranto del 19 luglio 2019
Esecuzione - Pene pecuniarie inflitte dal Giudice di pace - Conversione per insolvibilità del condannato - Giudice competente - Abrogazione dell'art. 42 del decreto legislativo n. 274 del 2000 - Procedura di attivazione delle procedure di conversione delle pene pecuniarie non pagate - Riferimento al "magistrato di sorveglianza competente".
 – Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)"), art. 299, nella parte in cui abroga l'art. 42 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 46); 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 473.
In via subordinata: Legge ed atti equiparati - Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Mancanza di una valida delega a disciplinare anche la materia relativa alle sanzioni pecuniarie.
 – Legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998), art. 7..... Pag. 69





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 95

Sentenza 30 gennaio - 20 maggio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Pene pecuniarie inflitte dal Giudice di pace - Conversione per insolvibilità del debitore - Giudice competente - Magistrato di sorveglianza - Denunciata irragionevolezza, violazione della ragionevole durata del processo nonché del buon andamento dell'amministrazione della giustizia - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 238-*bis*, commi 2, 5, 6 e 7, aggiunto dall'art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2017, n. 205; decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 299, nella parte in cui abroga il decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 42; decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, art. 299, "trasfuso" nel d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui abroga l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000.
- Costituzione, artt. 3, 76, 97, secondo comma, e 111, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

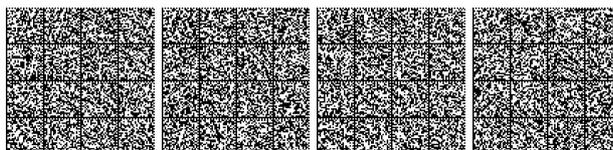
Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 299 del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, recante «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia (Testo B)», trasfuso nell'art. 299 del decreto del Presidente della Repubblica 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 abroga l'art. 42 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), e dell'art. 238-*bis*, commi 2, 5, 6 e 7, del d.P.R. n. 115 del 2002, come introdotti dall'art. 1, comma 473, 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), promossi complessivamente dal Magistrato di sorveglianza di Pisa con ordinanza del 15 gennaio 2019 e dal Magistrato di sorveglianza di Alessandria con ordinanza del 16 aprile 2019, rispettivamente iscritte ai numeri 63 e 117 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, numeri 18 e 35, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020 il Giudice relatore Franco Modugno;
deliberato nella camera di consiglio del 30 gennaio 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 15 gennaio 2019 (r. o. n. 63 del 2019), il Magistrato di sorveglianza di Pisa ha sollevato, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 299 del decreto del Presidente della Repubblica 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 abroga l'art. 42 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468).

1.1.- In fatto, il giudice *a quo* premette che F. T. è stato condannato dal Giudice di pace di Asti con sentenza del 21 maggio 2013, divenuta irrevocabile il 24 giugno 2013, alla pena di 5.000 euro di ammenda. La Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Asti, avendo rilevato l'impossibilità di esazione della somma, ha richiesto la conversione della pena pecuniaria in libertà controllata al Magistrato di sorveglianza di Genova, il quale ha trasmesso gli atti al Magistrato di sorveglianza di Pisa, essendo F. T. detenuto presso la casa circondariale di Pisa. Il Magistrato di sorveglianza di Pisa ha ritenuto la propria incompetenza per materia e trasmesso gli atti al Giudice di pace di Asti, il quale, a sua volta, ha sollevato conflitto negativo di competenza, trasmettendo gli atti alla Corte di cassazione. Con pronuncia del 15 novembre 2018, la Corte di cassazione ha dichiarato la competenza del Magistrato di sorveglianza di Pisa, rimettendo gli atti a quest'ultimo per la decisione di merito.

All'esito del conflitto di competenza, il Magistrato di sorveglianza di Pisa ritiene che il sistema normativo vigente, in forza del quale è stata riconosciuta la competenza del magistrato di sorveglianza a decidere in ordine a una richiesta di conversione per insolvibilità della pena pecuniaria irrogata dal giudice di pace, sia il frutto di un intervento del legislatore delegato affetto da eccesso di delega e, dunque, contrastante con l'art. 76 Cost.

1.2.- In punto di diritto, il rimettente osserva come, in sede di risoluzione del conflitto di competenza, la Corte di cassazione abbia ricostruito puntualmente la genesi dell'attuale assetto normativo.

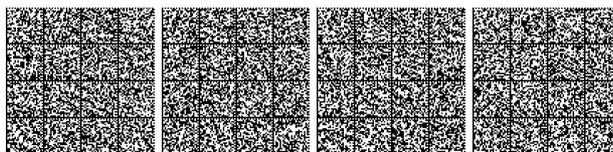
L'esecuzione delle pene pecuniarie inflitte dal giudice di pace era originariamente disciplinata dall'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, il quale stabiliva che essa aveva luogo ai sensi dell'art. 660 del codice di procedura penale. Nell'ottica di concentrare le competenze in *executivis*, si prevedeva, tuttavia, che l'accertamento dell'effettiva insolvibilità del condannato fosse svolto - anziché dal magistrato di sorveglianza, come stabilito in termini generali dal citato art. 660 cod. proc. pen. - dallo stesso giudice di pace competente per l'esecuzione, che adottava anche i provvedimenti in ordine alla rateizzazione o alla conversione della pena pecuniaria.

L'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000 è stato, peraltro, abrogato dall'art. 299 del d.P.R. n. 115 del 2002, il quale ha accorpato le disposizioni legislative di cui al decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, recante «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia (Testo B)», e le disposizioni regolamentari di cui al d.P.R. 30 maggio 2002, n. 114, recante «Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo C)». Tale intervento abrogativo si inseriva nel più ampio disegno volto ad attribuire in via generale, con l'art. 238 del testo unico, al giudice dell'esecuzione i procedimenti di conversione delle pene pecuniarie: prospettiva nella quale lo stesso art. 299 abrogava anche l'art. 660 cod. proc. pen., che affidava originariamente, come detto, al magistrato di sorveglianza i procedimenti in questione.

Con la sentenza n. 212 del 2003, la Corte costituzionale ha dichiarato, tuttavia, illegittimi, per eccesso di delega, gli artt. 238 e 299 del d.lgs. n. 113 del 2002, quest'ultimo nella parte in cui aveva abrogato l'art. 660 cod. proc. pen. A seguito di tale pronuncia, l'intera materia della conversione delle pene pecuniarie era confluita - secondo la Corte di cassazione, chiamata a risolvere il conflitto negativo di competenza sopra indicato - nelle competenze del magistrato di sorveglianza. Avendo la Corte costituzionale dichiarato illegittimo l'art. 299 del testo unico solo parzialmente, restava infatti salvo l'effetto abrogativo di tale norma sull'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, che prevedeva precedentemente, in via derogatoria, la competenza del giudice di pace.

Di qui la conclusione che in tutti i casi in cui sorga una questione di conversione per insolvibilità della pena pecuniaria irrogata da un giudice di pace debba provvedere il magistrato di sorveglianza territorialmente competente.

1.3.- Ad avviso del giudice *a quo*, la «lucida esposizione» della Corte di cassazione avrebbe dovuto condurre, in realtà, a un diverso approdo: ossia a ritenere che l'art. 299 del d.P.R. n. 115 del 2002 sia costituzionalmente illegittimo anche nella parte in cui ha abrogato l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000; norma, quest'ultima, che dovrebbe «essere restituita a piena vigenza (*ex tunc*) esattamente come l'art. 660 c.p.p.», ripristinando, in tal modo, la competenza del giudice di pace in materia di conversione delle pene pecuniarie dallo stesso irrogate.



Le ragioni dell'incostituzionalità sarebbero già state espresse dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 212 del 2003, con la quale si è affermato che, «indipendentemente dall'ampiezza dei contorni che vogliono attribuirsi alla materia delle spese di giustizia» - alla quale risultava circoscritta la delega legislativa conferita dalla legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998), esercitata nella specie - il legislatore delegato era «sicuramente privo del potere di dettare una disciplina del procedimento di conversione delle pene pecuniarie», tesa a modificare radicalmente le regole di competenza. Quest'ultima affermazione sarebbe riferibile all'intervento normativo nel suo complesso e quindi, sebbene la declaratoria di incostituzionalità sia stata limitata all'art. 299 nella parte in cui abrogava l'art. 660 cod. proc. pen., anche all'art. 299 nella parte in cui ha abrogato l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000.

Di qui, dunque, la non manifesta infondatezza della questione.

Quanto alla rilevanza, l'accoglimento della questione sarebbe «decisiv[o]» nel procedimento di sorveglianza in corso, poiché costituirebbe un elemento nuovo e risolutivo per affermare la competenza del Giudice di pace di Asti.

2.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, in subordine, infondata.

2.1.- La difesa dello Stato reputa la questione inammissibile sotto plurimi profili.

2.1.1.- In primo luogo, il rimettente avrebbe omesso qualsiasi tentativo di interpretazione conforme a Costituzione: mancanza che connoterebbe la questione alla stregua di una mera richiesta di avallo interpretativo «rispetto ad una tra le varie scelte ermeneutiche possibili».

2.1.2.- In secondo luogo, la questione sarebbe inammissibile per carenza del requisito della rilevanza nel giudizio *a quo*.

L'Avvocatura generale dello Stato ricorda, infatti, che dal combinato disposto degli artt. 32 e 25 cod. proc. pen. deriva l'impossibilità, una volta che il conflitto di competenza sia stato deciso dalla Corte di cassazione, di rimettere in discussione il merito della questione di competenza, salvo che risultino nuovi fatti che comportino una diversa definizione giuridica da cui derivi la competenza di un giudice superiore. Secondo la giurisprudenza di legittimità, per nuovi fatti dovrebbero intendersi nuovi accadimenti storici e non anche situazioni o qualificazioni giuridiche e, d'altra parte, l'efficacia vincolante della decisione sulla competenza opera anche con riferimento al giudizio di esecuzione.

Alla luce di tale orientamento, il rimettente non dovrebbe più occuparsi della questione di competenza, sicché le norme contestate non potrebbero trovare applicazione nel giudizio *a quo*. Ciò, senza considerare che il Magistrato di sorveglianza di Pisa nel giudizio di rinvio dovrebbe uniformarsi, comunque sia, al principio di diritto espresso dalla Corte di cassazione, essendosi sul punto formato il giudicato interno.

2.1.3.- Da ultimo, la questione sarebbe inammissibile anche per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza. Il giudice *a quo* si sarebbe, infatti, limitato a richiamare quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 212 del 2003, senza chiarire in alcun modo in cosa sia consistito l'eccesso di delega relativamente alla competenza penale del giudice di pace: indicazione da ritenere necessaria a fronte del fatto che tale sentenza si era limitata a censurare, per violazione dell'art. 76 Cost., solo la radicale modifica della competenza generale del magistrato di sorveglianza.

2.2.- L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, in subordine, la questione infondata.

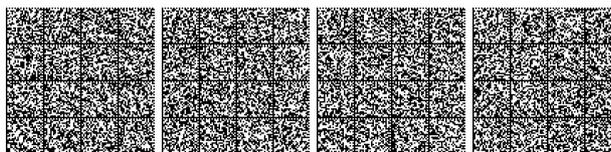
La difesa statale rileva, infatti, che l'art. 238 del d.P.R. n. 115 del 2002, colpito anch'esso dalla declaratoria di incostituzionalità, attribuiva in via generale la competenza per la conversione al giudice dell'esecuzione e, dunque, sostituiva anche l'abrogato art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, che attribuiva parziali competenze al giudice di pace. Di conseguenza, una volta rimosso l'art. 238 del testo unico, la reviviscenza del citato art. 42 non sarebbe più possibile.

La declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 238 del d.P.R. n. 115 del 2002 avrebbe fatto sì che il principio generale della competenza del giudice dell'esecuzione (compreso il giudice di pace) non trovi più applicazione in rapporto all'istituto della conversione della pena pecuniaria, rispetto al quale unica norma residuata e con portata generale sarebbe l'art. 660 cod. proc. pen.

3.- Con ordinanza depositata il 16 aprile del 2019 (r. o. n. 117 del 2019), il Magistrato di sorveglianza di Alessandria ha sollevato questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 299 del d.lgs. n. 113 del 2002, trasfuso nel d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui abroga l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, in riferimento all'art. 76 Cost.;

b) nonché, «in via "indotta" dall'eventuale accoglimento» della prima questione, dell'art. 238-bis, commi 2, 5, 6 e 7, del d.P.R. n. 115 del 2002, aggiunto dall'art. 1, comma 473, 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), nella parte in cui,



facendo riferimento al giudice competente per il procedimento di conversione delle pene pecuniarie per insolvibilità del debitore, «parla specificamente di “magistrato di sorveglianza competente”, anziché genericamente di “giudice competente”», in relazione agli artt. 3, 97, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost.

3.1.- Il giudice *a quo* premette di essere stato investito dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Alessandria della richiesta di conversione della pena pecuniaria inflitta a R. Q. con sentenza emessa dal Giudice di pace di Alessandria il 17 novembre 2010, divenuta irrevocabile il 17 gennaio 2011. La richiesta, formulata l'11 dicembre 2018, era stata presentata al giudice rimettente in quanto la Corte di cassazione, in sede di risoluzione di un conflitto di competenza tra il medesimo giudice e il Giudice di pace di Alessandria, insorto in un diverso e precedente procedimento, aveva dichiarato la competenza della magistratura di sorveglianza in materia.

3.2.- In punto di diritto, il rimettente si diffonde preliminarmente nell'analitica ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Il giudice *a quo* rileva che l'art. 660 cod. proc. pen. del 1988 aveva trasferito al magistrato di sorveglianza il compito, precedentemente attribuito al pubblico ministero o al pretore, di accertare l'effettiva insolvibilità del condannato a pena pecuniaria, nonché di disporre la rateizzazione di quest'ultima e la sua eventuale conversione in sanzione sostitutiva (libertà controllata o lavoro sostitutivo, ai sensi dell'art. 102 della legge 24 novembre 1981, n. 689, recante «Modifiche al sistema penale»). Il procedimento di conversione - regolato, oltre che dal citato art. 660 cod. proc. pen., dagli artt. 181 e 182 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale) e dall'art. 30 del d.m. 30 settembre 1989, n. 334 (Regolamento per l'esecuzione del codice di procedura penale) - si caratterizzava, peraltro, per una accentuata frammentazione di competenze (vedendo coinvolti la cancelleria del giudice dell'esecuzione, il pubblico ministero e il magistrato di sorveglianza), con ripetuti e inutili passaggi da un ufficio all'altro.

Nell'affiancare al modello ordinario di procedimento penale un procedimento specifico per i reati devoluti alla competenza del giudice di pace, il d.lgs. n. 274 del 2000 aveva inteso valorizzare il ruolo di quest'ultimo anche nell'esecuzione delle pene pecuniarie, attribuendo allo stesso giudice onorario le competenze in tema di conversione demandate dall'art. 660 cod. proc. pen. al magistrato di sorveglianza (art. 42). Ciò, in correlazione alle peculiarità di tale nuovo modello - nel quale, tra l'altro, la pena pecuniaria ineseguita si converte in sanzioni sostitutive di diverso tipo (permanenza domiciliare o lavoro di pubblica utilità, ai sensi dell'art. 55 del d.lgs. n. 274 del 2000) - e al dichiarato fine di evitare gli inconvenienti derivanti dalla frammentazione di competenze determinata dalla norma generale del codice di rito.

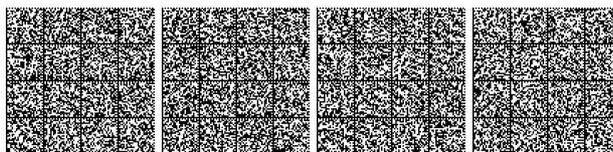
I due “sistemi” di conversione venivano sostituiti e unificati dal d.P.R. n. 115 del 2002, il quale, nel Titolo IV della Parte VII (artt. 235-239) regolava l'intera materia relativa alla riscossione delle pene pecuniarie in tutte le sue fasi, demandando il procedimento di conversione al «giudice dell'esecuzione competente» (artt. 237 e 238): ossia al giudice individuato dall'art. 665 cod. proc. pen., quanto alle pene inflitte dal giudice professionale, e dall'art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 274 del 2000, quanto alle pene irrogate dal giudice onorario (di regola, il giudice di pace che ha emesso il provvedimento di condanna).

Per evitare problemi di coordinamento o di sovrapposizione tra la nuova normativa e quella preesistente, venivano quindi espressamente abrogati tanto l'art. 660 cod. proc. pen. e gli artt. 181 e 182 norme att. cod. proc. pen., quanto l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000 (art. 299 del d.lgs. n. 113 del 2002, trasfuso nel d.P.R. n. 115 del 2002).

Le norme sulla competenza a disporre la conversione della pena pecuniaria in sanzione sostitutiva recate dal d.lgs. n. 113 del 2002, e indi dal d.P.R. n. 115 del 2002, erano, dunque, innovative rispetto alle pene pecuniarie applicate da un giudice “ordinario”, perché trasferivano la competenza dal magistrato di sorveglianza al giudice dell'esecuzione: non, invece, rispetto alle pene applicate da un giudice di pace, in quanto la competenza permaneva, come in precedenza, in capo allo stesso giudice di pace, in funzione di giudice dell'esecuzione.

3.3.- Questo assetto normativo veniva, peraltro, subito «sconvolto» dalla sentenza della Corte costituzionale n. 212 del 2003, che dichiarava illegittimi gli artt. 237, 238 e 299 del d.lgs. n. 113 del 2002, quest'ultimo nella parte in cui abrogava l'art. 660 cod. proc. pen. La Corte riteneva non condivisibile il convincimento espresso dal legislatore delegato, secondo il quale la disciplina considerata rientrava nell'oggetto della delega conferita dall'art. 7 della legge n. 50 del 1999, in ragione della sostanziale «comunanza» della materia delle pene pecuniarie con quella delle spese di giustizia. Specie nelle materie coperte da riserva assoluta di legge - quale quella della competenza del giudice, ai sensi dell'art. 25 Cost. - l'esistenza della delega non poteva essere, infatti, desunta dalla mera «connessione» con l'oggetto della delega stessa: prospettiva nella quale il legislatore delegato doveva ritenersi senz'altro privo del potere di dettare una disciplina del procedimento di conversione delle pene pecuniarie che comportasse una radicale modifica delle regole di competenza.

Ad avviso del rimettente la Corte avrebbe dichiarato, dunque, l'incostituzionalità non sulla base di una «ipotetica (ed inesistente) competenza “naturale” ed inderogabile in subiecta materia della magistratura di sorveglianza, ma solo per vizio di eccesso di delega». Nell'occasione - secondo il rimettente - la Corte non si sarebbe posta il problema



dell'incostituzionalità dell'art. 299 del d.lgs n. 113 del 2002, nella parte in cui abrogava anche l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, solo perché tenuta a conformarsi al principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato, ma «la logica interna» della sentenza n. 212 del 2003 era sicuramente quella di ritenere costituzionalmente illegittima qualsiasi innovazione, da parte del legislatore delegato, alle preesistenti regole di competenza in subiecta materia.

Aggiunge il giudice *a quo* che con la medesima sentenza la Corte costituzionale ha dichiarato, peraltro, illegittimi anche gli artt. 237 e 238 del d.lgs. n. 113 del 2002, i quali non si limitavano a incidere sulle regole competenziali in questione, ma disciplinavano anche *ex novo* l'attivazione del procedimento giurisdizionale di conversione, già regolata dagli abrogati artt. 181 e 182 norme att. cod. proc. pen. Persistendo tale abrogazione, si è venuto quindi a determinare un vuoto normativo, quanto al momento di raccordo tra la fase amministrativa di riscossione della pena pecuniaria e quella giurisdizionale di conversione.

Al solo scopo - secondo il rimettente - di colmare tale vuoto, la recente legge n. 205 del 2017 ha, quindi, aggiunto al d.P.R. n. 115 del 2002 l'art. 238-*bis*, inteso appunto a disciplinare - come indicato dalla sua rubrica - l'«[a]ttivazione delle procedure di conversione delle pene pecuniarie non pagate». La nuova disposizione, nondimeno, ai commi 2, 5, 6 e 7, menziona ripetutamente, quale organo giurisdizionale competente, il «magistrato di sorveglianza».

3.4.- A fronte di tale quadro normativo, la Corte di cassazione, nel risolvere il conflitto di competenza insorto tra il giudice *a quo* e il Giudice di pace di Asti nell'ambito di un distinto procedimento, aveva disatteso l'interpretazione «adeguatrice» prospettata dal rimettente stesso, secondo la quale la competenza in materia di conversione delle pene pecuniarie inflitte dal giudice di pace sarebbe rimasta radicata in capo a quest'ultimo, in base all'art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 274 del 2000. Secondo la Corte di legittimità, avendo la citata sentenza n. 212 del 2003 dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 299 del d.lgs. n. 113 del 2002 solo parzialmente, restava salva l'efficacia abrogativa di tale norma sull'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000: con la conseguenza che, difettando una disposizione che attribuisca al giudice di pace la competenza in materia di conversione delle pene pecuniarie, l'intera materia rimaneva regolata dal ripristinato art. 660 cod. proc. pen. Conclusione, questa, che sarebbe rimasta avvalorata dalla recente introduzione dell'art. 238-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002, laddove richiama la competenza unica del magistrato di sorveglianza (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 15 novembre-18 dicembre 2018, n. 56967).

Ad avviso del Magistrato di sorveglianza di Alessandria, tali argomenti non sarebbero persuasivi. L'orientamento ora ricordato è stato, tuttavia, ribadito dalla giurisprudenza di legittimità in numerose altre pronunce, così da poter essere qualificato come vero e proprio diritto vivente: il che renderebbe «di fatto vana» l'adozione di una contraria interpretazione «costituzionalmente orientata».

Sarebbe, di conseguenza, necessario sollevare questioni di legittimità costituzionale dell'art. 299 del d.lgs. n. 113 del 2002 (trasfuso nel d.P.R. n. 115 del 2002), nella parte in cui ha abrogato l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, e - «in via «indotta»» - dell'art. 238-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui, ai commi 2, 5, 6 e 7, facendo riferimento al giudice competente per il procedimento di conversione, «parla specificamente di «magistrato di sorveglianza competente» anziché genericamente di «giudice competente»».

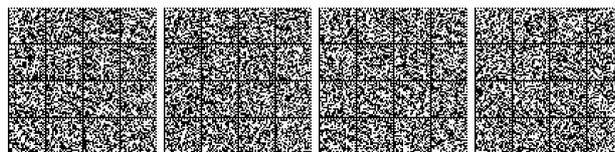
3.5.- Con riguardo a entrambe le norme, le questioni sarebbero rilevanti, in quanto è stato attivato presso l'ufficio del giudice rimettente il procedimento di conversione di una pena pecuniaria inflitta dal giudice di pace, con la conseguenza che il rimettente stesso dovrebbe disporre le opportune indagini sull'insolubilità del condannato, ai sensi dell'art. 238-*bis*, comma 6, del d.P.R. n. 115 del 2002. Di contro, la declaratoria di incostituzionalità delle norme censurate comporterebbe una pronuncia di incompetenza, con restituzione degli atti al pubblico ministero per l'attivazione del procedimento davanti al giudice di pace competente.

3.6.- Quanto alla non manifesta infondatezza della prima questione, il giudice *a quo* ritiene che l'art. 299 del d.lgs. n. 113 del 2002, nella parte in cui abroga l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, si ponga in contrasto con l'art. 76 Cost.

Alla stregua del diritto vivente formatosi a seguito della sentenza n. 212 del 2003, infatti, l'abrogazione del citato art. 42 - benché finalizzata al mero coordinamento con la nuova disciplina introdotta dallo stesso d.lgs. n. 113 del 2002 - avrebbe determinato una modifica sostanziale delle regole di competenza sulla conversione delle pene pecuniarie inflitte da un giudice di pace, trasferendo la competenza stessa dal giudice onorario al magistrato di sorveglianza.

In quest'ottica, la norma si rivelerebbe viziata da eccesso di delega per le medesime ragioni già poste in evidenza nella sentenza n. 212 del 2003, non avendo il legislatore delegato alcun potere di intervento in materia.

3.7.- Per quanto riguarda, invece, l'art. 238-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002, l'incostituzionalità di tale disposizione verrebbe «[...]indotta» - ossia «creata» - dall'auspicato accoglimento della prima questione, il quale, determinando la caducazione di una disposizione di abrogazione espressa di un'altra norma, avrebbe l'effetto di ripristinare ex tunc la vigenza dell'art. 42 del d.lgs. del 274 del 2000.



A fronte di ciò, l'incostituzionalità denunciata sarebbe prospettabile sotto due profili tra loro alternativi, secondo come il citato art. 238-*bis* venga interpretato.

Ove si assegni alla norma la sola funzione di disciplinare l'attivazione del procedimento di conversione della pena pecuniaria non pagata, essa sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. Facendo, infatti, riferimento al solo magistrato di sorveglianza, come organo competente per la conversione, la disposizione non si limiterebbe soltanto a regolare il raccordo fra la fase di esazione delle pene pecuniarie e quella della loro conversione, ma avrebbe una conseguenza «non prevista e (soprattutto) non voluta dal Legislatore»: quella, cioè, di escludere implicitamente la «competenza del giudice di pace prevista dal “resuscitato” art. 42» del d.lgs. n. 274 del 2000. In tal modo, peraltro, il contenuto della disposizione risulterebbe intrinsecamente contraddittorio rispetto alla sua *ratio*, con conseguente violazione del canone della ragionevolezza.

Ove, invece, si ritenga che con l'art. 238-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002 il legislatore abbia inteso anche disciplinare *ex novo* la competenza sulla conversione della pena pecuniaria, concentrandola «sempre e solo nella magistratura di sorveglianza», ciò comporterebbe che l'antinomia fra il ripristinato art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000 e la norma censurata debba essere risolta nel senso della prevalenza di quest'ultima, in quanto *lex posterior*.

In questa lettura, tuttavia, la disposizione si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 97, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost.

Essa violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto l'attribuzione in via esclusiva della competenza al magistrato di sorveglianza, anche quando si tratti di pene pecuniarie irrogate dal giudice di pace, non troverebbe alcuna ragionevole giustificazione. Tale soluzione priverebbe il procedimento di conversione delle caratteristiche di snellezza e rapidità già assicurate dall'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000 con la concentrazione delle competenze in *executivis* in capo al giudice di pace, facendo sì che nel procedimento stesso debbano intervenire plurimi uffici giudiziari, con un irrazionale «“pendolarismo” tra l'uno e l'altro». Il procedimento ha, infatti, inizio con la richiesta di attivazione della conversione da parte del cosiddetto ufficio recupero crediti presso il giudice dell'esecuzione (art. 238-*bis*, comma 2, del d.P.R. n. 115 del 2002), la quale deve essere trasmessa al pubblico ministero, senza peraltro che sia chiaro se si tratti del pubblico ministero presso il giudice dell'esecuzione o presso il magistrato di sorveglianza (dove un «primo “pericolo di stasi” del procedimento»). Il pubblico ministero deve quindi attivare la conversione presso il magistrato di sorveglianza competente, il quale va individuato in base a criteri diversi, ai sensi dell'art. 677 cod. proc. pen., secondo che il condannato sia detenuto o internato, ovvero in stato di libertà: con un «altro “pericolo di stasi”», dovendo il pubblico ministero effettuare ricerche per verificare se e dove l'interessato si trovi ristretto, ovvero dove abbia la residenza o il domicilio, se libero; elementi tutti che possono, d'altronde, subire variazioni nelle more della trasmissione degli atti al magistrato di sorveglianza. Nel caso, poi, in cui si accerti che il condannato è solvibile, il magistrato di sorveglianza deve restituire gli atti al pubblico ministero, perché chieda all'ufficio recupero crediti presso il giudice dell'esecuzione di riavviare le attività di riscossione (come si desume dagli artt. 238-*bis*, comma 7, e 239 del d.P.R. n. 115 del 2002); mentre, nel caso in cui venga disposta la conversione della pena o la sua rateizzazione, deve comunicare il provvedimento al medesimo ufficio perché, a sua volta, provveda a comunicarlo all'agente di riscossione (art. 238-*bis*, comma 8, del d.P.R. n. 115 del 2002).

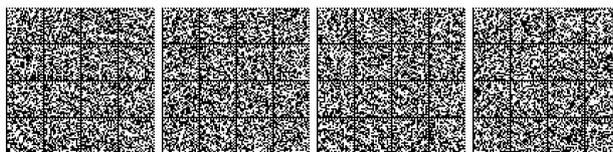
La norma censurata avrebbe, in questo modo, «effetti gravemente dilatori», che implicherebbero una lesione del principio di ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.), non compensata dall'esigenza di dare attuazione ad altri principi costituzionali.

Essa stravolgerebbe, inoltre, «la coerenza interna di quell'autonomo “microsistema di tutela integrata” rappresentato dal procedimento penale davanti al giudice di pace», determinando una immotivata «“intrusione” in quel procedimento [...] di un giudice “professionale” o “togato” quale è il magistrato di sorveglianza», che si troverebbe ad applicare, in sede di conversione, sanzioni facenti parte dell'armamentario sanzionatorio tipico ed esclusivo del giudice onorario.

Sul fronte opposto, la disposizione denunciata provocherebbe un altrettanto ingiustificato incremento dei compiti della magistratura di sorveglianza, già gravata di sempre più numerose attribuzioni dalla recente «legislazione emergenziale» in tema di contenimento del sovraffollamento carcerario, senza un corrispondente adeguamento delle risorse umane e materiali: con conseguente compromissione anche del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia (art. 97, secondo comma, Cost.).

4.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile.

La difesa statale deduce che le questioni non sarebbero preordinate a risolvere il dubbio di legittimità costituzionale, ma mirerebbero ad ottenere un «improprio avallo» interpretativo, teso a confutare il diverso orientamento espresso dalla Corte di cassazione, tanto più che la richiesta si fonderebbe «sull'esistenza di una presunta volontà storica del legislatore».



Per quanto riguarda, poi, le singole censure, l'Avvocatura generale dello Stato deduce, per un verso, che i dubbi di costituzionalità riferiti all'art. 3 Cost. sarebbero stati prospettati «senza peraltro individuare il *tertium comparationis*» e, per un altro verso, che le doglianze relative alla violazione degli artt. 97, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., sarebbero state formulate senza «minimamente giustificare l'assunto che la scelta legislativa [...] pregiudicherebbe celerità e buon andamento dell'amministrazione della giustizia».

Considerato in diritto

1.- Il Magistrato di sorveglianza di Pisa (ordinanza r. o. n. 63 del 2019) dubita della legittimità costituzionale dell'art. 299 del decreto del Presidente della Repubblica 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 abroga l'art. 42 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468).

Il giudice *a quo* rileva che il citato art. 42 attribuiva al giudice di pace, in funzione di giudice dell'esecuzione, la competenza in tema di conversione per insolvibilità del condannato delle pene pecuniarie inflitte dallo stesso giudice onorario. Ciò in deroga alla generale competenza del magistrato di sorveglianza in materia, prevista dall'art. 660 del codice di procedura penale.

Tanto l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, quanto l'art. 660 cod. proc. pen. erano stati abrogati dall'art. 299 del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, recante «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia (Testo B)», confluito nel d.P.R. n. 115 del 2002, in correlazione alla generale attribuzione al giudice dell'esecuzione delle competenze in tema di conversione, disposta dall'art. 238 del medesimo d. lgs. n. 113 del 2002.

I citati artt. 238 e 299 - quest'ultimo limitatamente alla parte in cui aveva abrogato l'art. 660 cod. proc. pen. - sono stati dichiarati, tuttavia, costituzionalmente illegittimi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 212 del 2003, per eccesso di delega. Ciò, in quanto la legge di delegazione sulla cui base era stato emanato il decreto legislativo non consentiva al legislatore delegato di apportare modifiche alle regole di competenza in materia.

Secondo la giurisprudenza di legittimità, avendo la sentenza n. 212 del 2003 ripristinato la vigenza della norma generale dell'art. 660 cod. proc. pen., ma non anche quella della norma derogatoria di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, la competenza sulla conversione delle pene pecuniarie inflitte dal giudice di pace spetterebbe anch'essa, allo stato, al magistrato di sorveglianza.

In quest'ottica, peraltro, l'abrogazione del citato art. 42, disposta dalla norma censurata, dovrebbe ritenersi essa pure in contrasto con l'art. 76 della Costituzione, per le medesime ragioni poste in evidenza dalla citata sentenza n. 212 del 2003, essendone scaturita una modifica non consentita del pregresso assetto delle competenze.

2.- Analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 299 del d.lgs. n. 113 del 2002, trasfuso nell'art. 299 del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui abroga l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, è sollevata dal Magistrato di sorveglianza di Alessandria (ordinanza r. o. n. 117 del 2019).

Quest'ultimo dubita, peraltro - «in via "indotta" dall'eventuale accoglimento» della prima questione -, anche della legittimità costituzionale dell'art. 238-bis, commi 2, 5, 6 e 7, del d.P.R. n. 115 del 2002, aggiunto dall'art. 1, comma 473, 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), nella parte in cui, facendo riferimento al giudice competente per il procedimento di conversione delle pene pecuniarie per insolvibilità del debitore, «parla specificamente di "magistrato di sorveglianza competente", anziché genericamente di "giudice competente"».

Secondo il giudice *a quo*, ove a tale disposizione fosse assegnata la sola funzione di disciplinare la fase di attivazione del procedimento di conversione, essa si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., per l'intrinseca contraddittorietà tra il contenuto della norma e la sua *ratio*. Facendo riferimento in via esclusiva al magistrato di sorveglianza, il censurato art. 238-bis verrebbe, infatti, a produrre un effetto non previsto, né voluto dal legislatore: quello, cioè, di modificare implicitamente la competenza sulla conversione delle pene pecuniarie inflitte dal giudice di pace, che in base all'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000 - ripristinato *ex tunc* per effetto dell'auspicato accoglimento della prima questione - dovrebbe spettare al giudice onorario.

Ove, invece, si ritenesse che con la norma denunciata il legislatore abbia voluto disciplinare *ex novo* anche la competenza in subiecta materia, essa violerebbe egualmente l'art. 3 Cost., in quanto l'attribuzione della competenza al magistrato di sorveglianza, anche quando si tratti di pene pecuniarie irrogate dal giudice di pace, risulterebbe priva di ragionevole giustificazione, compromettendo la coerenza interna del sistema della giurisdizione penale del giudice onorario e coinvolgendo inutilmente nel procedimento uffici giudiziari diversi, con un «pendolarismo» tra l'uno e



l'altro», fonte di stasi e ritardi. Violerebbe, in tal modo, anche l'art. 111, secondo comma, Cost., per contrasto con il principio di ragionevole durata del processo; nonché l'art. 97, secondo comma, Cost., per contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia, gravando immotivatamente gli uffici di sorveglianza di ulteriori compiti, che ostacolerebbero l'espletamento delle già assorbenti funzioni di cui essi sono attualmente onerati.

3.- Le due ordinanze di remissione sollevano questioni analoghe, relative in parte alle medesime norme, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

4.- La questione sollevata dal Magistrato di sorveglianza di Pisa è inammissibile.

Come eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, essa è stata, infatti, sollevata, per quanto emerge dalla stessa ordinanza di remissione, dopo che la Corte di cassazione - pronunciandosi in sede di risoluzione del conflitto di competenza insorto tra il giudice *a quo* e il Giudice di pace di Asti nell'ambito del medesimo procedimento - aveva dichiarato la competenza del primo.

Alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, sentenze n. 1 del 2015 e n. 294 del 1995, ordinanze n. 306 del 2013 e n. 222 del 1997), ciò determina l'irrelevanza della questione. L'effetto vincolante delle decisioni della Corte di cassazione in materia di competenza, previsto dall'art. 25 cod. proc. pen., impedisce, infatti, di rimettere in discussione la competenza attribuita nel caso concreto dalla Cassazione medesima, rimanendo ogni ulteriore indagine sul punto definitivamente preclusa: con la conseguenza che nessuna influenza potrebbe avere la pronuncia di questa Corte nel giudizio *a quo*.

Restano assorbite le ulteriori eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato.

5.- Non fondata, per converso, è l'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura generale dello Stato in relazione alle questioni sollevate dal Magistrato di sorveglianza di Alessandria, con la quale si deduce che il giudice *a quo* avrebbe richiesto a questa Corte un «improprio avallo» interpretativo, teso a confutare il diverso orientamento espresso dalla Corte di cassazione.

Pur ritenendo praticabile una diversa interpretazione che, facendo leva sull'art. 40, comma 1, del d.lgs. n. 274 del 2000, porterebbe a riconoscere la competenza del giudice di pace in materia, il giudice *a quo* rileva come una simile soluzione ermeneutica si scontrerebbe con il consolidato e contrario orientamento della Corte di cassazione, che esclude tale competenza.

Per giurisprudenza ormai costante di questa Corte, in presenza di un indirizzo giurisprudenziale consolidato, «il giudice *a quo*, se pure è libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, ha, alternativamente, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di “diritto vivente” e di richiederne su tale presupposto il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2018, n. 259 del 2017 e n. 200 del 2016; ordinanza n. 201 del 2015). Ciò, senza che gli si possa addebitare di non aver seguito altra interpretazione, più aderente ai parametri stessi, sussistendo tale onere solo in assenza di un contrario diritto vivente (tra le altre, sentenze n. 122 del 2017 e n. 11 del 2015)» (sentenza n. 141 del 2019).

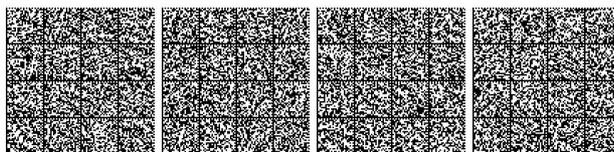
6.- Ciò posto, ai fini dell'analisi delle singole questioni prospettate dal Magistrato di sorveglianza piemontese, è opportuno ripercorrere sinteticamente l'evoluzione della disciplina relativa alla competenza in materia di conversione delle pene pecuniarie non pagate, peraltro già ampiamente descritta nell'ordinanza di remissione.

6.1.- La competenza a disporre la conversione, previo accertamento dell'insolvibilità del condannato, era originariamente attribuita, in via generale, dall'art. 660 cod. proc. pen. del 1988 al magistrato di sorveglianza. La disciplina era completata dagli artt. 181 e 182 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), i quali regolavano, rispettivamente, le modalità del «recupero delle pene pecuniarie» e la procedura conseguente alla loro mancata esazione.

Una prima innovazione in materia si è avuta in occasione dell'introduzione della competenza penale del giudice di pace, avvenuta con il d.lgs. n. 274 del 2000. In via derogatoria rispetto alla disciplina del codice di rito, l'art. 42 del citato decreto legislativo stabiliva, infatti, che per le pene pecuniarie inflitte dal giudice onorario la conversione venisse disposta da quest'ultimo, quale giudice dell'esecuzione.

Dopo pochi anni, il legislatore è intervenuto, peraltro, novamente con il testo unico in materia di spese di giustizia, di cui al d.P.R. n. 115 del 2002 - nel quale, come è noto, sono confluite le disposizioni legislative del d.lgs. n. 113 del 2002 e quelle regolamentari del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 114, recante «Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo C)» - regolando *ex novo* la materia agli artt. 237 e 238, con la previsione, in via generale, della competenza del giudice dell'esecuzione. L'art. 299 del testo unico ha abrogato, di conseguenza, sia l'art. 660 cod. proc. pen. e gli artt. 181 e 182 norme att. cod. proc. pen., sia l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000.

Con la sentenza n. 212 del 2003, questa Corte ha, tuttavia, ritenuto che tale intervento fosse stato operato in eccesso di delega. Il d.lgs. n. 113 del 2002 trovava, infatti, fondamento nella delega contenuta nell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di sempli-



ficazione 1998), con particolare riferimento alle materie indicate ai numeri 9), 10) e 11) dell'Allegato numero 1, complessivamente attinenti alle spese di giustizia. Contrariamente a quanto sostenuto nella relazione illustrativa del testo unico, la disciplina in questione non poteva essere fatta rientrare nell'oggetto della delega sulla base di una valutazione di sostanziale «comunanza» della materia delle pene pecuniarie con quella delle spese di giustizia. Specie nelle materie coperte da riserva assoluta di legge - quale quella della competenza del giudice, ai sensi dell'art. 25 Cost. - l'esistenza della delega non può essere desunta dalla mera «connessione» con l'oggetto della delega stessa: prospettiva nella quale il legislatore delegato doveva ritenersi certamente privo del potere di dettare una disciplina del procedimento di conversione che comportasse, come quella censurata, la sottrazione della competenza al magistrato di sorveglianza e il suo trasferimento, in via generale, al giudice dell'esecuzione.

Su tali premesse, questa Corte ha dichiarato, quindi, costituzionalmente illegittimi gli artt. 237 e 238 del d.lgs. n. 113 del 2002, nonché l'art. 299 del medesimo decreto, limitatamente alla parte in cui aveva abrogato l'art. 660 cod. proc. pen.

Ciò ha determinato la reviviscenza di quest'ultima disposizione e, con essa, della competenza generale del magistrato di sorveglianza, senza, peraltro, che analogo fenomeno si sia verificato in rapporto alla norma derogatoria dell'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, la cui abrogazione non era investita dalla declaratoria di illegittimità costituzionale.

In questo complesso quadro normativo, è intervenuto da ultimo l'art. 1, comma 473, della legge n. 205 del 2017, che ha inserito nel d.P.R. n. 115 del 2002 l'art. 238-*bis*, inteso a disciplinare l'«[a]ttivazione delle procedure di conversione delle pene pecuniarie non pagate».

Tale disposizione è stata introdotta al fine di colmare il vuoto normativo venutosi a creare a seguito dell'abrogazione degli artt. 181 e 182 norme att. cod. proc. pen. e della successiva dichiarazione di incostituzionalità degli artt. 237 e 238 del d.lgs. n. 113 del 2002, nei quali era contenuta anche la disciplina di raccordo tra la fase amministrativa di esazione e quella giurisdizionale di conversione della pena pecuniaria.

Del contenuto precettivo dell'art. 238-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002, ciò che rileva nel presente giudizio di costituzionalità - formando peraltro oggetto di espressa censura ad opera del Magistrato di sorveglianza di Alessandria - è il ripetuto riferimento al magistrato di sorveglianza, quale organo competente in materia.

Il comma 2 dell'art. 238-*bis* dispone, infatti, che la cancelleria del giudice dell'esecuzione «investe il pubblico ministero perché attivi la conversione presso il magistrato di sorveglianza competente [...]», la cui attività è specificamente regolata dai commi 6 e 7 dello stesso articolo: il comma 6 - riprendendo la formulazione dell'abrogato art. 182 norme att. cod. proc. pen. - prevede che «[i]l magistrato di sorveglianza, al fine di accertare l'effettiva insolvenza del debitore, può disporre le opportune indagini nel luogo del domicilio o della residenza, ovvero dove si abbia ragione di ritenere che lo stesso possieda altri beni o cespiti di reddito e richiede, se necessario, informazioni agli organi finanziari»; il comma 7, invece, dispone che «[q]uando il magistrato di sorveglianza competente accerta la solvibilità del debitore, l'agente della riscossione riavvia le attività di competenza sullo stesso articolo di ruolo». Anche il comma 5 fa riferimento al magistrato di sorveglianza, prevedendo che «l'articolo di ruolo relativo alle pene pecuniarie è sospeso dalla data in cui il pubblico ministero trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza competente».

6.2.- A fronte del descritto panorama normativo, la giurisprudenza di legittimità si è espressa in modo unanime, nel senso di ritenere che unico organo competente a decidere sulla conversione, anche quando si tratti di pene irrogate dal giudice di pace, è attualmente il magistrato di sorveglianza (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione prima, sentenza 5 aprile-6 maggio 2019, n. 18905; sentenza 11 dicembre 2018-14 gennaio 2019, n. 1560; sentenza 15 novembre-18 dicembre 2018, n. 56967).

A seguito della sentenza n. 212 del 2003, ha ripreso, infatti, pieno vigore l'art. 660 cod. proc. pen., che viene quindi a disciplinare l'intera materia della conversione delle pene pecuniarie, quale che sia il reato cui afferiscono e il giudice che le ha inflitte, essendo rimasta salva l'efficacia abrogativa dell'art. 299 del d.P.R. n. 115 del 2002 sull'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, relativa ai procedimenti di competenza del giudice di pace. Ciò, ferme restando le previsioni di ordine sostanziale contenute nell'art. 55 del medesimo decreto, che individuano in modo autonomo le sanzioni scaturenti dalla conversione delle pene pecuniarie inflitte dal giudice onorario (permanenza domiciliare o lavoro di pubblica utilità, in luogo della libertà controllata o del lavoro sostitutivo previsti dall'art. 102 della legge 24 novembre 1981, n. 689, recante «Modifiche al sistema penale»).

Secondo la Corte di cassazione, tale conclusione troverebbe puntuale conferma nella recente introduzione dell'art. 238-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002, la quale esprimerebbe «la piena e definitiva consacrazione, ad opera della legge ordinaria, della competenza unica, in materia, del magistrato di sorveglianza» (tra le altre, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 5 aprile-6 maggio 2019, n. 18905; sentenza 5 aprile-6 maggio 2019, n. 18902; sentenza 13 marzo-18 aprile 2019, n. 17098).



7.- Alla luce dell'esposta evoluzione del quadro normativo, si rende necessario invertire l'ordine delle questioni, rispetto a quello prospettato dal rimettente, dovendo essere esaminate per prime - in quanto logicamente pregiudiziali - le questioni aventi ad oggetto l'art. 238-bis, commi 2, 5, 6 e 7, del d.P.R. n. 115 del 2002.

Nel caso di specie, il giudice *a quo* è stato, infatti, investito del procedimento di conversione successivamente all'entrata in vigore di tale disposizione, la quale, pertanto, è la norma che disciplina il procedimento stesso, anche per quanto attiene all'individuazione del giudice competente al momento della domanda. Di conseguenza, per quanto appresso meglio si osserverà, solo qualora fosse rimosso il riconoscimento della competenza unica del magistrato di sorveglianza, insito nel disposto del citato art. 238-bis, la questione intesa a far rivivere la norma anteriore di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000 risulterebbe rilevante nel giudizio *a quo*.

7.1.- In via preliminare, va rilevato che le questioni concernenti l'art. 238-bis del d.P.R. n. 115 del 2002, ora in esame, non sono rese inammissibili dal fatto che il rimettente abbia suddiviso le censure in due gruppi, qualificati come fra loro alternativi, in correlazione ad altrettante possibili interpretazioni della norma censurata: come finalizzata, cioè, unicamente a disciplinare la fase di attivazione del procedimento di conversione, ovvero anche a regolare la competenza.

Il giudice *a quo* non chiede, infatti, a questa Corte due diversi interventi, in rapporto di alternatività irrisolta: nel qual caso le questioni sarebbero inammissibili, in quanto prospettate in modo ancipite (*ex plurimis*, sentenze n. 75 e n. 58 del 2020, n. 175 del 2018 e n. 22 del 2016, ordinanza n. 130 del 2017). Egli si muove, invece, nell'ambito di un unico percorso, finalizzato a ottenere esclusivamente la dichiarazione di incostituzionalità della disposizione censurata, nella parte in cui, facendo riferimento al magistrato di sorveglianza anziché al giudice competente, viene a sancire - non importa se come conseguenza non preventivata o per scelta consapevole del legislatore - la competenza esclusiva del primo in tema di conversione. In definitiva, gli argomenti svolti si pongono come complementari e pertanto possono essere esaminati congiuntamente.

7.2.- A parere del rimettente, la disposizione censurata violerebbe anzitutto l'art. 3 Cost., per violazione del canone della ragionevolezza, sotto un duplice profilo. In primo luogo, per la contraddittorietà intrinseca del contenuto della norma rispetto alla sua *ratio*, in quanto la disciplina della competenza esorbiterebbe dalle ragioni dell'intervento operato dalla legge n. 205 del 2017, volto a regolare il raccordo fra la fase di esazione delle pene pecuniarie e quella della loro conversione.

In secondo luogo, poiché la previsione della competenza del magistrato di sorveglianza, anche quando si discuta della conversione di pene pecuniarie inflitte dal giudice di pace, risulterebbe di per sé irragionevole. Essa implica, infatti, il coinvolgimento nel procedimento di plurimi uffici giudiziari diversi (la cancelleria del giudice dell'esecuzione, il pubblico ministero, il magistrato di sorveglianza), con pendolari passaggi tra l'uno e l'altro, forieri di gravi e inutili ritardi. L'intrusione di un giudice professionale, quale il magistrato di sorveglianza, nell'applicazione in sede di conversione di sanzioni proprie e tipiche dell'armamentario sanzionatorio del solo giudice di pace (quali la permanenza domiciliare o il lavoro di pubblica utilità), finirebbe altresì per compromettere la coerenza interna del procedimento penale davanti al giudice onorario.

Sotto entrambi i profili, la questione non è fondata.

Quanto al primo, nessuna contraddizione intrinseca è ravvisabile in una disciplina che, perseguendo la finalità di colmare un vuoto normativo inerente a una specifica fase del procedimento in discussione, dia anche conferma alla regola generale di competenza espressa dal codice di rito.

Quanto al secondo, non può che essere ribadita la costante giurisprudenza di questa Corte, in base alla quale il legislatore gode di discrezionalità particolarmente ampia nella conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte operate (*ex plurimis*, sentenze n. 79 e n. 58 del 2020, n. 155 e n. 139 del 2019, n. 225 del 2018 e n. 241 del 2017): affermazione valevole anche per quanto attiene specificamente alla disciplina della competenza del giudice (*ex plurimis*, sentenze n. 158 del 2019, n. 44 del 2016 e n. 194 del 2015).

Il predetto limite non può ritenersi valicato nel caso in esame. Le deduzioni del giudice *a quo*, riguardo alle disfunzioni originate dall'attuale disciplina processuale della conversione - disfunzioni che non sono, peraltro, affatto esclusive del procedimento relativo alle pene inflitte dal giudice di pace e che neppure dipendono soltanto dalla previsione della competenza del magistrato di sorveglianza, connettendosi più in generale alla farraginoso strutturazione della procedura di esecuzione della pena pecuniaria - colgono effettive criticità del sistema, che questa stessa Corte ha di recente sollecitato il legislatore a rimuovere (sentenza n. 279 del 2019).

Per l'aspetto considerato, tali deduzioni non superano, però, la soglia della critica alle scelte di politica legislativa e non valgono, pertanto, a dimostrare quella manifesta irragionevolezza o arbitrarietà che sola legittimerebbe l'invocata declaratoria di illegittimità costituzionale.



Riguardo, infine, all'ipotizzato stravolgimento della coerenza interna del sistema della giurisdizione penale del giudice di pace, si tratta di effetto che non può essere certamente riconnesso al mero fatto che, in determinati frangenti (nella specie, la conversione di pene pecuniarie ineseguite), le speciali sanzioni previste per i reati di competenza del giudice onorario vengano applicate da un giudice professionale. Altrettanto avviene, del resto, quando i predetti reati siano giudicati dalla corte di assise o dal tribunale per ragioni di connessione (art. 6 del d.lgs. n. 274 del 2000).

7.3.- Parimente infondata è la censura formulata con riferimento all'art. 111, secondo comma, Cost. basata sull'assunto che i «numerosi fattori gravemente e ingiustificatamente dilatori», introdotti dalla norma censurata col prefigurare un «pendolarismo» tra un ufficio e l'altro, verrebbero a compromettere la ragionevole durata del processo.

Alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte, il vulnus al principio in questione può essere determinato solamente da norme procedurali che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorretta da alcuna logica esigenza (tra le ultime, sentenza n. 155 del 2019), ma tali non possono essere considerate le disposizioni, come quella censurata, «con le quali il legislatore, nell'esercizio non irragionevole dell'ampia discrezionalità di cui gode in tema di individuazione del giudice competente, definisce l'ambito della cognizione dei singoli organi giurisdizionali» (sentenza n. 63 del 2009).

7.4.- Secondo il giudice *a quo* le disposizioni censurate violerebbero infine anche l'art. 97, secondo comma, Cost., in relazione al principio del buon andamento dell'amministrazione della giustizia. Affidando la conversione delle pene pecuniarie irrogate dal giudice di pace alla competenza del magistrato di sorveglianza, esse graverebbero, infatti, immotivatamente gli uffici di sorveglianza di ulteriori compiti «susceptibili di ostacolare l'esercizio delle [...] funzioni istituzionali».

Anche tale questione non è fondata, poiché l'art. 97, secondo comma, Cost., è parametro non conferente. La giurisprudenza di questa Corte è, infatti, costante nell'affermare che il principio del buon andamento è riferibile all'amministrazione della giustizia soltanto per quanto attiene all'organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari e non all'attività giurisdizionale in senso stretto (tra le ultime, sentenze n. 80 del 2020, n. 90 del 2019 e n. 91 del 2018), nella quale rientrano le funzioni svolte dal magistrato di sorveglianza in merito alla conversione della pena pecuniaria.

7.5.- Le questioni aventi ad oggetto l'art. 238-*bis*, commi 2, 5, 6 e 7, del d.P.R. n. 115 del 2002 vanno dichiarate, dunque, non fondate in rapporto a tutti i parametri evocati.

8.- La riscontrata infondatezza di tali questioni rende inammissibile, per difetto di rilevanza, la questione relativa all'art. 299 del d.lgs. n. 113 del 2002, per violazione dell'art. 76 Cost., nella parte in cui abroga l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000 (per una ipotesi analoga, *mutatis mutandis*, sentenza n. 95 del 2015).

8.1.- Si è già posto in evidenza, infatti, come la giurisprudenza di legittimità sia unanime nel ritenere che la disposizione dell'art. 238-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002 - di là dalle specifiche ragioni per le quali è stata introdotta - esprima anche la volontà del legislatore di confermare la competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza in tema di conversione, venutasi a determinare a seguito della sentenza n. 212 del 2003.

Nel senso che si tratti di una precisa scelta legislativa depone, d'altronde, la circostanza che la novella legislativa sia intervenuta a notevole distanza di tempo dalla citata pronuncia e nella stessa sede (il testo unico delle spese di giustizia) nella quale era stata in precedenza operata l'innovazione alla competenza, reputata illegittima da questa Corte unicamente per ragioni connesse alla natura della fonte: ragioni che la legge n. 205 del 2017 - in quanto legge ordinaria - avrebbe potuto senz'altro rimuovere.

8.2.- A fronte di ciò, la norma derogatoria, vale a dire l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, la cui efficacia sarebbe eventualmente ripristinata ex tunc dalla declaratoria di incostituzionalità, non potrebbe prevalere sulla norma generale successiva nel tempo (ossia, appunto, l'art. 238-*bis* del d.P.R. n. 115 del 2002).

Nonostante la generale accettazione sul piano operativo del principio di prevalenza della legge speciale sulla legge generale successiva (*lex specialis etiamsi prior derogat generali etiamsi posteriori*), la risoluzione dell'eventuale conflitto fra criterio di specialità e criterio cronologico non vede, infatti, l'incondizionata prevalenza del primo, non avendo esso rango costituzionale, né valore assoluto come criterio di risoluzione delle antinomie (sentenza n. 503 del 2000).

Come questa Corte ha avuto modo di affermare, già nella sentenza n. 29 del 1976, «[n]ell'ipotesi di successione di una legge generale ad una legge speciale, non è vera in assoluto la massima che *lex posterior generalis non derogat priori specialis*: giacché i limiti del detto principio vanno, in effetti, di volta in volta, sempre verificati alla stregua dell'intenzione del legislatore. E non è escluso che in concreto l'interpretazione della *voluntas legis*, da cui dipende la soluzione dell'indicato problema di successione di norme, evidenz[i] una latitudine della legge generale posteriore, tale da non tollerare eccezioni, neppure da parte di leggi speciali: che restano, in tal modo, tacitamente abrogate» (in senso analogo, sentenze n. 274 del 1997, n. 41 del 1992 e n. 345 del 1987).



Su tali basi, in conclusione, nel caso di specie, data la prevalenza della norma generale, l'eventuale accoglimento della questione dell'art. 299 del d.lgs. n. 113 del 2002, nella parte in cui abroga l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, non potrebbe produrre effetti nel giudizio principale, il quale continuerebbe ad essere regolato dall'art. 238-bis del d.P.R. n. 115 del 2002, con la conseguenza che la competenza per la conversione della pena pecuniaria irrogata dal giudice di pace rimarrebbe in capo al giudice rimettente.

8.3.- Da ciò l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, della questione dell'art. 299 del d.lgs. n. 113 del 2002, nella parte in cui abroga l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, relativa alla violazione dell'art. 76 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 299 del decreto del Presidente della Repubblica 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 abroga l'art. 42 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Magistrato di sorveglianza di Pisa, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 299 del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, recante «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia (Testo B)», trasfuso nell'art. 299 del d.P.R. n. 115 del 2002, nella parte in cui abroga l'art. 42 del d.lgs. n. 274 del 2000, sollevata, in riferimento all'art. 76 Cost., dal Magistrato di sorveglianza di Alessandria, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 238-bis, commi 2, 5, 6 e 7, del d.P.R. n. 115 del 2002, aggiunto dall'art. 1, comma 473, 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), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., dal Magistrato di sorveglianza di Alessandria, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

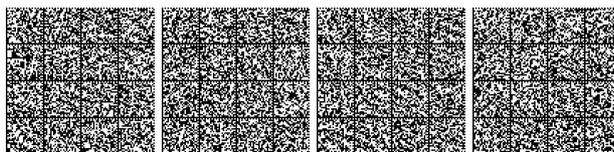
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 96

Sentenza 11 febbraio - 20 maggio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Depenalizzazione di reati puniti con la sola pena pecuniaria (nella specie, guida senza patente) - Disciplina transitoria - Applicabilità delle sanzioni amministrative alle violazioni commesse anteriormente alla depenalizzazione - Denunciato contrasto con la legge di delega - Non fondatezza della questione.

Reati e pene - Depenalizzazione di reati puniti con la sola pena pecuniaria (nella specie, guida senza patente) - Disciplina transitoria - Applicabilità delle sanzioni amministrative alle violazioni commesse anteriormente alla depenalizzazione - Denunciata violazione del principio di irretroattività delle sanzioni qualificabili come pena ai sensi della CEDU - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8, artt. 8, commi 1 e 3, e 9, comma 1.
- Costituzione, artt. 25, secondo comma, 76 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

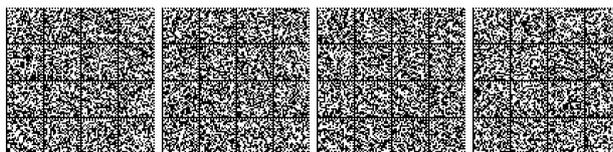
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 1 e 3, e 9, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), promosso dal Tribunale ordinario di Siracusa nel procedimento penale a carico di S. V., con ordinanza del 9 gennaio 2019, iscritta al n. 101 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 29 gennaio 2020 il Giudice relatore Franco Modugno;
deliberato nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 gennaio 2019, il Tribunale ordinario di Siracusa ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, 76 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 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:

a) dell'art. 8, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), nella parte in cui prevede l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 1, commi 1 e 5, del medesimo decreto legislativo ai fatti di cui all'art. 116, comma 15, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), anche se commessi anteriormente alla data di entrata in vigore dello stesso d.lgs. n. 8 del 2016, che li ha trasformati in illeciti amministrativi;



b) dell'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 8 del 2016, nella parte in cui dispone che ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore del medesimo decreto non può essere applicata una sanzione amministrativa pecuniaria per un importo superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato, tenuto conto del criterio di ragguglio di cui all'art. 135 del codice penale;

c) dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016, nella parte in cui stabilisce che, nei casi previsti dall'art. 8, comma 1, del medesimo decreto, l'autorità giudiziaria, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, dispone la trasmissione all'autorità amministrativa competente degli atti dei procedimenti penali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi, salvo che il reato, alla medesima data, risulti prescritto o estinto per altra causa.

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito del processo penale nei confronti di una persona imputata della contravvenzione di cui all'art. 116, comma 15, cod. strada, per essersi posta alla guida di un motociclo senza aver conseguito la patente, nonché della contravvenzione di cui all'art. 75, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), per aver violato - commettendo il reato in precedenza indicato - gli obblighi inerenti alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale applicata nei suoi confronti, e in particolare la prescrizione di vivere onestamente rispettando le leggi; fatti commessi il 22 gennaio 2013.

Il rimettente riferisce che il processo aveva subito, per varie ragioni, una serie di rinvii. Il 6 febbraio 2016 era entrato, peraltro, in vigore il d.lgs. n. 8 del 2016, che reca disposizioni in materia di depenalizzazione in attuazione dell'art. 2, comma 2, della legge delega 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili). L'art. 1, comma 1, del decreto prevede, in particolare, la trasformazione in illeciti amministrativi di tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, tra le quali rientra anche il reato di guida senza patente contestato all'imputato. In forza del comma 5, lettera b), del medesimo art. 1, per tale violazione si applica ora una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 30.000.

L'art. 8 del d.lgs. n. 8 del 2016 prevede, altresì, al comma 1, che «[l]e disposizioni del presente decreto che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, sempre che il procedimento penale non sia stato definito con sentenza o con decreto divenuti irrevocabili»; soggiungendo, al comma 3, che per tali violazioni «non può essere applicata una sanzione amministrativa pecuniaria per un importo superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato, tenuto conto del criterio di ragguglio di cui all'articolo 135 del codice penale».

Il successivo art. 9, comma 1, stabilisce, infine, che «[n]ei casi previsti dall'articolo 8, comma 1, l'autorità giudiziaria, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, dispone la trasmissione all'autorità amministrativa competente degli atti dei procedimenti penali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi, salvo che il reato risulti prescritto o estinto per altra causa alla medesima data».

1.2.- Ad avviso del giudice *a quo*, le disposizioni transitorie ora richiamate si porrebbero in contrasto con l'art. 76 Cost., per eccesso di delega.

Dalla relazione al d.lgs. n. 8 del 2016 emerge che il legislatore delegato - nella consapevolezza dell'assenza di una delega espressa che lo abilitasse ad adottare una normativa transitoria - ha ritenuto di poter introdurre la disciplina di cui agli artt. 8 e 9 traendo «decisiva ispirazione» dalle «già collaudate disposizioni» contenute negli artt. 100, 101 e 102 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205).

Il d.lgs. n. 507 del 1999 è stato, tuttavia, adottato in forza della legge 25 giugno 1999, n. 205 (Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario), la quale, all'art. 16, comma 1, lettera b), delegava espressamente il Governo a emanare «norme di carattere transitorio» (oltre che di attuazione e coordinamento). Di contro, la legge n. 67 del 2014, all'art. 2, comma 4, si limita a prevedere che i decreti legislativi contengano «le disposizioni necessarie al coordinamento con le altre norme legislative vigenti nella stessa materia», senza alcun riferimento alla disciplina transitoria.

Il silenzio della legge delega sul punto dovrebbe essere interpretato come indice della volontà del legislatore delegante di tener fermo il principio enunciato dall'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), per cui nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge entrata in vigore prima della commissione della violazione: principio alla luce del quale - come chiarito dalle sezioni unite penali della Corte di cassazione - nei casi di trasformazione di un illecito penale in illecito amministrativo, non è possibile, in assenza di un'apposita disciplina transitoria, applicare la nuova sanzione amministrativa ai fatti anteriormente commessi, con la conseguenza che il giudice penale non è tenuto a trasmettere gli atti all'autorità amministrativa (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 29 marzo-28 giugno 2012, n. 25457).



1.3.- Le disposizioni denunciate violerebbero anche l'art. 25, secondo comma, Cost. «e/o» l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 7 CEDU, ponendosi in contrasto con il principio di irretroattività della norma penale sfavorevole.

Secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, la natura penale di una sanzione, agli effetti degli artt. 6 e 7 della Convenzione, deve essere stabilita sulla base di criteri di tipo sostanziale, e non meramente formale (cosiddetti "criteri Engel"). Di là dalla qualificazione operata dal diritto interno, si deve, cioè, tener conto della natura dell'illecito, desunta dalle sue finalità e dall'ambito dei destinatari della previsione punitiva, nonché della gravità della sanzione cui l'autore del fatto si trova esposto.

Alla stregua di tali criteri, la nuova sanzione amministrativa introdotta dall'art. 1 del d.lgs. n. 8 del 2016 per la guida senza patente si connoterebbe come sostanzialmente penale. Essa è rivolta, infatti, alla generalità dei consociati; ha una finalità general-preventiva, e non certo riparatoria; è posta a tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, quali la pubblica sicurezza e l'incolumità pubblica (mirando a garantire che si pongano alla guida dei veicoli i soli soggetti valutati come idonei sul piano psico-fisico e tecnico); risulta, infine, di significativa gravità.

La giurisprudenza della Corte di Strasburgo formatasi sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 CEDU avrebbe, peraltro, mutato anche «la nozione di pena [...] stabilita nel nostro ordinamento nazionale». Come rilevato dalla Corte costituzionale, da tale giurisprudenza si ricava, infatti, «il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto. Principio questo, del resto, desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost., il quale - data l'ampiezza della sua formulazione ("Nessuno può essere punito ...") - può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile - in senso stretto - a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato» (è citata la sentenza n. 196 del 2010).

La nuova sanzione introdotta dall'art. 1, commi 1 e 5, del d.lgs. n. 8 del 2016 - solo formalmente amministrativa, ma nella sostanza penale - resterebbe, dunque, soggetta ai principi di legalità e irretroattività valevoli per le sanzioni penali, ai sensi degli artt. 25, secondo comma, Cost. e 7 CEDU, i quali comportano che nel momento in cui è commesso il fatto debba esistere una disposizione che renda l'atto punibile e che la pena inflitta non debba superare i limiti fissati da tale disposizione.

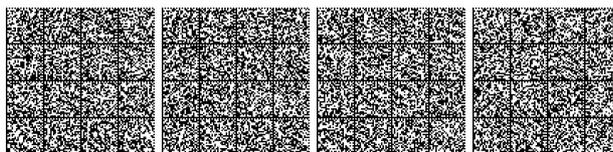
Le norme censurate violerebbero i principi evocati, giacché, rendendo applicabile la nuova sanzione amministrativa per la guida senza patente anche ai fatti anteriormente commessi, ne avrebbero peggiorato il trattamento rispetto a quello concretamente applicabile sulla base della legge vigente al momento della loro realizzazione, alla luce del quale l'agente si è determinato a operare.

Tale risultato non sarebbe evitato dalla ricordata previsione dell'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 8 del 2016, secondo cui ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore del decreto non può essere applicata una sanzione amministrativa di importo superiore «al massimo della pena originariamente inflitta per il reato», tenuto conto del criterio di ragguglio di cui all'art. 135 cod. pen. Nell'ambito di tale formula, il participio «inflitta» andrebbe inteso come sinonimo di «comminata» in astratto dal legislatore: rispetto alla pena applicata in concreto dal giudice non avrebbe, infatti, senso parlare di «massimo» o di «minimo». Di conseguenza, l'importo della sanzione amministrativa irrogabile per la guida senza patente non potrebbe superare euro 9.032, tale essendo il massimo edittale dell'ammenda stabilito dalla norma incriminatrice originaria.

Contrariamente a quanto si afferma nella relazione ministeriale, non si potrebbe, tuttavia, ritenere che tale previsione valga a salvaguardare «il principio di retroattività *in mitius*, pienamente realizzato dall'applicazione retroattiva delle più favorevoli sanzioni amministrative in luogo di quelle originarie penali».

In materia, non ci si potrebbe, infatti, arrestare alla considerazione per cui la sanzione amministrativa pecuniaria è, in linea di principio, più favorevole di una pena pecuniaria di pari importo, non potendo essere mai convertita - a differenza di questa - in pena limitativa della libertà personale, nel caso di mancato pagamento. Occorrerebbe, invece, valutare il rapporto tra sanzione penale e sanzione amministrativa in una «dimensione "qualitativa"», che tenga conto anche della situazione processuale e del contesto concreto in cui tali sanzioni si collocano.

In sede penale l'imputato può, infatti, evitare l'applicazione della sanzione tramite una serie di istituti, atti a determinare l'estinzione del reato o della pena, ovvero l'esclusione della punibilità: quali, ad esempio, la sospensione del processo con messa alla prova, la sospensione condizionale della pena, l'affidamento in prova al servizio sociale o l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto. Istituti tutti, quelli ora richiamati, riferibili - secondo il rimettente - alla tipologia di reato per il quale si procede, la cui pena edittale rientrava ampiamente nei relativi limiti di fruibilità, e che non trovano, invece, alcun equivalente in rapporto al nuovo illecito amministrativo.



In questa prospettiva, l'incidenza sul patrimonio di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 9.032 risulterebbe certamente maggiore di quella di un'ammenda, la cui applicazione sarebbe rimasta presumibilmente paralizzata dalla sospensione condizionale o da altri istituti.

La chiara formulazione letterale delle disposizioni censurate precluderebbe, d'altronde, una loro interpretazione in senso costituzionalmente e convenzionalmente conforme.

1.4.- Le questioni sarebbero, altresì, rilevanti nel giudizio *a quo*.

Il giudice rimettente si troverebbe, infatti, a dover applicare l'art. 9 del d.lgs. n. 8 del 2016, che gli impone di trasmettere gli atti all'autorità amministrativa, sul presupposto della retroattività delle nuove sanzioni, stabilita dal precedente art. 8: obbligo che verrebbe invece meno nel caso di accoglimento delle questioni. Quest'ultimo influirebbe, pertanto, sulla stessa formulazione del dispositivo della sentenza che definisce il giudizio, il quale si esaurirebbe nella sola assoluzione dell'imputato perché il fatto non costituisce più reato.

Non verrebbe in considerazione, in senso contrario, il disposto dell'ultima parte dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016, secondo cui l'obbligo di trasmissione resta escluso allorché, alla data di entrata in vigore del decreto (6 febbraio 2016), il reato risulti prescritto o estinto per altra causa. Il reato di guida senza patente contestato all'imputato si è, infatti, prescritto - tenuto conto dei periodi di sospensione del decorso della prescrizione connessi a taluni dei rinvii disposti - solo il 14 ottobre 2018, e dunque successivamente alla predetta data.

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

Secondo l'interveniente, il giudice *a quo* avrebbe prospettato esclusivamente dubbi sulla legittimità costituzionale delle disposizioni che rendono retroattivamente applicabili sanzioni amministrative pecuniarie per fatti già previsti come reato. L'applicazione di tali disposizioni è peraltro demandata, non già al giudice penale - il quale dovrebbe limitarsi a dichiarare che il fatto non è più previsto dalla legge come reato -, ma soltanto all'autorità amministrativa, nonché, eventualmente, all'autorità giudiziaria chiamata a pronunciarsi in sede di opposizione contro i provvedimenti sanzionatori della prima. Pertanto, unicamente il giudice dell'opposizione avverso il provvedimento sanzionatorio amministrativo potrebbe, semmai, denunciare i vizi di legittimità costituzionale oggi prospettati.

Il rimettente non avrebbe indicato, per altro verso, le ragioni che lo inducono a ritenere non conforme a Costituzione la disposizione dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Siracusa dubita della legittimità costituzionale di tre disposizioni a carattere transitorio contenute nel decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), e segnatamente:

a) dell'art. 8, comma 1, nella parte in cui prevede che la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 1, commi 1 e 5, si applichi ai fatti di guida senza patente di cui all'art. 116, comma 15, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) anche se commessi anteriormente alla data di entrata in vigore dello stesso d.lgs. n. 8 del 2016, che li ha trasformati in illeciti amministrativi;

b) dell'art. 8, comma 3, nella parte in cui dispone che ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore del decreto non può essere applicata una sanzione amministrativa pecuniaria per un importo superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato, tenuto conto del criterio di ragguaglio di cui all'art. 135 del codice penale;

c) dell'art. 9, comma 1, nella parte in cui stabilisce che, nei casi previsti dall'art. 8, comma 1, l'autorità giudiziaria, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, dispone la trasmissione all'autorità amministrativa competente degli atti dei procedimenti penali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi, salvo che il reato, alla medesima data, risulti prescritto o estinto per altra causa.

Secondo il giudice *a quo*, le disposizioni censurate violerebbero l'art. 76 della Costituzione, per eccesso di delega. La legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), sulla cui base il d.lgs. n. 8 del 2016 è stato emanato, non conteneva, infatti, alcuna delega espressa per l'adozione di norme transitorie, come sarebbe stato invece necessario ai fini dell'introduzione di una disciplina derogatoria rispetto al principio generale di irretroattività delle sanzioni amministrative, stabilito dall'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).



Sarebbero violati, altresì, gli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 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, che sanciscono il principio di irretroattività della norma penale sfavorevole: principio da ritenere riferibile anche alla nuova sanzione amministrativa per la guida senza patente, in ragione del suo carattere sostanzialmente penale alla stregua dei criteri elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. L'applicazione della pena dell'ammenda, prevista dalla norma incriminatrice vigente al momento della commissione del fatto, poteva essere, infatti, evitata tramite una serie di istituti, atti a determinare l'estinzione del reato o della pena, ovvero la non punibilità dell'agente (quali - secondo il rimettente - la sospensione del processo con messa alla prova, la sospensione condizionale della pena, l'affidamento in prova al servizio sociale o l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto): istituti tutti viceversa inoperanti rispetto alla nuova sanzione amministrativa pecuniaria, la quale si rivelerebbe, di conseguenza, concretamente più afflittiva.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha formulato due eccezioni preliminari.

2.1.- In primo luogo, ha sostenuto che le questioni, sollevate nell'ambito del processo penale instaurato per una violazione poi depenalizzata, sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza, non dovendo il giudice *a quo* fare applicazione delle norme censurate.

Le questioni sarebbero volte, infatti, a censurare la retroattività delle sanzioni amministrative introdotte dal d.lgs. n. 8 del 2016 per gli illeciti depenalizzati. Ma competente ad applicare tali sanzioni è l'autorità amministrativa: il giudice penale non dovrebbe far altro che assolvere l'imputato perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato. Sarebbe, semmai, il giudice dell'opposizione avverso il provvedimento sanzionatorio amministrativo a dover denunciare i vizi di legittimità costituzionale oggi prospettati.

L'eccezione è infondata.

Questa Corte si è già pronunciata sul punto con la sentenza n. 109 del 2017, in sede di scrutinio di questioni di legittimità costituzionale, parzialmente analoghe alle odierne, degli artt. 8, commi 1 e 3, e 9 del d.lgs. n. 8 del 2016, anch'esse sollevate da un giudice penale.

Al riguardo, si è osservato che «[l]e norme sospettate d'illegittimità costituzionale sono applicabili nel giudizio principale, in quanto l'obbligo - gravante sul giudice *a quo* - di disporre la trasmissione degli atti all'autorità amministrativa competente, previsto dall'art. 9 del citato decreto legislativo (e, in particolare, dai commi 1 e 3, rilevanti nel caso di specie), rinviene la sua giustificazione proprio nella retroattività delle sanzioni amministrative prevista, in generale, dall'art. 8».

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa dello Stato, l'accoglimento delle questioni risulterebbe, dunque, rilevante nel giudizio *a quo*, determinando il venir meno dell'obbligo di trasmissione degli atti che altrimenti grava sul giudice rimettente.

2.2.- Infondato appare anche l'eccepito difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, connesso al fatto che il rimettente non avrebbe indicato le ragioni per le quali ritiene non conforme a Costituzione il citato art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016.

L'obbligo di trasmissione degli atti all'autorità amministrativa, stabilito da tale disposizione, "fa corpo" con l'applicazione retroattiva delle nuove sanzioni amministrative ai fatti pregressi, prevista dall'art. 8, rappresentandone la naturale conseguenza. Le censure mosse a quest'ultima previsione si riverberano, pertanto, automaticamente su di esso, senza che risulti necessaria una ulteriore e specifica motivazione della sua denunciata non conformità alla Carta costituzionale.

3.- Ciò posto, con i quesiti di costituzionalità formulati, il Tribunale di Siracusa sottopone nuovamente a questa Corte la complessa tematica della cosiddetta successione impropria tra norme penali e norme sanzionatorie amministrative, originata dagli interventi di depenalizzazione.

3.1.- I molteplici provvedimenti, generali o settoriali, di trasformazione di reati in illeciti amministrativi, che da oltre un quarantennio si susseguono nel nostro ordinamento, hanno generato, in effetti, un interrogativo ricorrente: quale sia, cioè, la sorte dei fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge depenalizzatrice.

Esclusa pacificamente l'ultrattività delle vecchie sanzioni penali, perché abolite (art. 2, secondo comma, cod. pen.), l'alternativa ermeneutica che si è posta è se - in assenza di un'apposita disciplina transitoria - i fatti pregressi debbano ritenersi soggetti alle nuove sanzioni amministrative o restino, invece, esenti da qualsiasi sanzione.

In contrasto con l'indirizzo già adottato sullo specifico tema dalle sezioni civili della Corte di cassazione (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenze 12 ottobre 2007, n. 21483; 18 gennaio 2007, n. 1078; 16 maggio 2006, n. 11406), le sezioni penali della medesima Corte - escludendo che possa ravvisarsi una "continuità" tra il vecchio illecito penale e il nuovo illecito amministrativo - si sono orientate, in modo largamente prevalente, a



favore della seconda soluzione (quella della completa impunità dei fatti pregressi). Ciò, sia alla luce del principio di legalità enunciato dall'art. 1 della legge n. 689 del 1981, che impedisce di applicare le sanzioni amministrative a fatti commessi prima dell'entrata in vigore della legge che le ha introdotte; sia in ragione della ritenuta impossibilità di estendere al fenomeno considerato il principio di retroattività della legge più favorevole al reo, di cui all'art. 2, quarto comma, cod. pen., trattandosi di principio circoscritto alla successione di leggi entrambe penali.

Tale orientamento, già recepito dalle sezioni unite penali con una pronuncia del 1994 (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 16 marzo-27 giugno 1994, n. 7394), può considerarsi allo stato consolidato, dopo che esso è stato più di recente ribadito dal medesimo consesso (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 29 marzo-28 giugno 2012, n. 25457).

L'esito della totale impunità dei fatti pregressi - postulato dalla giurisprudenza di legittimità penale sulla base delle coordinate generali del sistema vigente - può porre, però, sul piano sostanziale, problemi di coerenza con la *ratio* dell'intervento di depenalizzazione.

Diversamente, infatti, che nel caso della mera abolitio criminis, nel caso della depenalizzazione il legislatore continua indubbiamente ad annettere un disvalore alla condotta, tale da giustificare tuttora la sua punizione, sia pure con una sanzione di grado inferiore (amministrativa, anziché penale). Ciò non vale a spiegare perché chi ha commesso il fatto quando era represso in modo (tendenzialmente) più severo debba rimanere totalmente impunito, laddove invece chi lo commette quando è punito in modo (tendenzialmente) più mite soggiace, comunque sia, a una sanzione.

Proprio per scongiurare un simile risultato è divenuta, quindi, prassi ricorrente quella di corredare gli interventi di depenalizzazione con un'apposita disciplina transitoria, volta a rendere applicabili le nuove sanzioni amministrative, da essi introdotte per gli illeciti depenalizzati, anche ai fatti anteriori. Questa soluzione è stata, in fatto, ripetutamente adottata in occasione del varo di provvedimenti di depenalizzazione a carattere generale, a cominciare dal primo (art. 15 della legge 24 dicembre 1975, n. 706, recante «Sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con l'ammenda») e poi seguito da altri (artt. 40 e 41 della legge n. 689 del 1981; art. 4 della legge 28 dicembre 1993, n. 561, recante «Trasformazione di reati minori in illeciti amministrativi»; artt. 100, 101 e 102 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507, recante «Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205»).

3.2.- Alla medesima strategia si uniforma anche il d.lgs. n. 8 del 2016, oggetto dell'odierno scrutinio.

Tale decreto legislativo - adottato sulla base della delega conferita dall'art. 2 della legge n. 67 del 2014 - attua una depenalizzazione ad ampio spettro, che investe tutti i reati previsti da leggi speciali per i quali è comminata la sola pena pecuniaria (cosiddetta "depenalizzazione cieca": art. 1), nonché una serie di reati, anche del codice penale, individuati singulatim (cosiddetta "depenalizzazione nominativa": artt. 2 e 3).

Per quanto interessa ai presenti fini, la "depenalizzazione cieca" ha determinato la trasformazione in illecito amministrativo, tra gli altri, del reato di guida senza patente, di cui all'art. 116, comma 15, cod. strada, per il quale si procede nel giudizio *a quo*. La guida di veicoli in difetto del prescritto titolo abilitativo, precedentemente punita con la sola ammenda da 2.257 a 9.032 euro, è ora soggetta - in forza dell'art. 1, comma 5, lettera b), del d.lgs. n. 8 del 2016 - alla sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 30.000 euro (salvi i successivi aggiornamenti disposti ai sensi dell'art. 195 cod. strada).

L'intervento di depenalizzazione è accompagnato, anche in questo caso, da una disciplina transitoria, recata segnatamente dagli artt. 8 e 9 del d.lgs. n. 8 del 2016: disciplina contro la quale si rivolgono le censure del rimettente.

L'art. 8, comma 1, stabilisce, in particolare, che «[l]e disposizioni del presente decreto che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, sempre che il procedimento penale non sia stato definito con sentenza o con decreto divenuti irrevocabili».

Il successivo comma 3 dello stesso art. 8 pone, peraltro, un limite all'applicazione retroattiva delle sanzioni amministrative ai fatti anteriori, inteso a mantenere tale previsione nella logica del principio di retroattività della *lex mitior*, evitando che da essa possano viceversa sortire effetti peggiorativi del trattamento sanzionatorio. In quest'ottica, si prevede che «[a]i fatti commessi prima della data di entrata in vigore del presente decreto non può essere applicata una sanzione amministrativa pecuniaria per un importo superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato, tenuto conto del criterio di ragguaglio di cui all'art. 135 del codice penale. A tali fatti non si applicano le sanzioni amministrative accessorie introdotte dal presente decreto, salvo che le stesse sostituiscano corrispondenti pene accessorie».

Come correttamente rilevato dal giudice *a quo*, nell'ambito della formula «massimo della pena originariamente inflitta per il reato» il participio «inflitta» non può che essere inteso come sinonimo di «comminata» in astratto dal legislatore: rispetto a una pena ormai determinata in concreto dal giudice non avrebbe, infatti, senso parlare di «mas-



simo» e di «minimo». Di conseguenza, i fatti di guida senza patente anteriori al decreto di depenalizzazione restano soggetti a una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 9.032, tale essendo il massimo edittale della vecchia ammenda.

L'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016 - ponendosi anch'esso nel solco di molteplici precedenti provvedimenti di depenalizzazione - stabilisce, infine, che «[n]ei casi previsti dall'articolo 8, comma 1, l'autorità giudiziaria, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, dispone la trasmissione all'autorità amministrativa competente degli atti dei procedimenti penali relativi ai reati trasformati in illeciti amministrativi, salvo che il reato risulti prescritto o estinto per altra causa alla medesima data». Le relative modalità procedurali sono regolate dai successivi commi 2 e 3: in particolare, nel caso in cui l'azione penale sia già stata esercitata - come nel giudizio *a quo* - il giudice pronuncia, ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale, sentenza inappellabile di proscioglimento perché il fatto non è previsto dalla legge come reato, disponendo la trasmissione degli atti a norma del comma 1 (comma 3).

4.- Il giudice *a quo* muove alla disciplina transitoria ora ricordata - nelle parti indicate in principio - due ordini di censure.

La prima attiene alla violazione dell'art. 76 Cost., per eccesso di delega.

4.1.- Il rimettente rileva che la legge n. 67 del 2014 non conteneva alcuna delega espressa per l'adozione di una normativa transitoria: delega da ritenere viceversa necessaria - anche alla luce degli arresti delle sezioni unite penali della Corte di cassazione precedentemente ricordati - affinché il legislatore delegato potesse introdurre una disciplina derogatoria del principio generale di irretroattività delle sanzioni amministrative, stabilito dall'art. 1 della legge n. 689 del 1981.

L'argomento è corroborato con la considerazione che, nella relazione allo schema di decreto delegato, si afferma che le norme censurate traggono «decisiva ispirazione» da quelle contenute in un precedente decreto di depenalizzazione: segnatamente, gli artt. 100, 101 e 102 del d.lgs. n. 507 del 1999. Ma, in quel caso, la normativa transitoria era espressamente autorizzata dalla legge di delegazione (art. 16, comma 1, lettera b, della legge 25 giugno 1999, n. 205, recante «Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario»).

4.2.- La questione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la previsione di cui all'art. 76 Cost. non osta all'emanazione, da parte del legislatore delegato, di norme che rappresentino un coerente sviluppo e un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante, dovendosi escludere che la funzione del primo sia limitata ad una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dal secondo. Il sindacato costituzionale sulla delega legislativa deve, così, svolgersi attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, riguardanti, da un lato, le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione e, dall'altro, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega. Il che, se porta a ritenere del tutto fisiologica quell'attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del delegante, circoscrive, d'altra parte, il vizio in discorso ai casi di dilatazione dell'oggetto indicato dalla legge di delega, fino all'estremo di ricomprendere in esso materie che ne erano escluse» (sentenza n. 212 del 2018; in senso analogo, *ex plurimis*, sentenze n. 194 del 2015, n. 229, n. 182 e n. 50 del 2014, n. 98 del 2008).

In questa prospettiva, neppure il silenzio del legislatore delegante su uno specifico tema impedisce al legislatore delegato di disciplinarlo (sentenze n. 47 del 2014 e n. 134 del 2013), trattandosi in tal caso di verificare che le scelte di quest'ultimo non siano in contrasto con gli indirizzi generali della legge delega (sentenze n. 229 del 2014, n. 184 del 2013, n. 272 del 2012, n. 230 del 2010 e n. 341 del 2007; ordinanza n. 231 del 2009).

4.3.- Nella specie, dalla relazione allo schema del d.lgs. n. 8 del 2016 emerge come il legislatore delegato si sia espressamente posto il problema di stabilire se l'assenza, nella legge delega, di riferimenti alla normativa transitoria dovesse essere interpretata come indice della volontà del legislatore delegante di lasciare che la sorte dei fatti pregressi fosse regolata dagli artt. 2 cod. pen. e 1 della legge n. 689 del 1981, con il risultato di renderli non più sanzionabili, conformemente a quanto affermato dalle sezioni unite penali della Corte di cassazione.

Tale ipotesi interpretativa è stata, peraltro, scartata alla luce di tre argomenti: la contrarietà di un simile assetto alle esigenze sostanziali di tutela e di parità di trattamento; l'omogeneità tra l'illecito penale e l'illecito amministrativo, predicata dalla più recente giurisprudenza costituzionale, atta a rendere operante, nel caso di loro successione, il principio di retroattività della *lex mitior*; la circostanza che il silenzio del legislatore delegante non assumesse un significato univoco, stante la disciplina transitoria presente in altri provvedimenti di depenalizzazione.

Il convincimento espresso dal legislatore delegato è meritevole di avallo. Le disposizioni transitorie licenziate dal Governo, sulla scia dei precedenti legislativi, non contrastano con gli indirizzi generali della legge delega: esse costituiscono, all'opposto, un coerente sviluppo e completamento delle scelte del delegante. Per quanto dianzi osservato, evi-



tare che si produca una completa impunità dei fatti pregressi risponde alla logica degli interventi di depenalizzazione, trattandosi di esito contrario alla *ratio legis*, che è quella di modificare in senso (tendenzialmente) mitigativo - e non già di eliminare - la sanzione per un fatto che resta, comunque sia, illecito.

La conclusione trova conforto, d'altra parte, anche nei pareri espressi dalle commissioni parlamentari sullo schema di decreto. Come più volte rilevato da questa Corte, il parere delle Commissioni parlamentari non è vincolante, né esprime interpretazioni autentiche della legge delega, ma costituisce pur sempre elemento che contribuisce alla corretta esegesi di quest'ultima (sentenze n. 127 del 2017 e n. 250 del 2016; analogamente, sentenze n. 79 del 2019 e n. 47 del 2014).

Nella specie, mentre la Commissione giustizia del Senato della Repubblica nulla ha eccepito sulle norme transitorie in discussione - benché il problema del loro raccordo con la legge di delegazione fosse stato specificamente posto in evidenza dal Governo -, la Commissione giustizia della Camera dei deputati ha addirittura suggerito modifiche intese a migliorare la formulazione delle norme stesse sul piano tecnico: dando mostra, così, di ritenerle pienamente comprese nella delega.

Di qui, dunque, l'infondatezza della questione.

5.- Il rimettente denuncia, in secondo luogo, la violazione del principio di irretroattività della norma penale sfavorevole, sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost. e dall'art. 7 CEDU, quale norma interposta rispetto all'art. 117, primo comma, Cost.

5.1.- Secondo il giudice *a quo*, entrambi i parametri evocati - quello convenzionale e quello costituzionale - sarebbero pertinenti alla fattispecie.

Da un lato, infatti, la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal d.lgs. n. 8 del 2016 per la guida senza patente si connoterebbe come sostanzialmente penale alla luce dei "criteri Engel", elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo al fine di perimetrare il campo applicativo degli artt. 6 e 7 della Convenzione. La sanzione è, infatti, rivolta alla generalità dei consociati; ha una finalità general-preventiva, e non già riparatoria; è posta a tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, quali la pubblica sicurezza e l'incolumità pubblica; risulta, infine, di significativa gravità.

Dall'altro lato, poi, la giurisprudenza costituzionale avrebbe chiarito che il principio dell'irretroattività enunciato dall'art. 25, secondo comma, Cost. deve ritenersi valevole in rapporto non alla sola materia penale in senso stretto, ma alla generalità delle misure a carattere punitivo-afflittivo.

Le norme censurate non sarebbero, tuttavia, rispettose del principio in questione. Nonostante l'accorgimento adottato nell'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 8 del 2016, la disposta retroattività delle sanzioni amministrative di nuovo conio avrebbe comportato una modifica in senso peggiorativo del trattamento della guida senza patente, rispetto a quello prefigurato dalla legge vigente al tempo della commissione del fatto. In ambito penale, la vecchia pena dell'ammenda poteva essere, infatti, neutralizzata tramite una serie di istituti, atti a determinare l'estinzione del reato o della pena, o a escludere la punibilità: istituti che non trovano corrispondenza in rapporto alla sanzione amministrativa, la cui concreta incidenza sul patrimonio dell'autore della violazione risulterebbe, dunque, sicuramente maggiore.

5.2.- In via preliminare, va rilevato che, con riguardo alla censura in esame, non ricorre la ragione che ha indotto questa Corte a dichiarare inammissibile, con la sentenza n. 109 del 2017, una questione analoga, relativa alle stesse norme, ma che vedeva evocato come parametro il solo art. 25 Cost.

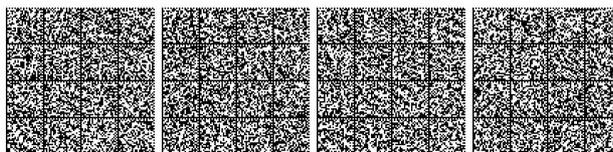
In quell'occasione, movendo dalla premessa che l'art. 25 Cost. si applichi unicamente alla materia penale, il giudice rimettente aveva evocato i "criteri Engel" per estendere la norma costituzionale interna alle sanzioni amministrative, anziché utilizzarli solo per dedurre una violazione dell'art. 7 CEDU e quindi, indirettamente, dell'art. 117, primo comma, Cost. Di qui, dunque, la declaratoria di inammissibilità della questione, per contraddittorietà del percorso argomentativo che la supportava.

Analogha contraddizione non è ravvisabile nell'odierno frangente.

Il Tribunale di Siracusa, da un lato, evoca come parametro anche l'art. 117, primo comma, Cost.; dall'altro, richiama la giurisprudenza di questa Corte - allo stato, come si dirà, costante - secondo la quale il principio di irretroattività in *peius* stabilito dall'art. 25, secondo comma, Cost. si applica anche alle sanzioni amministrative a carattere punitivo.

5.3.- Le odierne questioni sono, tuttavia, inammissibili per una diversa ragione.

Al riguardo, giova ricordare come, per un lungo periodo, la previsione dell'applicazione retroattiva della nuova disciplina sanzionatoria amministrativa, solitamente presente nei provvedimenti di depenalizzazione, non avesse suscitato particolari problemi dal punto di vista costituzionale. Predominava, infatti, nella giurisprudenza di questa Corte, l'orientamento in forza del quale le garanzie previste dall'art. 25 Cost. - compresa quella del divieto di retroattività sfavorevole - dovevano ritenersi limitate alla sola materia penale, non risultando perciò riferibili alle sanzioni ammi-



nistrative, ancorché frutto di interventi di depenalizzazione, il cui statuto garantistico doveva essere ricavato da altre disposizioni, quali gli artt. 23 e 97 Cost. (con specifico riguardo al principio di irretroattività, sentenza n. 68 del 1984; sotto altri profili, sentenze n. 356 del 1995, n. 118 del 1994 e n. 447 del 1988; ordinanze n. 150 del 2002, n. 159 del 1994 e n. 250 del 1992).

Il principio di irretroattività delle sanzioni amministrative, in quanto stabilito solo a livello di legislazione ordinaria dall'art. 1 della legge n. 689 del 1981, avrebbe potuto essere, pertanto, all'occorrenza derogato dal legislatore. Prospettiva nella quale non sembrava assumere particolare risalto, sul piano costituzionale, l'eventualità che la disciplina transitoria di cui si va discorrendo potesse determinare, in concreto, un peggioramento del trattamento sanzionatorio dell'autore del fatto pregresso (nel senso della manifesta infondatezza, per inconferenza del parametro, di una questione di legittimità costituzionale strutturalmente simile alle odierne, concernente proprio il trattamento sanzionatorio della guida senza patente, ordinanza n. 150 del 2002).

5.4.- A partire dalla sentenza n. 196 del 2010, questa Corte ha, tuttavia, riconosciuto che il duplice divieto insito nella previsione dall'art. 25, secondo comma, Cost. - di applicazione retroattiva di una legge che incrimini un fatto in precedenza penalmente irrilevante e di applicazione retroattiva di una legge che punisca più severamente un fatto già precedentemente incriminato (sentenza n. 223 del 2018) - si presta ad essere esteso, data l'ampiezza della sua formulazione («[n]essuno può essere punito [...]»), alle misure a carattere punitivo-afflittivo, anche se qualificate come amministrative. Ciò, in assonanza con le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, riguardo alla nozione di «materia penale» agli effetti dell'art. 7 CEDU: indicazioni a loro volta suscettibili di assumere autonomo rilievo costituzionale interno attraverso la «mediazione» dell'art. 117, primo comma, Cost.

Anche rispetto alle sanzioni amministrative a carattere punitivo «si impone infatti la medesima esigenza, di cui tradizionalmente si fa carico il sistema penale in senso stretto, di non sorprendere la persona con una sanzione non prevedibile al momento della commissione del fatto» (sentenza n. 223 del 2018; sulla riferibilità del principio di irretroattività, stabilito dall'art. 25, secondo comma, Cost., alle sanzioni amministrative a carattere punitivo, altresì, sentenze n. 68 del 2017 e n. 104 del 2014; e, a livello argomentativo, sentenze n. 112 del 2019 e n. 121 del 2018; ordinanza n. 117 del 2019).

5.5.- In questo nuovo panorama, è emerso quindi il problema della legittimità della normativa transitoria collegata agli interventi di depenalizzazione, in ragione della possibilità che la prevista applicazione retroattiva delle nuove sanzioni amministrative determini una modifica in peius del trattamento sanzionatorio del fatto.

Occupandosi del tema in rapporto ad altra ipotesi di depenalizzazione, attinente specificamente al settore degli abusi di mercato, questa Corte ha rilevato che, nel caso particolare della successione della norma sanzionatoria amministrativa a una norma penale, la previsione dell'applicazione retroattiva delle nuove sanzioni è di solito compatibile con la Costituzione. Normalmente essa implica, infatti, l'applicazione di un trattamento, non già più severo, ma più mite di quello previsto al momento del fatto. La sanzione penale si caratterizza, infatti, «sempre per la sua incidenza, attuale o potenziale, sul bene della libertà personale (la stessa pena pecuniaria potendo essere convertita, in caso di mancata esecuzione, in sanzioni limitative della libertà personale stessa), incidenza che è, invece, sempre esclusa per la sanzione amministrativa». La pena possiede, inoltre, «un connotato speciale di stigmatizzazione, sul piano etico-sociale, del comportamento illecito, che difetta alla sanzione amministrativa» (sentenza n. 223 del 2018).

La presunzione di maggior favore del trattamento sanzionatorio amministrativo, sottesa alla disciplina transitoria in questione, deve intendersi, tuttavia, come meramente relativa, rimanendo aperta la possibilità di dimostrare che il nuovo trattamento sanzionatorio amministrativo previsto dalla legge di depenalizzazione - considerato nel suo complesso (sentenza n. 68 del 2017) - risulta in concreto più gravoso di quello previgente: ipotesi nella quale la disposizione transitoria che ne preveda l'ineffettibile applicazione ai fatti pregressi verrebbe a porsi in contrasto con gli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost. (sentenza n. 223 del 2018).

In quest'ottica, spetta peraltro al giudice *a quo* il compito di «accertare e adeguatamente motivare» (sentenza n. 68 del 2017), «caso per caso» (sentenza n. 223 del 2018), la sussistenza della condizione dianzi indicata: rimanendo, in difetto, la questione sollevata inammissibile (sentenza n. 68 del 2017).

5.6.- L'onere ora indicato non risulta convenientemente assolto dall'odierno rimettente.

Nel sostenere che la disciplina censurata avrebbe peggiorato il trattamento sanzionatorio della guida senza patente, malgrado il limite quantitativo posto dall'art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 8 del 2016, il Tribunale siciliano attribuisce decisivo rilievo alla circostanza che la vecchia pena dell'ammenda, diversamente dalla nuova sanzione amministrativa pecuniaria, poteva essere «neutralizzata» tramite una serie di istituti, atti a produrre l'estinzione del reato o della pena o la non punibilità dell'agente: quali, in specie, la sospensione del procedimento con messa alla prova, la sospensione condizionale, l'affidamento in prova al servizio sociale e l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto.



Il giudice *a quo* non si premura, però, di verificare se gli istituti richiamati fossero concretamente applicabili nel caso di specie.

Non sembra potesse esserlo la sospensione del procedimento con messa alla prova (il cui esito positivo estingue il reato, a norma dell'art. 168-ter cod. pen.). Dall'ordinanza di rimessione non consta, infatti, che l'imputato abbia presentato alcuna istanza di messa alla prova nel termine prescritto (ossia prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, trattandosi di procedimento a citazione diretta: art. 464-bis, comma 2, cod. proc. pen.).

Eccentrico appare, per altro verso, il riferimento all'istituto dell'affidamento in prova al servizio sociale (il cui esito positivo estingue la pena ai sensi dell'art. 47, comma 12, della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante «Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà»), trattandosi di misura alternativa alla detenzione: dunque, di per sé inapplicabile in rapporto a un reato punito con la sola ammenda, quale quello di cui si discute.

Il giudice *a quo* non precisa, ancora, se nel caso di specie - concernente la guida senza patente di un motociclo da parte di una persona sottoposta, in quel momento, alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale - vi fossero concreti elementi per ritenere il fatto non punibile in ragione della sua particolare tenuità, nei termini indicati dall'art. 131-bis cod. pen.

Neppure, infine, il rimettente specifica se l'imputato fosse concretamente in grado di fruire della sospensione condizionale della pena, avuto riguardo all'assenza di precedenti ostativi e alla possibilità di formulare una prognosi favorevole riguardo alla sua astensione dalla futura commissione di ulteriori reati.

A prescindere, quindi, da ogni altro possibile rilievo, sia riguardo all'effettiva validità della tesi del giudice *a quo* (secondo cui una sanzione amministrativa pecuniaria sarebbe, in ogni caso, peggiore rispetto a una pena pecuniaria di pari importo condizionalmente sospendibile o altrimenti neutralizzabile), sia in ordine alla coerenza con il suo percorso argomentativo del risultato che conseguirebbe alla richiesta ablazione, pura e semplice, delle norme censurate (la sottrazione a ogni sanzione degli autori dei fatti anteriori), il riscontrato difetto di motivazione sui punti considerati preclude lo scrutinio di merito delle questioni, rendendole inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 1 e 3, e 9, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67), sollevata, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Siracusa con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 1 e 3, e 9, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016, sollevate, in riferimento agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo in relazione all'art. 7 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 - dal Tribunale ordinario di Siracusa con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

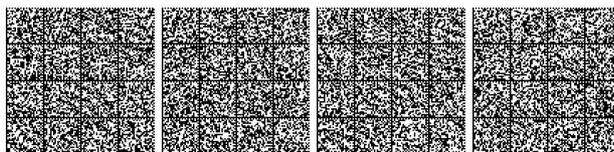
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 maggio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 97

Sentenza 5 - 22 maggio 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione - Divieto di scambiare oggetti - Necessaria applicazione anche ai detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità - Irragionevolezza e contrasto con il finalismo rieducativo della pena - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*).
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Aldo CAROSI, 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, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*), della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promossi dalla Corte di cassazione, sezione prima penale, nei procedimenti a carico di G. G. e C. G., con due ordinanze del 23 ottobre 2019, rispettivamente iscritte ai numeri 222 e 223 del registro ordinanze 2019 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione di G. G. e di C. G. nonché gli atti d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito il Giudice relatore Nicolò Zanon ai sensi del decreto della Presidente della Corte del 20 aprile 2020, punto 1) lettere *a*) e *c*), in collegamento da remoto, senza discussione orale, in data 5 maggio 2020; deliberato nella camera di consiglio del 5 maggio 2020

Ritenuto in fatto

1.- La Corte di cassazione, sezione prima penale, con due ordinanze di analogo tenore, adottate in pari data e nella medesima composizione collegiale (rispettivamente iscritte ai numeri 222 e 223 del registro ordinanze 2019), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*), 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 prevede che siano adottate tutte le necessarie misure di sicurezza volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di scambiare oggetti per i detenuti in regime differenziato appartenenti al medesimo gruppo di socialità».

2.- Nel giudizio iscritto al r.o. n. 222 del 2019, il collegio rimettente riferisce che la vicenda sottoposta al vaglio di legittimità nasce dal reclamo al Magistrato di sorveglianza di Spoleto proposto da G. G., detenuto sottoposto al regime differenziato ex art. 41-*bis* ordin. penit., avverso l'ordine di servizio del 15 marzo 2015 con il quale la direzione



dell'istituto penitenziario ha comunicato il divieto di scambiare oggetti di qualunque genere, quand'anche realizzato tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità, a seguito delle innovazioni apportate al citato regime differenziato dalla legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica). Secondo il reclamante, lo scambio di oggetti, e in particolare di generi alimentari «provenienti dai consueti canali (pacco famiglia, acquisti effettuati attraverso il circuito interno dell'istituto penitenziario in base al cd. mod. 72)», non poteva mettere a rischio il perseguimento delle finalità cui è preordinato il regime carcerario previsto dall'art. 41-*bis* ordin. penit., considerato che i detenuti interessati allo scambio erano già stati ammessi «a fruire in comune la cd. socialità».

Esponde ancora il rimettente che il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ha dichiarato inammissibile il reclamo presentato ai sensi dell'art. 35-*bis* ordin. penit., conformemente a quanto previsto dall'art. 4, comma 1, della circolare del 2 ottobre 2017, n. 3676/6126, del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (d'ora innanzi: *DAP*), non potendosi riconoscere la sussistenza di alcun diritto soggettivo avente ad oggetto «il passaggio di generi alimentari ad altri ristretti».

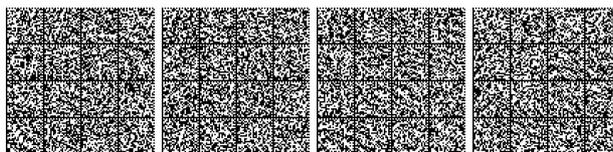
Tale provvedimento di inammissibilità era oggetto di reclamo, accolto, dinnanzi al Tribunale di sorveglianza di Perugia. Secondo il collegio, lo scambio di oggetti (e di generi alimentari in particolare, provenienti dai pacchi famiglia, dal sopravvitto, dal cibo somministrato dalla stessa amministrazione penitenziaria) riceverebbe tutela in base al combinato disposto degli artt. 35-*bis* e 69, comma 6, lettera *b*), della legge n. 354 del 1975. Dovrebbe in particolare riconoscersi un diritto soggettivo «a fruire di momenti di socialità tra persone ristrette» anche al detenuto sottoposto a regime differenziato, il quale può condividere la cosiddetta socialità all'interno del relativo “gruppo”, secondo quanto previsto dallo stesso art. 41-*bis* ordin. penit. e dall'art. 3.1 della citata circolare del *DAP*. Del resto, sempre secondo il Tribunale di sorveglianza, essendo lo scambio di oggetti comunque limitato a quelli di «modico valore» - in base alla previsione generale dell'art. 15 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà) - non sarebbe possibile configurare alcuna «posizione di supremazia» tra i detenuti. In definitiva, il divieto di scambio tra soggetti del medesimo gruppo di socialità non sarebbe giustificabile in forza di «ragioni di sicurezza», non potendosi rilevare «alcuna congruità tra lo stesso e il fine perseguito dal regime differenziato, costituito dalla necessità di recidere i collegamenti tra il detenuto e l'associazione criminale di appartenenza». Infine, sempre secondo il collegio, poiché i detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità possono incontrarsi liberamente, dovrebbe escludersi che, attraverso il divieto di scambio di oggetti di modico valore (e di generi alimentari), possa essere «neutralizzato il pericolo per l'ordine e la sicurezza costituito dal passaggio di comunicazioni non consentite, potendo le stesse essere trasmesse oralmente».

Riferisce la Corte di cassazione rimettente che, sulla base di tali premesse, il Tribunale di sorveglianza di Perugia, con ordinanza, ha disposto la disapplicazione dell'art. 4, comma 1, della circolare del *DAP* del 2 ottobre 2017 e dell'ordine di servizio della direzione della casa di reclusione, oggetto dell'originaria impugnazione. Ricorda inoltre la Corte come sia stato ordinato alla stessa direzione di emettere un diverso ordine di servizio, volto a consentire il passaggio di oggetti e di generi alimentari tra i detenuti facenti parte del medesimo gruppo di socialità cui il reclamante è assegnato.

Contro questa ordinanza ha proposto ricorso per cassazione il Ministero della giustizia, sostenendo che l'interpretazione fornita dal Tribunale di sorveglianza di Perugia sarebbe «contraria all'inequivoco tenore letterale» della disposizione censurata. Quest'ultima, «secondo quanto confermato dalla giurisprudenza di legittimità», non consentirebbe di superare il divieto di scambio di oggetti anche tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità: secondo il ricorrente, la formulazione letterale della disposizione, «chiarissima nello statuire che solo il divieto di comunicazione ammette deroga all'interno del medesimo gruppo di socialità», si giustificerebbe con la considerazione che lo scambio di oggetti non sarebbe «così essenziale alla socializzazione come il comunicare», risultando quindi ragionevole il divieto di procedervi nell'ambito del «bilanciamento tra l'interesse alla socializzazione del detenuto e l'interesse (fondante il regime del 41-*bis*) ad arginare flussi informativi tra detenuti in regime speciale».

2.1.- Ciò premesso in punto di fatto, il collegio rimettente evidenzia che la disposizione censurata prevede, testualmente, la adozione di «tutte le necessarie misure di sicurezza, anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti e cuocere cibi».

Ricostruisce, poi, l'interpretazione di tale disposizione offerta dalla giurisprudenza di legittimità, riproducendo, in particolare, brani della motivazione della sentenza della Corte di cassazione, sezione prima penale, 8 febbraio 2017, n. 5977, secondo cui «tenendo conto del significato e della connessione delle parole e dei segni grafici utilizzati, nonché del senso logico del testo», deve ritenersi, «soprattutto in considerazione dell'inserimento del segno di interpunzione della virgola fra le parole “socialità” e “scambiare”, (...) che, nel periodo sintattico in esame, le varie proposizioni



riferite a comportamenti dei detenuti, in ordine ai quali va perseguita la “assoluta impossibilità” di realizzazione, siano costituiti, per un verso, dalla comunicazione fra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità e, per altro verso, dallo scambio di oggetti e dalla cottura di cibi». Diversamente, infatti, «la disposizione avrebbe contemplato “la assoluta impossibilità di comunicare e scambiare oggetti tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, e di cuocere cibi”». Pertanto, il perseguimento della “assoluta impossibilità” deve ritenersi «riferito alle comunicazioni fra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, con l’ovvia conseguenza che non è richiesto di impedire in modo così radicale le comunicazioni fra i detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità»; mentre «la necessità di assicurare la “assoluta impossibilità” dello scambio di oggetti riguarda tutti gli scambi fra detenuti, e non è limitata ai soli scambi fra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità».

Il collegio rimettente afferma di condividere tale interpretazione, ribadita in diverse successive pronunce della Corte di legittimità (sono richiamate le sentenze della Corte di cassazione, sezione prima penale, 4 luglio 2019, n. 29301 e n. 29300, e 1° febbraio 2018, n. 4993), sicché esclude di poter pervenire «a un epilogo esegetico di significato opposto a quello fatto palese dal significato delle parole che quell’enunciato compongono».

2.2.- Ciò premesso, ritiene la Corte di legittimità che la disposizione censurata, nella parte in cui impone il divieto di scambio di oggetti tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità, proprio perché non suscettibile di assumere un differente significato, sia incompatibile con il dettato costituzionale.

Il giudice *a quo* muove dal presupposto che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la funzione della sospensione del regime penitenziario ordinario prevista dall’art. 41-*bis* ordin. penit. sarebbe quella di «rescindere i collegamenti ancora attuali sia tra i detenuti che appartengano a determinate organizzazioni criminali, sia tra gli stessi e gli altri componenti del sodalizio che si trovano in libertà». Un obiettivo perseguito mediante la previsione di una serie di significative restrizioni a quegli istituti dell’ordinamento penitenziario che, ordinariamente rivolti a favorire il reinserimento sociale dei detenuti, sono tuttavia suscettibili di favorire il mantenimento dei contatti con l’ambiente esterno e, in particolare, con la consorteria criminale di appartenenza, consentendo ai reclusi di continuare a impartire direttive all’esterno o di mantenere, anche dall’interno del carcere, il controllo sulle attività criminose dell’associazione (sono citate le pronunce n. 122 del 2017, n. 143 del 2013, n. 417 del 2004, n. 192 del 1998 e n. 376 del 1997).

Ricorda, tuttavia, che quella medesima giurisprudenza costituzionale avrebbe imposto due limiti al regime differenziato.

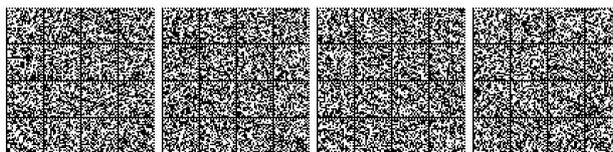
Il primo vincolo, direttamente discendente dall’art. 3 Cost., atterrebbe «alla congruità della misura applicata rispetto allo scopo che essa persegue», sicché non potrebbero essere imposte misure non riconducibili alla concreta esigenza di tutelare l’ordine e la sicurezza e, come tali, aventi una «portata puramente afflittiva», ingiustificabile anche laddove mirassero a uno «scopo “dimostrativo”, volto cioè a privare una categoria di detenuti di quelle che vengono considerate manifestazioni di “potere reale” e occasioni per aggregare intorno ad essi “consenso” traducibile in termini di potenzialità offensive criminali». Tale finalità andrebbe, piuttosto, perseguita attraverso la definizione e l’applicazione rigorosa e imparziale delle regole del trattamento carcerario (viene richiamata la sentenza n. 351 del 1996).

Il secondo limite discenderebbe dai principi fissati nell’art. 27 Cost., in forza dei quali le restrizioni disposte ai sensi dell’art. 41-*bis*, comma 2, ordin. penit. non potrebbero mai essere tali da «vanificare completamente la necessaria finalità rieducativa della pena e da violare il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità» (sono richiamate le sentenze n. 149 del 2018, n. 351 del 1996 e n. 349 del 1993).

A parere del collegio rimettente, mentre il divieto di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità «appare effettivamente funzionale a garantire gli obiettivi di prevenzione della misura», l’ulteriore disposizione, concernente il divieto di scambio di oggetti, in quanto riferito, indifferentemente, a tutti i detenuti in regime differenziato, ancorché appartenenti al medesimo gruppo di socialità, non potrebbe, invece, ritenersi «funzionale a fronteggiare alcun pericolo per la sicurezza pubblica, assumendo “una portata meramente afflittiva”».

Secondo il giudice *a quo*, infatti, solo lo scambio di oggetti tra soggetti assegnati a differenti gruppi di socialità potrebbe consentire di veicolare informazioni tra detenuti che l’amministrazione penitenziaria ha ritenuto di non ammettere ad alcun tipo di comunicazione tra loro, «proprio per interrompere ogni forma di relazione e per ovviare al pericolo della circolazione di determinate conoscenze». Tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità, viceversa, tale «essenziale esigenza» sarebbe, «per definizione, inesistente, dal momento che proprio la comune appartenenza al medesimo gruppo consentirebbe, a monte, lo scambio di qualunque contenuto informativo; e ciò senza dover ricorrere, appunto, allo scambio di oggetti».

Nella visione del collegio rimettente, neppure potrebbe ritenersi che il divieto di scambio di oggetti possa giustificarsi in rapporto alla necessità di impedire che taluno degli appartenenti al medesimo gruppo di socialità possa acquisire, attraverso tale scambio, una posizione di supremazia nel contesto penitenziario. Tale convincimento è raf-



forzato nel rimettente dalla sentenza n. 186 del 2018 della Corte costituzionale, secondo cui il manifestarsi, all'interno del carcere, di forme di "potere" dei detenuti più forti o più facoltosi, suscettibili anche di rafforzare le organizzazioni criminali, deve essere impedito «attraverso la definizione e l'applicazione rigorosa e imparziale delle regole del trattamento carcerario» e «non potrebbe, per converso, considerarsi legittimo, a questo scopo, l'impiego di misure più restrittive nei confronti di singoli detenuti in funzione di semplice discriminazione negativa, non altrimenti giustificata, rispetto alle regole e ai diritti valevoli per tutti».

A tale proposito, ricorda ancora il rimettente, già la regola generale, posta dall'art. 15 del d.P.R. n. 230 del 2000, consente solo la cessione o lo scambio di beni «di "modico valore"»: nel caso di specie, verrebbero in questione generi alimentari (zucchero, caffè et similia) o, comunque, di prima necessità (per l'igiene personale o la pulizia della cella) inviati dall'esterno - e quindi ulteriormente limitati ai sensi dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *c*), ordin. penit. - o acquistati al cosiddetto sopravvitto, sicché la possibilità di un utilizzo di beni di rilevante valore quale mezzo di accrescimento del potere in ambito carcerario dovrebbe «ritenersi esclusa in radice».

Già in relazione al solo art. 3 Cost., dunque, il divieto in esame configurerebbe «una ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai ristretti in regime ordinario e una irragionevole limitazione dal significato inutilmente vessatorio».

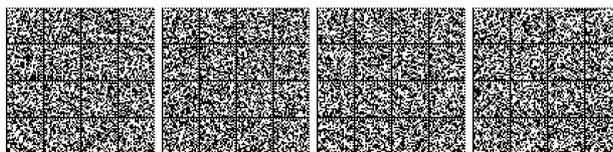
La stessa preclusione, per altro, contrasterebbe anche con il principio del finalismo rieducativo della pena, di cui all'art. 27 Cost., oltre ad integrare una limitazione al regime penitenziario ordinario contraria al senso di umanità: una volta stabilito che il diritto alla socialità debba essere esercitato nell'ambito di un limitato gruppo di detenuti, selezionato dalla stessa amministrazione penitenziaria in ragione della necessità di impedire il mantenimento dei legami con il contesto criminale di provenienza, la ulteriore limitazione conseguente all'applicazione del divieto imposto dalla disposizione censurata, nell'impedire «anche quelle forme "minime" di socialità che si estrinsecano nello scambio di oggetti di scarso valore e di immediata utilità o di generi alimentari tra persone che si frequentano "senza filtri" ogni giorno e in una prospettiva di normalità di rapporti interpersonali», finirebbe per realizzare una non consentita limitazione dei principi presidiati dall'art. 27 Cost.

2.3.- Quanto al profilo della rilevanza, il collegio rimettente evidenzia che solo la declaratoria di illegittimità costituzionale, sia pure *in parte qua*, dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*), ordin. penit. «farebbe venire meno la base legale degli atti dell'Amministrazione penitenziaria in relazione ai quali è stato proposto il reclamo» e, segnatamente, dell'ordine di servizio 15 marzo 2015 e della circolare n. 3676/6126 del 2017 successivamente emanata dal DAP. Una tale pronuncia determinerebbe «il riespandersi, anche per tale categoria di reclusi, delle previsioni generali legate al diritto alla socialità quale momento essenziale del trattamento penitenziario» e, dunque, anche della facoltà di cedere «oggetti di modico valore» accordata a detenuti e internati dall'art. 15, comma 2, del d.P.R. n. 230 del 2000, sicché anche per i reclusi sottoposti al regime differenziato diventerebbe esperibile il reclamo previsto, per il caso della lesione di diritti soggettivi, dal combinato disposto degli artt. 35-*bis*, comma 3, e 69, comma 6, lettera *b*), ordin. penit., in virtù dei quali il magistrato di sorveglianza, se accerta la sussistenza e l'attualità del pregiudizio, ordina all'amministrazione penitenziaria di porvi rimedio entro un determinato termine. Evidenzia il collegio rimettente, infatti, che, sebbene il comma 2-*sexies* dell'art. 41-*bis* ordin. penit. abbia limitato il sindacato giurisdizionale sul regime detentivo speciale alla verifica della sussistenza dei presupposti applicativi, deve comunque ritenersi esperibile un controllo giudiziale sul contenuto dell'atto (viene richiamata la sentenza n. 190 del 2010 della Corte costituzionale), oggi esercitabile, appunto, attraverso lo strumento del reclamo di cui all'art. 35-*bis* ordin. penit.

2.4.- Si è costituito G. G., condividendo le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione e chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale in essa sollevate. La parte sottolinea, in particolare, quanto affermato nella sentenza n. 186 del 2018 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*), ordin. penit., limitatamente alle parole «e cuocere cibi».

3.- Nel giudizio iscritto al r.o. n. 223 del 2019, il collegio rimettente espone, in punto di fatto, che C. G., sottoposto al regime differenziato previsto dall'art. 41-*bis*, ordin. penit., ha proposto reclamo, ai sensi dell'art. 35-*bis* ordin. penit., al Magistrato di sorveglianza di Spoleto, contro l'ordine di servizio n. 40 del 22 dicembre 2017, sulla cui base la direzione dell'istituto penitenziario ha disposto che, in conformità dell'art. 4 della circolare del DAP n. 3676/6126 del 2017, a decorrere dal 15 gennaio 2018 deve ritenersi vietato lo scambio di oggetti di qualunque genere, quand'anche realizzato tra detenuti appartenenti al medesimo "gruppo di socialità". Il reclamante si sarebbe trovato improvvisamente impossibilitato a scambiare, con i detenuti inclusi nel gruppo di socialità di appartenenza, generi alimentari e oggetti destinati all'igiene personale o alla pulizia della stanza detentiva.

Con ordinanza del 27 marzo 2018, il Magistrato di sorveglianza di Spoleto ha accolto il reclamo, ordinando alla direzione dell'istituto penitenziario di adottare un ordine di servizio tale da circoscrivere il divieto in questione ai soli detenuti non facenti parte del medesimo gruppo di socialità.



Contro il provvedimento di accoglimento ha proposto reclamo il Ministero della giustizia, chiedendo al Tribunale di sorveglianza di Perugia l'annullamento dell'ordinanza impugnata, sulla base della considerazione che il divieto di scambio di generi alimentari "infragruppo" sarebbe funzionale, non solo ad impedire posizioni di predominio tra i detenuti, ma anche ad evitare che vengano occultati beni, oggetti o messaggi diretti a mantenere i contatti con il sodalizio criminoso.

Il Tribunale di sorveglianza di Perugia ha rigettato il reclamo, per motivi analoghi a quelli illustrati al precedente punto 2. In aggiunta, ha osservato che gli scambi in esame, quando ancora autorizzati, non hanno mai previsto la tradito diretta del bene tra un detenuto e l'altro, essendo inibito ai reclusi di portare con sé degli oggetti all'uscita della stanza detentiva, con le modeste deroghe (bottiglietta d'acqua, pacchetto di fazzoletti di carta, eccetera) previste dall'art.11.2 della più volte citata circolare DAP del 2 ottobre 2017 e sussistendo, in ogni caso, «il filtro del controllo visivo quale ulteriore meccanismo a presidio di eventuali comunicazioni fraudolente».

Avverso l'ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Perugia ha proposto ricorso per cassazione il Ministero della giustizia, articolando le medesime considerazioni già illustrate in precedenza, in relazione al giudizio r.o. n. 222 del 2019.

3.1.- In punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* adduce argomentazioni coincidenti con quelle dell'ordinanza iscritta al r.o. n. 222 del 2019, illustrate ai precedenti punti 2.2 e 2.3.

3.2.- Si è costituito C. G., aderendo all'impostazione dell'ordinanza di remissione e chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

4.- In entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, depositando atti di analogo tenore e concludendo per la non fondatezza delle questioni.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, se la funzione del regime speciale è quella di impedire determinate comunicazioni, risulta «evidente» che anche la socialità, nei particolari termini in cui è consentita, «non è altro che un momento di dialogo che, necessario perché il detenuto conservi la possibilità di mantenere i rapporti sociali, può comunque trasformarsi in uno strumento per la trasmissione di messaggi all'esterno, che possono transitare ai familiari di taluno degli interlocutori».

Al fine di ridurre tale concreto rischio, il legislatore non solo avrebbe circoscritto gli incontri intramurari del detenuto sottoposto al regime differenziato al solo gruppo di socialità di appartenenza, ma avrebbe anche disposto che all'interno di tale gruppo le comunicazioni non assumano modalità diverse da quelle forme, gestuali o verbali, con le quali si intrecciano, primariamente, le relazioni umane.

La scelta del legislatore di vietare lo scambio o la cessione di oggetti anche con altri detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità avrebbe lo scopo di neutralizzare (o quantomeno ridurre) «il concreto e serio rischio che si vanifichino le peculiari finalità che quel regime mira a tutelare»: in assenza del divieto censurato, infatti, si consentirebbe «di veicolare all'interno del gruppo informazioni il cui contenuto sarebbe difficilmente intellegibile da parte del personale dell'Amministrazione, nonostante gli eventuali controlli auditivi o visivi apprestati, [...] anche qualora ne fosse autorizzata l'intercettazione da parte dell'A.G.».

Secondo l'Avvocatura, a qualunque oggetto sarebbe possibile attribuire convenzionalmente un determinato «significato comunicativo», anche quando la res sia priva di una valenza simbolica intrinseca, sicché, tramite lo scambio di oggetti fra detenuti appartenenti allo stesso gruppo di socialità, si finirebbe per consentire anche l'eventuale «passaggio di informazioni criptate fra detenuti sottoposti al regime speciale all'interno dell'ambiente carcerario e poi, per il tramite dei colloqui di costoro con i familiari, anche all'esterno».

In definitiva, il legislatore, con una scelta «non irragionevole», avrebbe voluto evitare che lo scambio di oggetti, sia pure all'interno dello stesso gruppo di socialità, possa essere utilizzato come forma di comunicazione non verbale e, come tale, «di assai più difficile leggibilità nello svolgimento dei necessari controlli a cui i detenuti sono sottoposti».

Inoltre, sempre secondo l'Avvocatura generale, per il tramite dello scambio o della cessione di oggetti potrebbero affermarsi, all'interno dello stesso gruppo di socialità, logiche di sopraffazione che condurrebbero «il detenuto più debole, per carisma personale o per carica rivestita all'interno dell'organizzazione criminale di appartenenza, a soggiacere alle prevaricazioni di uno di quei pochi soggetti con i quali egli può avere contatti con immaginabili conseguenze in termini di sicurezza all'interno dell'istituto penitenziario».

Per gli stessi motivi, l'Avvocatura considera «non pertinente» il richiamo operato dalle ordinanze di remissione alla sentenza della Corte costituzionale n. 186 del 2018, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 27 Cost., l'art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettera *f*), ordin. penit., limitatamente alle parole «e cuocere cibi». L'interveniente, infatti, riconosce che il divieto di cuocere cibi, che la norma invalidata imponeva ai soli detenuti in regime differenziato, implicava una deroga ingiustificata all'ordinario regime carcerario, perché dotata



di valenza «meramente e ulteriormente afflittiva, incongrua e inutile» rispetto alle esigenze che giustificano il regime differenziato. Ritiene, però, che quella medesima valutazione non si attagli al divieto di scambio di oggetti tra detenuti sottoposti al regime suddetto: diversamente dal divieto di cuocere cibi (attività quest'ultima ritenuta ontologicamente estranea al concetto di comunicazione), il divieto qui censurato «sottende la necessità di evitare [...] che lo scambio di oggetti possa essere utilizzato come forma di comunicazione non verbale tra detenuti, di complessa decifrabilità in fase di controllo».

5.- Entrambe le parti, in prossimità dell'udienza, hanno depositato memorie, ribadendo le conclusioni già avanzate negli atti di costituzione.

Esse replicano all'argomento addotto dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui all'oggetto scambiato si potrebbe attribuire un significato comunicativo convenzionale da trasmettere all'esterno: in particolare, la parte costituita nel giudizio iscritto al r.o. n. 222 del 2019 osserva che, nel corso dei colloqui visivi con i familiari, i detenuti non possono portare alcun oggetto, «fatta eccezione per una bottiglia di acqua (priva dell'etichetta) e un pacchetto di fazzoletti di carta» e che tali colloqui sono video registrati, sicché «qualunque gesto o parola di dubbio significato viene annotata e segnalata alla competente Autorità».

6.- L'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, in data 15 aprile 2020, e dunque tardivamente, ulteriori memorie.

7.- In data 28 aprile 2020, in forza delle nuove modalità previste dal punto 1), lettera c), del decreto della Presidente della Corte costituzionale del 20 aprile 2020, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, in entrambi i giudizi, brevi note finalizzate a svolgere alcune puntualizzazioni, alla luce delle considerazioni sviluppate dalle parti nelle memorie depositate in vista dell'udienza, ribadendo, in conclusione, la richiesta di rigetto delle questioni di legittimità costituzionale, in quanto non fondate. Con la nota relativa al giudizio iscritto al r.o. n. 223 del 2019, ha aggiunto di ritenere «necessario che il legislatore individui divieti specifici, sottratti alla discrezionalità della singola struttura, al fine di pervenire al raggiungimento delle predette esigenze di sicurezza sottese all'istituto dell'art 41 bis ord. pen.», non potendo rimettersi «ad una valutazione "caso per caso"» il divieto di cessione di oggetti o cose tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità.

Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, sezione prima penale, con due ordinanze di analogo tenore, solleva, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettera f), 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 prevede che siano adottate tutte le necessarie misure di sicurezza volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di scambiare oggetti per i detenuti in regime differenziato appartenenti al medesimo gruppo di socialità».

2.- In entrambi i giudizi, la Corte di legittimità rimettente si trova a decidere su ricorsi proposti dal Ministero della giustizia avverso ordinanze emesse dal Tribunale di sorveglianza di Perugia, investito da reclami proposti in ordine alle modalità attuative del regime penitenziario differenziato di cui all'art. 41-bis ordin. penit. e, in particolare, del divieto di scambio di oggetti tra detenuti previsto dal comma 2-*quater*, lettera f) dell'articolo da ultimo citato e applicato dall'amministrazione penitenziaria con appositi ordini di servizio, anche in esecuzione della circolare del 2 ottobre 2017, n. 3676/6126, del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (d'ora innanzi: *DAP*).

Il Tribunale di sorveglianza di Perugia - nel primo caso accogliendo il reclamo del detenuto, nell'altro rigettando quello del Ministero della giustizia - ha ordinato ai direttori degli istituti penitenziari di consentire lo scambio di oggetti (in particolare, generi alimentari provenienti dai pacchi famiglia, dal sopravvitto o dal cibo somministrato dalla stessa amministrazione penitenziaria, nonché beni di prima necessità, per l'igiene personale o la pulizia della cella) tra detenuti soggetti al regime speciale ai sensi dell'art. 41-bis ordin. penit., e appartenenti al medesimo gruppo di socialità.

La disposizione censurata prevede, testualmente, l'adozione di «tutte le necessarie misure di sicurezza, anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti» («e cuocere cibi», recitava la norma prima della sentenza n. 186 del 2018 di questa Corte, che l'ha dichiarata costituzionalmente illegittima in questa parte). Il giudice del reclamo, nell'interpretare la disposizione, ha ritenuto che il divieto in essa stabilito, ove applicato anche ai detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità, non sarebbe giustificabile in forza di «ragioni di sicurezza».



Non si potrebbe, infatti, riconoscere «alcuna congruità» tra la suddetta interdizione e «il fine perseguito dal regime differenziato, costituito dalla necessità di recidere i collegamenti tra il detenuto e l'associazione criminale di appartenenza».

Ciò premesso in punto di fatto, il collegio rimettente sottolinea che compito dell'interprete è «quello di verificare la compatibilità costituzionale delle disposizioni di legge non suscettibili, senza forzature ermeneutiche, di assumere un differente significato normativo», investendo, se del caso, questa Corte delle relative questioni di legittimità costituzionale.

In sostanza, il giudice *a quo* sottolinea di non poter pervenire alla medesima interpretazione, in ipotesi costituzionalmente conforme, accolta dal Tribunale di sorveglianza di Perugia, giacché si tratterebbe di un'esegesi di segno opposto a quello fatto palese dal significato proprio delle parole utilizzate dal legislatore, secondo la loro connessione. Aderisce, perciò, all'interpretazione accolta dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui «tenendo conto del significato e della connessione delle parole e dei segni grafici utilizzati, nonché del senso logico del testo», «la necessità di assicurare la “assoluta impossibilità” dello scambio di oggetti riguarda tutti gli scambi fra detenuti, e non è limitata ai soli scambi fra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità» (è citata, in particolare, la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima penale, 8 febbraio 2017, n. 5977).

Chiarito il contenuto normativo della disposizione, il collegio rimettente la ritiene in contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., sollevando le indicate questioni di legittimità costituzionale.

2.1.- Premette il giudice *a quo* che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la funzione della sospensione delle regole del regime penitenziario ordinario prevista dall'art. 41-*bis* ordin. penit. sarebbe quella di «rescindere i collegamenti ancora attuali sia tra i detenuti che appartengano a determinate organizzazioni criminali, sia tra gli stessi e gli altri componenti del sodalizio che si trovano in libertà» (sono richiamate le pronunce n. 122 del 2017, n. 143 del 2013, n. 417 del 2004, n. 192 del 1998 e n. 376 del 1997).

Ricorda, tuttavia, anche i limiti che quella medesima giurisprudenza costituzionale avrebbe imposto al regime differenziato.

Il primo di essi, direttamente collegato all'art. 3 Cost., atterrebbe «alla congruità della misura applicata rispetto allo scopo che essa persegue»; l'altro, imposto dal rispetto dell'art. 27 Cost., impedirebbe alle restrizioni ordinate ai sensi dell'art. 41-*bis*, comma 2, ordin. penit. di «vanificare completamente la necessaria finalità rieducativa della pena» e di «violare il divieto di trattamenti contrari al senso di umanità» (sono richiamate le sentenze n. 149 del 2018, n. 351 del 1996 e n. 349 del 1993).

Alla luce di tali principi, il divieto di scambio di oggetti, in quanto riferito, indifferentemente, a tutti i detenuti sottoposti al regime speciale di cui si discute, ancorché appartenenti al medesimo gruppo di socialità, non potrebbe ritenersi «funzionale a fronteggiare alcun pericolo per la sicurezza pubblica, assumendo “una portata meramente afflittiva”», ingiustificabile anche laddove mirata ad evitare l'instaurazione di posizioni di dominio all'interno della comunità carceraria.

L'incongruità rispetto al fine di recidere i collegamenti ancora attuali tra i detenuti soggetti al regime di cui all'art. 41-*bis* ordin. penit. e tra gli stessi e gli altri componenti del sodalizio che si trovano in libertà, discenderebbe dal fatto che la comune appartenenza al medesimo gruppo di socialità consente, «a monte, lo scambio di qualunque contenuto informativo; e ciò senza dover ricorrere, appunto, allo scambio di oggetti».

L'inutilità del divieto censurato sarebbe, altresì, evidente anche in rapporto alla necessità di prevenire la formazione o il consolidamento di logiche di prevaricazione all'interno del medesimo gruppo di socialità, a tanto bastando - secondo principi ribaditi, da ultimo, nella sentenza n. 186 del 2018 di questa Corte - «la definizione e l'applicazione rigorosa e imparziale delle regole del trattamento carcerario», tra le quali rileva, in particolare, la regola generale dettata dall'art. 15 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà), che consente la cessione o lo scambio unicamente di «oggetti di modico valore».

Il divieto in esame, inoltre, sarebbe in contrasto anche con il principio del finalismo rieducativo della pena, presidiato dall'art. 27 Cost., oltre ad integrare una limitazione al regime penitenziario ordinario contraria al senso di umanità.

2.2.- Quanto al profilo della rilevanza, il collegio rimettente evidenzia che solo la dichiarazione di illegittimità costituzionale, sia pure *in parte qua*, dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*), ordin. penit. «farebbe venire meno la base legale degli atti dell'Amministrazione penitenziaria in relazione ai quali è stato proposto [l'originario] reclamo», consentendo al magistrato di sorveglianza di disapplicarli e di impartire all'amministrazione stessa ordini di segno opposto.



3.- Le due ordinanze di rimessione censurano la stessa disposizione ed evocano i medesimi parametri costituzionali. I relativi giudizi vanno perciò riuniti, per essere decisi con un'unica sentenza.

4.- Il giudice *a quo* solleva le ricordate questioni di legittimità costituzionale dopo aver individuato, sulla base di un'univoca interpretazione testuale, il significato normativo della disposizione censurata, e dopo aver precisato che una diversa lettura è impedita proprio dal suo tenore letterale.

Al lume della giurisprudenza costituzionale, va preliminarmente sottolineato che questo *iter* argomentativo, percorso in entrambe le ordinanze, è corretto e consente l'accesso al merito. Infatti, questa Corte afferma in modo ormai costante che, laddove il rimettente abbia considerato la possibilità di un'interpretazione idonea a eliminare il dubbio di legittimità costituzionale, e l'abbia motivatamente scartata, la valutazione sulla correttezza dell'opzione ermeneutica prescelta riguarda non già l'ammissibilità della questione sollevata, bensì il merito di essa (*ex multis*, sentenze n. 50 e n. 11 del 2020, n. 241 e n. 189 del 2019, sentenza n. 135 del 2018).

5.- Con la legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), contenente un ampio ventaglio di interventi nella materia evocata dal titolo della legge stessa, appunto la sicurezza pubblica, è stata profondamente incisa anche la disciplina recata dall'art. 41-*bis* ordin. penit., attraverso una serie di modifiche volte chiaramente a irrigidire il regime carcerario speciale.

Per la parte che qui particolarmente interessa, il comma 2-*quater* dell'art. 41-*bis* è stato modificato, eliminandosi ogni discrezionalità nella applicazione delle condizioni detentive speciali come è fatto palese dal tenore letterale della disposizione, secondo cui il provvedimento ministeriale di sospensione delle regole di trattamento carcerario «prevede», e non più «può prevedere», le misure dettagliate alle successive lettere (salvo quanto disposto dalla lettera a del medesimo comma, di cui si dirà più avanti al punto 8). La novella, in sostanza, elenca una serie di misure specifiche, che costituiscono il contenuto tipico e necessario del regime speciale (sentenze n. 186 del 2018 e n. 122 del 2017). Dette misure, frutto di una valutazione svolta in via generale, *ex ante*, dal legislatore, devono perciò essere obbligatoriamente applicate a tutti i detenuti sottoposti a tale regime.

Tra le misure in questione figurano quelle disposte alla lettera *f*) dell'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, ordin. penit., oggetto del presente giudizio di legittimità costituzionale. Esse, pur assicurando anche ai detenuti in questione indispensabili momenti e forme di "socialità" intramuraria, circoscrivono queste relazioni all'interno di gruppi ristretti, costituiti da non più di quattro persone, limitandone altresì la durata massima.

I gruppi di socialità rappresentano la modalità prescelta dal legislatore per conciliare, da una parte, la finalità essenziale del regime differenziato (evitare che i detenuti più pericolosi possano mantenere vivi i propri collegamenti con le organizzazioni criminali di riferimento) e, dall'altra, l'esigenza di garantire le accennate forme indispensabili di socialità.

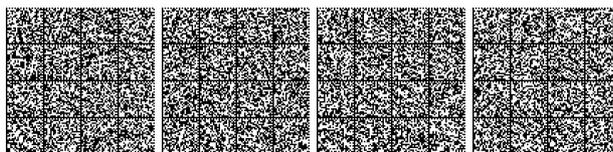
In questa chiave, è soprattutto fatto carico all'amministrazione penitenziaria di adottare «tutte le necessarie misure di sicurezza, anche attraverso accorgimenti di natura logistica sui locali di detenzione, volte a garantire che sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti».

La disposizione ha dunque l'obiettivo essenziale di mantenere gli incontri intramurari all'interno di determinati "gruppi di socialità", e di evitare invece contatti tra detenuti appartenenti a gruppi diversi. La composizione di ciascun singolo gruppo, sempre opportunamente modificabile secondo le esigenze che via via si presentino, è governata da complessi criteri (attualmente previsti al punto 3.1 della circolare del 2 ottobre 2017, n. 3676/6126, del DAP), ispirati alla necessità di evitare ogni occasione di rafforzamento delle consorterie criminali, nonché ogni possibilità che vengano scambiati con l'esterno ordini, informazioni e notizie.

Per questo, come si è detto, contenuto essenziale della citata lettera *f*) è la «assoluta impossibilità di comunicare fra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità», sul presupposto che, invece, una inevitabile relazione comunicativa possa svilupparsi fra i detenuti che al medesimo gruppo di socialità siano assegnati.

Tuttavia, nella lettura del rimettente, assume distinto rilievo anche l'ulteriore divieto, relativo allo scambio di oggetti. Sintatticamente e morfologicamente separato dal primo, esso assume un significato non già servente e accessorio al divieto di comunicazioni tra detenuti assegnati a gruppi diversi, ma una portata normativa autonoma, con efficacia per tutti i detenuti soggetti al regime speciale, pur se appartenenti al medesimo gruppo di socialità, impedendo perciò lo scambio di oggetti anche tra i detenuti già autorizzati a trascorrere insieme, all'interno del carcere, alcune ore della giornata.

Per vero, tale distinta portata non fu oggetto di esame nei lavori preparatori della ricordata legge n. 94 del 2009, e la stessa prima circolare DAP successiva a tale legge (4 agosto 2009, n. 286202, recante la disciplina dell'«[o]rganizzazione delle sezioni detentive adibite al contenimento di detenuti sottoposti al regime detentivo speciale») fornì una parafrasi non testuale della disposizione censurata, evidenziando la necessità di assicurare «la assoluta impossibilità di comunicare e scambiare oggetti tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità».



Sta di fatto, però, ed è quel che conta, che la giurisprudenza di legittimità (a partire da Cassazione penale, sezione prima penale, 8 febbraio 2017, n. 5977) si è in seguito attestata sulla lettura accolta dalle ordinanze di rimessione, nel senso che «il divieto di scambio di oggetti ha portata generale e che, pertanto, non è ammessa una diversa interpretazione che ne restringa l'ambito applicativo al caso di eterogeneità dei gruppi di socialità» (così, in particolare, Cassazione penale, sezione prima penale, 16 settembre 2019, n. 38223).

6.- Della disposizione così ricostruita nel suo significato normativo va pertanto vagliata la legittimità, alla luce dei parametri costituzionali evocati dal rimettente.

Si tratta, così, di accertare se il divieto legislativo di scambiare oggetti, in quanto necessariamente applicato anche ai detenuti in regime differenziato appartenenti al medesimo gruppo di socialità, determini effetti congrui e proporzionati, sia rispetto alle finalità del regime stesso, sia ai limiti cui è soggetta la sua applicazione, quali delineati dalla costante giurisprudenza di questa Corte.

Quanto alle finalità, il regime differenziato previsto dall'art. 41-bis, comma 2, ordin. penit. mira a contenere la pericolosità di singoli detenuti, proiettata anche all'esterno del carcere, in particolare impedendo i collegamenti dei detenuti appartenenti alle organizzazioni criminali tra loro e con i membri di queste che si trovino in libertà: collegamenti che potrebbero realizzarsi attraverso i contatti con il mondo esterno che lo stesso ordinamento penitenziario normalmente favorisce, quali strumenti di reinserimento sociale (sentenze n. 186 del 2018, n. 122 del 2017 e n. 376 del 1998; ordinanze n. 417 del 2004 e n. 192 del 1998).

Ciò che l'applicazione del regime differenziato intende soprattutto evitare è che gli esponenti dell'organizzazione in stato di detenzione, sfruttando l'ordinaria disciplina trattamentale, possano continuare (utilizzando particolarmente, in ipotesi, i colloqui con familiari o terze persone) a impartire direttive agli affiliati in stato di libertà, e così mantenere, anche dall'interno del carcere, il controllo sulle attività delittuose dell'organizzazione stessa (ancora sentenze n. 186 del 2018, n. 122 del 2017 e n. 143 del 2013).

Quanto ai limiti cui soggiace l'applicazione del regime differenziato, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che, in base all'art. 41-bis, comma 2, ordin. penit., è possibile sospendere solo l'applicazione di regole e istituti dell'ordinamento penitenziario che risultino in concreto contrasto con le richiamate esigenze di ordine e sicurezza. Correlativamente, ha affermato non potersi disporre misure che, a causa del loro contenuto, non siano riconducibili a quelle concrete esigenze, poiché si tratterebbe in tal caso di misure palesemente incongrue o inidonee rispetto alle finalità del provvedimento che assegna il detenuto al regime differenziato. Se ciò accade, non solo le misure in questione non risponderebbero più al fine in vista del quale la legge consente siano adottate, ma acquisterebbero un significato diverso, «divenendo ingiustificate deroghe all'ordinario regime carcerario, con una portata puramente afflittiva non riconducibile alla funzione attribuita dalla legge al provvedimento ministeriale» (sentenza n. 351 del 1996).

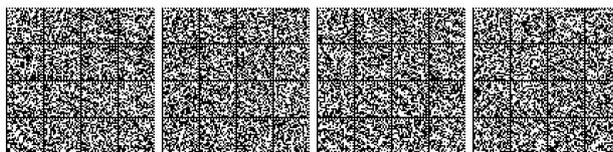
7.- Questa verifica, operata sulla disposizione censurata, fornisce esito negativo, sicché le sollevate questioni risultano fondate, per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

In lesione dell'art. 3 Cost., il divieto di scambiare oggetti, nella parte in cui si applica anche ai detenuti inseriti nel medesimo gruppo di socialità, non risulta né funzionale né congruo rispetto alla finalità tipica ed essenziale del provvedimento di sottoposizione del singolo detenuto al regime differenziato, consistente nell'impedire le sue comunicazioni con l'esterno. In queste condizioni, non è giustificata la deroga - da tale divieto disposta - alla regola ordinariamente valida per i detenuti, che possono scambiare tra loro «oggetti di modico valore» (art. 15, comma 2, del d.P.R. n. 230 del 2000), e la proibizione in parola finisce per assumere un significato meramente afflittivo, in violazione anche dell'art. 27, terzo comma, Cost.

Come meglio si dirà, infine, in ulteriore lesione dei parametri ricordati, il carattere non proporzionato del divieto in questione si evidenzia considerando la scelta legislativa di farne contenuto necessario del regime differenziato, da applicarsi - a prescindere dalle esigenze del caso concreto - ogni qualvolta sia disposto il provvedimento di assegnazione del detenuto al regime differenziato.

7.1.- Questa stessa Corte ha riconosciuto - peraltro, in riferimento al diverso divieto di scambiare con l'esterno libri e riviste, quale risultante dall'applicazione delle misure di cui alle lettere *a*) e *c*) del comma 2-*quater* dell'art. 41-bis - che «qualsiasi oggetto si presta astrattamente ad assumere - per effetto di una precedente convenzione, per la sua valenza simbolica intrinseca o semplicemente per i rapporti interpersonali tra le parti - un determinato significato comunicativo, quando non pure a fungere da sostituto "anomalo" dell'ordinario supporto cartaceo per la redazione di messaggi, o da contenitore per celarli al suo interno» (sentenza n. 122 del 2017).

Nel nostro caso, il significato simbolico o convenzionale insito nell'oggetto scambiato potrebbe efficacemente tradursi, in ipotesi, in una comunicazione da veicolare all'esterno, magari in occasione di un colloquio con familiari o (negli eccezionali casi in cui è consentito) terze persone.



A ben vedere, tuttavia, questa prima giustificazione non convince, proprio sul piano della sua congruità all'obiettivo.

Il fatto è che i detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità hanno varie occasioni di comunicare qualsiasi messaggio tra loro in forma orale, senza poter essere ascoltati, salve le casuali percezioni degli agenti comunque presenti per sorvegliare gli spazi comuni, e salve le specifiche captazioni o intercettazioni ambientali, che tuttavia devono essere appositamente autorizzate dall'autorità giudiziaria. In quelle stesse occasioni, pur essendo sottoposti a continua videosorveglianza, i detenuti ben possono inoltre scambiare comunicazioni in forma gestuale, dal significato non facilmente intelligibile.

Ciò accade nelle due ore giornaliere d'aria, nei cosiddetti "cortili passeggio", ove è consentito svolgere esercizi fisici e portare solo pochissimi oggetti, per tipologie e quantità espressamente indicate. Accade altresì nelle comunicazioni da cella a cella, posto che, in base alle comuni regole del regime differenziato, le porte blindate delle camere di detenzione restano aperte dalle ore 7 alle ore 22 (d'estate) oppure fino alle ore 20 (d'inverno), e in questi orari ai detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità è consentito parlare tra loro, essendo le rispettive celle generalmente collocate non lontane l'una dall'altra.

È abitualmente prevista, poi, la predisposizione di "salette" - adibite a biblioteca, palestra e sala hobby - per l'attività in comune di tipo culturale, ricreativo e sportivo, possibile per un'ora al giorno (secondo le turnazioni stabilite dalla direzione d'istituto) e attraverso strumenti messi a disposizione dall'amministrazione.

I "cortili passeggio" e le "salette" vengono peraltro perquisiti ogni qualvolta esce e accede un gruppo, e anche nella saletta e nella palestra è consentito portare solo pochi oggetti, per tipologia e quantità espressamente indicate.

In tutte queste occasioni di socialità, anche a non voler considerare i messaggi (in ipotesi inascoltati) dal contenuto inequivocabile, è ben immaginabile che il più criptico significato simbolico o convenzionale di un oggetto scambiato possa essere agevolmente sostituito da un'esternazione orale o gestuale, apparentemente casuale, ma in realtà dal contenuto chiaro (solo) all'altro detenuto che ascolta od osserva.

In ultima analisi, vale per questa ipotetica giustificazione del divieto - impedire la trasmissione all'esterno del carcere di messaggi funzionali all'attività criminale dell'organizzazione malavitosa - un giudizio di incongruità rispetto allo scopo, cui non può non accompagnarsi, di conseguenza, la sottolineatura del carattere inutilmente e meramente afflittivo della misura.

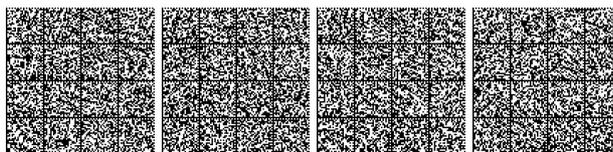
È la stessa valutazione che questa Corte (sentenza n. 143 del 2013) ebbe a dare sui limiti di cadenza e di durata previsti dalla legge n. 94 del 2009 per i colloqui dei detenuti soggetti al regime differenziato con i propri difensori: non potendo, ovviamente, la disposizione cancellare del tutto quei colloqui, essa introduceva limiti suscettibili, bensì, di penalizzare la difesa, ma inutili a impedire, anche parzialmente, il temuto passaggio di direttive e informazioni tra il carcere e l'esterno. In quel caso - osservò la sentenza - alla indiscutibile compressione del diritto di difesa indotta dalla disposizione censurata, non corrispondeva un paragonabile incremento della tutela dell'interesse alla salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini.

Anche in questo caso, in definitiva, alla certa compressione di una forma minima di socialità - estrinsecantesi, peraltro, nell'ambito di una cerchia assai ristretta di soggetti, e consistente nello scambio di cose di scarso valore e di immediata utilità, nella prospettiva di una (assai parziale) "normalità" di rapporti interpersonali - non corrisponde un accrescimento delle garanzie di difesa sociale e sicurezza pubblica.

Comprensibile se riferito a detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, il divieto in esame mostra la sua irragionevolezza se necessariamente applicato anche ai detenuti assegnati al medesimo gruppo.

7.2.- La valutazione non muta nemmeno a considerare l'altra possibile *ratio* dell'applicazione del divieto all'interno del medesimo gruppo di socialità, laddove cioè si ritenga che la proibizione si giustifichi al fine d'impedire che taluno degli appartenenti al gruppo possa acquisire, attraverso lo scambio di oggetti, una posizione di supremazia nel contesto penitenziario, simbolicamente significativa nell'ottica delle organizzazioni criminali e da comunicare, come tale, all'esterno del carcere.

Questa Corte (sentenza n. 186 del 2018) ha in effetti già affermato che il manifestarsi, all'interno del carcere, di forme di "potere" dei detenuti più forti o più facoltosi, suscettibili anche di rafforzare le organizzazioni criminali, deve essere impedito «attraverso la definizione e l'applicazione rigorosa e imparziale delle regole del trattamento carcerario» e «non potrebbe, per converso, considerarsi legittimo, a questo scopo, l'impiego di misure più restrittive nei confronti di singoli detenuti in funzione di semplice discriminazione negativa, non altrimenti giustificata, rispetto alle regole e ai diritti valevoli per tutti».



A tale proposito, la già ricordata regola generale, posta dall'art. 15, comma 2, del d.P.R. n. 230 del 2000, consente la cessione o lo scambio unicamente di beni di "modico valore", sicché la possibilità di un utilizzo di beni di rilevante valore quale mezzo di accrescimento del potere in ambito carcerario è ragionevolmente da escludersi, già grazie all'applicazione della regola generale.

Nei giudizi a quibus, ad esempio, i beni che si intendevano scambiare con gli altri membri del gruppo di socialità consistevano in generi alimentari (zucchero, caffè et similia) o, comunque, di prima necessità (per l'igiene personale o la pulizia della cella) inviati dall'esterno - e quindi ulteriormente limitati ai sensi dell'art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettera c), ordin. penit. - o acquistati al cosiddetto sopravvittito.

Osserva ancora l'Avvocatura generale dello Stato che lo scambio di oggetti può essere "imposto" all'interno del medesimo gruppo di socialità dal membro di maggiore caratura criminale, allo scopo di dimostrare, attraverso l'esercizio della capacità di costringere gli altri componenti a privarsi di beni essenziali e comunque posseduti in quantità limitata, la sua attitudine a mantenere, o rafforzare, la propria posizione di supremazia, creando "condizioni di sudditanza" all'interno del gruppo, anch'esse tanto più simbolicamente significative, nell'ottica delle organizzazioni criminali, in quanto comunicabili in varia forma all'esterno del carcere.

Anche a questo riguardo, tuttavia, l'applicazione delle regole penitenziarie specificamente dettate per i gruppi di socialità consente la costante osservazione dei gruppi e l'eventuale tempestiva modifica della loro composizione, che ben può essere suggerita proprio dalla rilevazione di un'anomala frequenza e unidirezionalità degli scambi.

In conclusione, la valutazione della *ratio* in parola non conduce a mutare le considerazioni già svolte, confermandosi anche sotto questo profilo la lesione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

8.- Così come non esiste un diritto fondamentale del detenuto sottoposto al regime differenziato a cuocere cibi (sentenza n. 186 del 2018), non esiste un suo diritto fondamentale a scambiare oggetti, nemmeno con i detenuti assegnati al suo stesso gruppo di socialità. E tuttavia, sia cuocere cibi, sia scambiare oggetti, sono facoltà dell'individuo, anche se posto in detenzione, che fanno parte di quei «piccoli gesti di normalità quotidiana» (ancora sentenza n. 186 del 2018), tanto più preziosi in quanto costituenti gli ultimi residui in cui può espandersi la libertà del detenuto stesso (analogamente, sentenza n. 349 del 1993, seguita dalle sentenze n. 20 e n. 122 del 2017 e n. 186 del 2018).

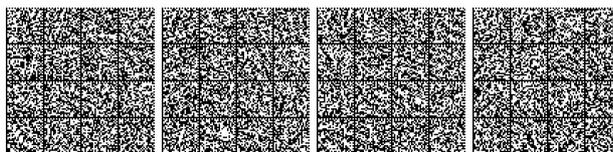
Pertanto, la compressione della possibilità di scambiare oggetti con gli altri detenuti del medesimo gruppo - espressione, questa, di una pur minimale facoltà di socializzazione - e la conseguente deroga all'applicazione delle regole ordinarie, potrebbe giustificarsi non in via generale e astratta, ma solo se esista, nelle specifiche condizioni date, la necessità in concreto di garantire la sicurezza dei cittadini, e la motivata esigenza di prevenire - come recita l'art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettera a), ordin. penit. - «contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento, contrasti con elementi di organizzazioni criminali contrapposte, interazione con altri detenuti o internati appartenenti alla medesima organizzazione ovvero ad altre ad essa alleate».

Da questo punto di vista, l'applicazione necessaria e generalizzata del divieto di scambiare oggetti anche ai detenuti appartenenti al medesimo gruppo di socialità, sconta il limite di essere frutto di un bilanciamento condotto ex ante dal legislatore, a prescindere, perciò, da una verifica in concreto dell'esistenza delle ricordate, specifiche, esigenze di sicurezza, e senza possibilità di adattamenti calibrati sulle peculiarità dei singoli casi.

È, in definitiva, la previsione *ex lege* del divieto assoluto a costituire misura sproporzionata, anche sotto questo profilo in contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

Invece, anche dopo la presente sentenza di accoglimento, in forza della disposizione di cui alla lettera a) del comma 2-*quater* dell'art. 41-bis, ordin. penit. - secondo cui la sospensione delle regole di trattamento e degli istituti di cui al comma 2 può comportare «l'adozione di misure di elevata sicurezza interna ed esterna» - resterà consentito all'amministrazione penitenziaria di disciplinare le modalità di effettuazione degli scambi tra detenuti appartenenti al medesimo gruppo (ad esempio, qualora concernenti oggetti di cui non sia consentita la detenzione durante i momenti di socialità, prevedendo in proposito una annotazione in appositi registri), nonché di predeterminare le condizioni per introdurre eventuali limitazioni (con riferimento a certi oggetti che, più di altri, si prestano ad essere veicolo di comunicazioni difficilmente decifrabili, come già previsto, ad esempio, per il divieto - già disciplinato dalla citata circolare DAP del 2 ottobre 2017 in via autonoma rispetto a quello, generale, qui censurato - di scambiare libri o copie parziali tra detenuti).

Naturalmente, tali limitazioni dovrebbero risultare giustificate da precise esigenze, da motivare espressamente, e sotto questi profili ben potrebbero essere sindacate, di volta in volta, in relazione al caso concreto, dal magistrato di sorveglianza, in attuazione di quanto disposto dagli artt. 35-bis, comma 3, e 69, comma 6, lettera b), ordin. penit.



9.- In definitiva, il divieto di scambiare oggetti prescritto dalla norma censurata, se applicato necessariamente a detenuti assegnati al medesimo gruppo di socialità, viola gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. Si giustifica perciò, ad opera di questa Corte, l'adozione di un dispositivo di accoglimento che riconduca la disposizione censurata entro i limiti del rispetto dei citati parametri costituzionali, ne elimini la necessaria applicazione anche ai detenuti che a tale medesimo gruppo siano assegnati, e ne circoscriva l'applicazione ai detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità.

L'art. 41-bis, comma 2-quater, lettera f), ordin. penit., deve pertanto essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede l'adozione delle necessarie misure di sicurezza volte a garantire che sia assicurata «la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti» anziché «la assoluta impossibilità di comunicare e scambiare oggetti tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 41-bis, comma 2-quater, lettera f), 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 prevede l'adozione delle necessarie misure di sicurezza volte a garantire che sia assicurata «la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti» anziché «la assoluta impossibilità di comunicare e scambiare oggetti tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 maggio 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200097



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 46

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 maggio 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Regione Lazio - Semplificazioni procedurali in materia di varianti urbanistiche - Modifiche alla legge regionale n. 36 del 1987 - Razionalizzazione, semplificazione ed ottimizzazione dei procedimenti di approvazione delle varianti urbanistiche e dei piani attuativi.

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Regione Lazio - Semplificazione istruttoria per l'approvazione degli strumenti urbanistici generali e dei piani attuativi - Modifiche alla legge regionale n. 38 del 1999 - Trasformazioni urbanistiche in zona agricola - Previsione che la produzione delle energie rinnovabili rientri nel novero delle attività multimprenditoriali consentite.

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Regione Lazio - Semplificazione istruttoria per l'approvazione degli strumenti urbanistici generali e dei piani attuativi - Modifiche alla legge regionale n. 38 del 1999 - Disposizioni relative all'edificazione in zona agricola, ai piani di utilizzazioni aziendali e a quelli per le attività multimprenditoriali - Consentita realizzazione di manufatti connessi alle attività agricole, con ampliamento delle relative categorie, mediante il riferimento alle attività agricole tradizionali, connesse e compatibili.

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Regione Lazio - Riordino dei procedimenti amministrativi concernenti concessioni su beni demaniali e non demaniali regionali - Funzioni dei Comuni - Rilascio delle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, ivi compresi i porti turistici, gli approdi turistici ed i punti di ormeggio nel rispetto di quanto stabilito dai piani di utilizzazione degli arenili (PUA) regionali e comunali.

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Regione Lazio - Disposizioni di semplificazione in materia ambientale - Tutela delle foreste vetuste e delle faggete depresse - Modificazione della definizione di faggeta depressa - Abbassamento della quota, da 800 m s.l.m. a 300 m s.l.m., al di sotto della quale gli ecosistemi forestali governati a fustaia a prevalenza di faggio sono definiti tali - Divieto di utilizzazione per attività produttive.

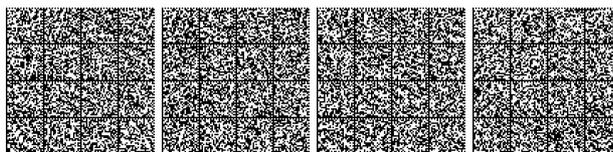
Ambiente (Tutela dell') - Norme della Regione Lazio - Disposizioni di semplificazione in materia ambientale - Anticipazione dell'autorizzazione paesaggistica ai piani di gestione e assestamento forestale e al piano poliennale di taglio, ove siano previsti interventi su beni tutelati.

Ambiente (Tutela dell') - Norme della Regione Lazio - Disposizioni di semplificazione in materia ambientale - Localizzazione di impianti fotovoltaici in zona agricola - Programmazione della produzione di energia da fonti rinnovabili e del risparmio energetico in agricoltura per le zone omogenee "E" di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968, prevista dal piano energetico regionale (PER) in coordinamento con il piano agricolo regionale (PAR) - Individuazione delle aree idonee all'installazione delle diverse tipologie di impianti energetici e i limiti del relativo dimensionamento - Consentita produzione di energia da fonti rinnovabili, in attesa del PER.

– Legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione), artt. 5; 6, comma 1, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*); 7, comma 7, lettera *c*); 9, comma 9, lettera *d*), numero 1), e comma 16; e 10, comma 11.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587; Pec per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 legalmente domicilia;

Contro la Regione Lazio (c.f. 80143490581), in persona del Presidente *pro tempore*, con sede in Roma - via Rosa Raimondi Garibaldi n. 7, CAP 00145;



Per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1, pubblicata nel B.U.R. n. 17 - Supplemento 2, del 27 febbraio 2020, recante: «Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione», limitatamente agli articoli 5; 6, comma 1, lett. *b)*, *c)* *d)* ed *e)*; 7, comma 7, lett. *c)*; 9, comma 9, lett. *d)* n. 1) e comma 16; 10, comma 11, come da delibera del Consiglio dei ministri del 24 aprile 2020.

Nel B.U.R. n. 17 del 27 febbraio 2020, supplemento 2, è stata pubblicata la legge regionale Lazio 27 febbraio 2020 n. 1 recante «Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione».

Il Governo ritiene che tale legge sia censurabile nelle disposizioni *supra* indicate.

Propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti

MOTIVI

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 5, della legge Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost., in riferimento agli articoli 143 e 145, del Codice dei Beni Culturali di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (norme interposte).

La legge della regione Lazio n. 1 del 2020, all'art. 5, reca alcune disposizioni contrastanti con la competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.), e con le disposizioni del Codice dei Beni Culturali, decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42

Nel dettaglio.

L'art. 5, è rubricato espressamente «Semplificazioni procedurali in materia di varianti urbanistiche». Modifiche alla legge regionale 2 luglio 1987, n. 36 «Norme in materia di attività urbanistico - edilizia e snellimento delle procedure» e alla legge regionale 18 luglio 2017, n. 7 «Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio» e successive modifiche».

La disposizione è illegittima costituzionalmente in quanto apporta modifiche alla disciplina dei procedimenti di approvazione delle varianti urbanistiche e dei piani attuativi dello strumento urbanistico generale, ponendosi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in ordine alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, in quanto non in linea con le disposizioni dettate in materia dal Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

In particolare, nel testo della norma non vi è alcun richiamo, nè alle procedure di adeguamento e conformazione degli strumenti urbanistici al Piano paesaggistico, nè alla partecipazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo al procedimento di conformazione e adeguamento, che la Regione deve obbligatoriamente assicurare ai sensi dell'art. 145, commi 4 e 5, del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

In tale quadro regolatorio della pianificazione territoriale, in particolare, una posizione di assoluta preminenza è attribuita al Piano paesaggistico, approvato sulla base dell'intesa tra lo Stato e la Regione.

Gli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice sanciscono infatti l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica.

La sovraordinazione del piano paesaggistico è già stata riconosciuta dalla giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, che ha avuto modo di affermare che «sul territorio vengono a gravare più interessi pubblici: da un lato, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.; dall'altro, quelli riguardanti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati, in virtù del terzo comma dello stesso art. 117, alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. In definitiva, si «tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti» (così la citata sentenza n. 367 del 2007). Ne consegue, sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di paesaggio, la «separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro», prevalendo, comunque, «l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica» (sentenza n. 182 del 2006). È in siffatta più ampia prospettiva che, dunque, si colloca il principio della «gerarchia» degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del decreto legislativo n. 42 del 2004». (così Corte cost. n. 180 del 2008; in senso conforme già la sentenza n. 367 del 2007).



Orbene, in tale disegno normativo, si colloca la previsione secondo la quale la verifica della coerenza con il piano paesaggistico degli altri strumenti di pianificazione deve necessariamente avvenire con la partecipazione dei competenti organi del Ministero.

L'art. 145, comma 5, del Codice stabilisce, infatti, che «La Regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo».

Tale riferimento procedimentale, ma con risvolti evidentemente sostanziali, costituisce un vincolo cogente ed imprescindibile, nella disciplina dell'intera materia.

È infatti costante nella giurisprudenza di codesta Corte il riferimento alla necessità della pianificazione condivisa, in tali fattispecie. In particolare, con la sentenza n. 178/2018, si è espressamente affermata l'illegittimità costituzionale di una normativa regionale avente ad oggetto modifiche al vincolo di integrale di conservazione di singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici, per taluni interventi. poiché «La resistente ha proceduto in modo unilaterale e non attraverso la pianificazione condivisa conformemente ai parametri interposti indicati, cui è riconosciuto il rango di norme di grande riforma economico-sociale; in ogni caso, in presenza di più competenze — quella dello Stato in materia ambientale, e quella della resistente in materia di edilizia ed urbanistica, così intrecciate ed interdipendenti in relazione alla fattispecie in esame — la concertazione legislativa ed amministrativa risulta indefettibile».

E ancora si è affermato che le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio si impongono al rispetto del legislatore Regionale, anche in considerazione della loro natura di norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 210 del 2014 e n. 51 del 2006). Detto rispetto comporta, tra l'altro, che le Regioni non possono assumere, unilateralmente, decisioni che liberino dal vincolo ambientale porzioni del territorio.

«Il modello procedimentale che permette la conciliazione degli interessi in gioco e la coesistenza dei due ambiti di competenza legislativa statale e regionale è quello che prevede la previa istruttoria e il previo coinvolgimento dello Stato nella decisione di sottrarre eventualmente alla pianificazione ambientale beni che, almeno in astratto, ne fanno “naturalmente” parte. (Corte cost. sent. 103/17).

La norma regionale, che tale vincolo “concertativo-procedimentale” ha mancato di richiamare, sostanzialmente superandolo (*rectius*: “elidendolo”), risulta pertanto costituzionalmente illegittima.

Oltre quanto precede, nelle disposizioni impugnate manca un rinvio alle procedure di adeguamento e conformazione degli strumenti urbanistici comunali al PTPR, così come disciplinate dall'art. 65 delle Norme di Piano, oggetto della deliberazione del Consiglio regionale del Lazio n. 5 del 2019, di approvazione del «Piano territoriale paesistico regionale (PTPR)», pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Lazio il 13 febbraio 2020.

A tal proposito, va evidenziato che le predette Norme di Piano, compreso l'art. 65, proprio laddove unilateralmente modificate dalla Regione Lazio rispetto alla precedente versione concordata con il Ministero, sono già state sottoposte al vaglio di codesta Ecc.ma Corte costituzionale (con conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 134 Cost., avente ad oggetto la predetta deliberazione con la quale la Regione Lazio ha illegittimamente approvato in via unilaterale i PTPR), perché ritenute violative del principio di rilievo costituzionale di copianificazione paesaggistica obbligatoria (costante nella giurisprudenza sopra richiamata), che, anche sotto tale ulteriore profilo, viene violato dalla norma in esame.

La ripresa dei lavori di copianificazione tra la Regione e il Ministero, successivamente alla deliberazione n. 5 citata, ha comunque consentito l'elaborazione di un nuovo testo normativo, comprensivo anche dell'art. 65, confluito come Allegato alla proposta di deliberazione consiliare n. 42 del 2020 formulata dalla Giunta regionale. Per assicurare la legittimità costituzionale della disciplina regionale nella materia *de qua* è quindi necessario che si faccia riferimento a tale ultima formulazione, condivisa con il Ministero e coerente con l'impianto del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

2. *Illegittimità dell'art. 6, comma 1, lett. b), c), d) ed e), per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, con riferimento agli artt. 20, 21, 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (norme interposte).*

Illegittimo risulta anche l'art. 6 rubricato «Semplificazione istruttoria per l'approvazione degli strumenti urbanistici generali e dei piani attuativi. Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 “Norme sul governo del territorio” e successive modifiche».

In particolare, il comma 1, lett. b), di tale articolo, sostituisce il comma 2, dell'art. 54, della legge n. 38 del 1999, che disciplina le trasformazioni urbanistiche in zona agricola.



Per effetto della novella, il predetto comma 2 assume la seguente formulazione: «Nel rispetto degli articoli 55, 57 e 57-bis e dei regolamenti ivi previsti, nelle zone agricole sono consentite le attività rurali aziendali come individuate all'art. 2 della legge regionale n. 14/2006, comprensive delle attività multimprenditoriali individuate dal medesimo art. 2. Rientrano nelle attività multimprenditoriali le seguenti attività:

- a) turismo rurale;
- b) trasformazione e vendita diretta dei prodotti derivanti dall'esercizio delle attività agricole tradizionali;
- c) ristorazione e degustazione dei prodotti tipici derivanti dall'esercizio delle attività agricole tradizionali;
- d) attività culturali, didattiche sociali, ricreative, sportive e terapeutico - riabilitative;
- e) accoglienza ed assistenza degli animali;
- f) produzione delle energie rinnovabili.».

L'attività di «produzione delle energie rinnovabili» viene, quindi, espressamente inclusa tra le attività «multimprenditoriali», generalmente consentite in zona agricola.

In tal modo, la Regione Lazio amplia significativamente le categorie delle attività ritenute “compatibili” con il territorio rurale, con la finalità di agevolare l'utilizzo del territorio agricolo per la produzione di energia da fonti rinnovabili; tuttavia, ciò avviene prescindendo da una valutazione sulla effettiva capacità produttiva e vocazione culturale del territorio, oltre che dai suoi valori paesaggistici.

Già in altre occasioni, codesta Corte aveva avuto modo di affermare (in fattispecie similari, sentenza n. 103/17) la sussistenza di un generale «favor per la conservazione della destinazione pubblica», strettamente legato alla «connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali; con la conseguenza che ogni ipotesi di cambio di “classificazione”» deve assolutamente soggiacere al meccanismo concertativo.

La modifica normativa qui contestata, invece, consente in concreto una vera e propria riconversione funzionale di ampie porzioni (anche centinaia di ettari) di territorio da agricolo a industriale, al di là di qualsiasi strumento di pianificazione di settore, e pertanto in assenza di una effettiva, preventiva, mirata e necessaria programmazione degli interventi di trasformazione del territorio regionale, da compiersi in prima istanza nel piano paesaggistico regionale.

La norma, infatti, omette l'imprescindibile espresso richiamo alla necessità di adeguarsi alle previsioni della pianificazione paesaggistica, previamente condivisa mediante intesa con lo Stato, oltre che del PER e delle altre leggi regionali.

In assenza di tale richiamo, la normativa regionale deve ritenersi illegittima, in quanto violativa della sfera di competenza esclusiva riservata allo Stato, ex art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione (rispetto al quale le disposizioni degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio costituiscono norme interposte).

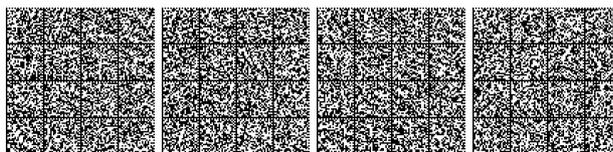
Con l'ulteriore diretta ed inevitabile conseguenza di pregiudicare l'interesse costituzionale alla tutela del paesaggio, in violazione dell'art. 9 della Costituzione, che costituisce valore primario e assoluto (Corte cost. 367 del 2007).

Al riguardo, codesta Corte ha avuto modo di precisare, in termini generali, che: “Sul territorio (...) «vengono a trovarsi di fronte» — tra gli altri — «due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni» (sentenza n. 367 del 2007, punto 7.1 del Considerato in diritto). Fermo restando che la tutela del paesaggio e quella del territorio sono necessariamente distinte, rientra nella competenza legislativa statale stabilire la linea di distinzione tra le ipotesi di nuova costruzione e quelle degli altri interventi edilizi. Se il legislatore regionale potesse definire a propria discrezione tale linea, la conseguente difformità normativa che si avrebbe tra le varie Regioni produrrebbe rilevanti ricadute sul «paesaggio [...] della Nazione» (art. 9 Cost.), inteso come «aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale» (sentenza n. 367 del 2007), e sulla sua tutela” (sentenza n. 309 del 2011).

La disciplina regionale censurata, invece, prevedendo in modo generalizzato la possibile destinazione di aree agricole alla produzione di energie rinnovabili, pretermette il ruolo proprio del piano paesaggistico nell'individuazione degli usi compatibili (o non compatibili) con i beni soggetti a tutela paesaggistica.

Le disposizioni contrastano, nello specifico, con la scelta del legislatore statale di rimettere alla pianificazione la disciplina d'uso dei beni paesaggistici (c.d. vestizione dei vincoli), ai fini dell'autorizzazione degli interventi: scelta esplicitata negli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturale e del paesaggio, costituenti norme interposte rispetto al parametro costituzionale di cui agli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

A questo proposito, la parte III del Codice dei beni culturali (dedicata a i beni paesaggistici) delinea un sistema organico di tutela del paesaggio (come bene di rango costituzionale), inserendo i tradizionali strumenti del provvedimento impositivo del vincolo e dell'autorizzazione paesaggistica nel quadro della pianificazione paesaggistica del territorio, che deve essere elaborata concordemente da Stato e Regione.



Tale pianificazione concordata prevede, per ciascuna area tutelata, le cd. prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e stabilisce la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni.

Il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia, ha assegnato al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. Gli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice di settore sanciscono, infatti, l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro coerenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché, come già sopra evidenziato, l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica.

Dispone espressamente l'art. 145 comma 3 che «Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette».

E la giurisprudenza di codesta Corte ha affermato «sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di paesaggio, la «separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro», prevalendo, comunque, «l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica» (sentenza n. 182 del 2006 e n. 180 del 2008, cit.).

La disposizione regionale in esame, pertanto, si pone in conflitto con la normativa statale, laddove consente trasformazioni del territorio agricolo, anche paesaggisticamente vincolato, in contrasto con la vocazione naturale del territorio e a discapito della sua conservazione e integrità, senza richiamare espressamente la disciplina dettata al riguardo dal piano paesaggistico.

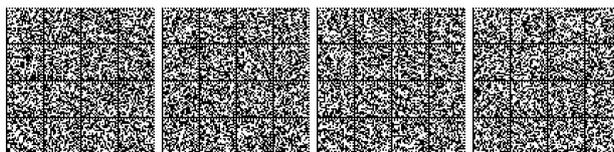
Ciò posto, va anche evidenziato come la Regione Lazio sia a tutt'oggi priva di un piano paesaggistico concordato con il Ministero. La Regione, come già rilevato, con la delibera del Consiglio regionale n. 5 del 2019 (oggetto di impugnativa da parte del Governo davanti a codesta Ecc.ma Corte) ha approvato unilateralmente un piano, in violazione dei principi sopra richiamati principio di leale collaborazione, in quanto da tempo erano in corso i lavori di co-pianificazione con il Ministero. Con la pubblicazione di tale deliberazione, in data 13 febbraio 2020, nel Bollettino regionale, tale piano ha assunto piena efficacia nel territorio regionale, ancorché, *medio tempore*, i lavori di co-pianificazione erano ripresi e avevano portato all'elaborazione di un nuovo testo condiviso, allo stato non approvato dal Consiglio regionale.

Anche alla luce della mancanza, nel territorio regionale, di un piano paesaggistico oggetto di pianificazione congiunta con il Ministero, quindi, la disciplina introdotta dalla legge regionale impugnata avrebbe dovuto, a maggior ragione, espressamente subordinare l'applicabilità delle previsioni in materia di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in aree agricole, alla previa definizione di un quadro di regole condiviso con il Ministero nell'ambito della pianificazione paesaggistica. Ciò anzitutto allo scopo di evitare che, in sede di rilascio delle autorizzazioni, le singole trasformazioni vengano valutate singolarmente, omettendo di considerare complessivamente il contesto ambientale paesaggistico, la cui tutela è specificamente demandata dal legislatore nazionale proprio al piano paesaggistico.

Sul punto, va ribadito che codesta Corte ha da tempo affermato l'esistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (Corte cost. n. 86 del 2019) e ha rimarcato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (Corte cost., n. 182 del 2006; *cf.* anche la sentenza n. 272 del 2009).

La disposizione regionale censurata si pone in contrasto con tali principi, in quanto, di fatto, prescinde dal piano paesaggistico, nei termini sopra indicati.

L'art. 6 della legge regionale in esame risulta, quindi, costituzionalmente illegittimo laddove, nel disciplinare le attività «multimpreditoriali» consentite in zona agricola e nel prevedere, tra queste, espressamente la produzione delle energie rinnovabili, richiama soltanto il rispetto della normativa regionale, ma non prevede analoga clausola in favore del piano paesaggistico (frutto di elaborazione congiunta con il Ministero), ai sensi degli articoli 135, comma 1, e 143, comma 2, del Codice di settore.



In particolare, la suddetta disposizione si pone in contrasto con la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *s*), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Da quanto precede, inoltre, deriva ulteriormente la violazione dell'art. 9 della Costituzione — il quale pone la tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto (*cf.* Corte cost. n. 367 del 2017) — in considerazione del potenziale pregiudizio ai beni tutelati derivante dagli interventi incentivati dalla legge regionale.

Per tali ragioni si chiede la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata.

Ugualmente viziato risultano le disposizioni introdotte con le lettere *c*), *d*) ed *e*) del comma 1, dell'art. 6, della legge regionale n. 1/20, relative all'edificazione in zona agricola e ai PUA - Piani di utilizzazione aziendale.

In particolare, vengono disposte le seguenti modifiche agli articoli 55, 57 e 57-*bis* della legge n. 38 del 1999:

«*c*) all'art. 55:

1) dopo il comma 5 sono inseriti i seguenti:

“5-*bis*. La superficie funzionale alla realizzazione del programma di miglioramento aziendale è definita superficie aziendale asservita. Tale superficie non può essere inferiore alla superficie in grado di generare, se previsto, l'indice fondiario utilizzato.

5-*ter*. I manufatti presenti all'interno dell'azienda agricola di cui al comma 4 sono denominati fabbricati aziendali. Costituiscono i fabbricati aziendali le strutture adibite a scopo abitativo denominate abitazioni rurali di cui all'art. 57, comma 3, e gli annessi agricoli strumentali di cui al comma 5-*quater*.”

5-*quater*. Gli annessi agricoli sono i manufatti strumentali all'esercizio delle attività di cui all'art. 54, comma 2 e sono classificati nelle seguenti categorie:

a) annessi agricoli tamponati: strutture chiuse su tutti i lati. Sono considerati annessi agricoli tamponati anche le strutture realizzate al di sotto della superficie del piano di campagna. La realizzazione di annessi agricoli tamponati interrati è sempre sottoposta all'approvazione di un PUA di cui all'art. 57;

b) annessi agricoli stamponati: strutture completamente aperte su tutti i lati ovvero aperte su un unico lato nel caso in cui gli altri lati siano tamponati, senza utilizzo di finestre, sino ad un terzo dell'altezza massima del fabbricato calcolata dal piano di campagna fino alla gronda. Gli annessi agricoli stamponati, salvo quanto diversamente e più restrittivamente indicato dai piani urbanistici comunali, dai piani territoriali o dalla pianificazione di settore, possono essere realizzati su un lotto minimo non inferiore a 30.000 metri quadrati, con un rapporto di 0,002 metri quadrati per metro quadrato di terreno ed una altezza massima di 7,5 metri;

c) annessi agricoli produttivi: volumi tecnici o manufatti realizzati e utilizzati esclusivamente per il soddisfacimento di specifiche necessità tecniche dell'azienda. Con deliberazione della Giunta regionale sono individuate le relative tipologie e caratteristiche quali silos, concimaie, vasche per raccolta acqua, strutture destinate alla produzione di biogas come da previsione degli articoli 214, 215 e 216 del decreto legislativo n. 152/2006, nonché piscine realizzabili solo se adibite al servizio delle attività multifunzionali di tipo agrituristico di cui alla legge regionale n. 14/2006 e di quelle integrate e complementari di cui all'art. 3 della legge regionale n. 14/2006 e all'art. 54, comma 2. Gli annessi agricoli produttivi sono realizzabili tramite presentazione e approvazione di un PUA redatto ai sensi della presente legge, fatto salvo per gli annessi produttivi “serre” di cui alla legge regionale 12 agosto 1996, n. 34 (Disciplina urbanistica per la costruzione delle serre) e successive modifiche;

d) annessi agricoli misti: manufatti costituiti, nel medesimo corpo di fabbrica, da più tipologie tra quelle indicate nelle lettere *a*), *b*) e *c*).»;

2) al comma 6:

2.1 dopo le parole: “gli annessi agricoli” e inserita la seguente: “strumentali”;

2.2 dopo le parole: “con copertura a tetto” sono aggiunte le seguenti: “I comuni, nei propri strumenti urbanistici, possono prevedere per la nuova edificazione di annessi agricoli stamponati un'altezza fino a 7,50 metri lineari, anche con una diversa tipologia di copertura dei manufatti”;

3) al comma 7 le parole: “per lavorazioni agricole” sono sostituite dalle seguenti: “per attività agricole tradizionali di cui alla legge regionale n. 14/2006”;



4) al comma 9 dopo le parole: “non sono consentiti interventi di nuova edificazione” sono aggiunte le seguenti: “, ad esclusione di quanto previsto nell’art. 57. Gli interventi di nuova edificazione di cui al cominci 5-*quater*, lettera b), sono realizzati detraendo le superfici degli annessi stamponati esistenti”;

5) dopo il comma 13 è aggiunto il seguente:

«13-*bis*. Le amministrazioni comunali trasmettono alla direzione regionale competente in materia di agricoltura, entro tre mesi dalla comunicazione di fine lavori o dal momento dell’inizio attività, i dati significativi relativi alla nuova edificazione autorizzata nelle zone omogenee E, nonché i dati significativi dei PUA approvati ai sensi degli articoli 57, 57-*bis* e 57-*ter*. I dati significativi oggetto di trasmissione sono i seguenti: dati di individuazione anagrafica e amministrativa dell’impresa, motivazione della presentazione, denominazione delle attività interessate tra quelle previste all’art. 54, comma 2, lettere a) e b), numero di fabbricati manufatti e relative dimensioni in termini di volumetria complessiva realizzata e le eventuali infrastrutture realizzate e/o ampliate a servizio della nuova edificazione realizzata. Qualora la nuova autorizzazione sia funzionale all’esercizio di attività rurali aziendali che prevedano la trasmissione di dati funzionali agli elenchi di cui alla legge regionale n. 14/2006, l’invio dei dati è contestuale all’invio dei dati necessari alla gestione degli elenchi. Presso la direzione regionale è istituito il registro delle trasformazioni effettuate in zona agricola. La direzione regionale agricoltura elabora, sulla base dei dati pervenuti e con cadenza annuale, una relazione sulle trasformazioni effettuate in zona agricola e la trasmette alle commissioni consiliari competenti in materia di urbanistica ed agricoltura.»;

d) all’art. 57:

1) al comma 1 la parola: “sviluppo” è sostituita dalle seguenti: “miglioramento aziendale”;

2) al comma 2:

2.1 alle lettere b) e c) le parole: “di cui all’art. 55, comma 6” sono soppresse;

2.2 dopo la lettera e) sono aggiunte le seguenti:

«e-*bis*) la deroga al dimensionamento degli annessi agricoli stamponati di cui all’art. 55, comma 5-*quater*, lettera b);

e-*ter*) la realizzazione degli annessi agricoli produttivi di cui all’art. 55, comma 5-*quater*, lettera c);

e-*quater*) la realizzazione di annessi agricoli tamponati utilizzando, qualora previsto dagli strumenti urbanistici comunali, il rapporto massimo di 0,008 metri quadrati per metro quadrato di terreno di cui all’art. 55, comma 6;

e-*quinquies*) la rifunzionalizzazione e la nuova edificazione per le attività multifunzionali identificate all’art. 2 della legge regionale n. 14/2006 con esclusione dell’introduzione dell’attività agrituristica all’interno dell’abitazione rurale dell’imprenditore agricolo, come previsto dall’art. 15 della legge regionale n. 14/2006.»;

3) al cominci 3 le parole: “strutture adibite a scopo abitativo” sono sostituite dalle seguenti: “abitazioni rurali”;

4) dopo la lettera g) del comma 6 è aggiunta la seguente:

«g-*bis*) alla verifica del rispetto degli obblighi di cui al comma 8 e dei vincoli previsti all’art. 58 e alla corretta individuazione della superficie aziendale asservita.»;

5) al comma 7:

5.1 le parole: “ed e)” sono sostituite dalle seguenti: “, e), e-*bis*), e-*ter*), e-*quater*) ed e-*quinquies*)”;

5.2 le parole: “I comuni nei propri strumenti urbanistici possono prevedere per la nuova edificazione di annessi agricoli da realizzare previa approvazione di un PUA indici fondiari fino ad un massimo di 0,008 metri quadrati per metro quadro di terreno; in tal caso il relativo PUA è approvato dalla struttura tecnica comunale competente.” sono soppresse;

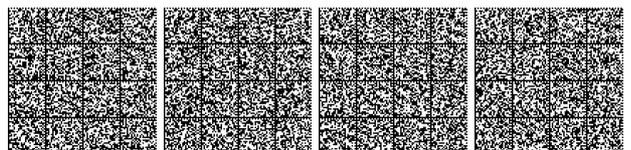
6) al comma 8:

6.1 dopo le parole: “Il PUA è rilasciato” sono inserite le seguenti: “anche con le modalità del procedimento unico di cui agli articoli 7 ed 8 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell’art. 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) e successive modifiche”;

6.2 dopo le parole: “oltre a quanto previsto dall’art. 76” sono inserite le seguenti: “specificatamente per la convenzione”;

6.3 alla lettera a) le parole: “, in relazione ai quali è richiesta la realizzazione di nuove costruzioni rurali” sono soppresse;

6.4 alla lettera b) dopo le parole: “destinazione d’uso rurale” sono inserite le seguenti: “, qualora presente, “;



6.5 alla lettera *d*) le parole: “il fondo” sono sostituite dalle seguenti: “la superficie aziendale asservita”;

7) al comma 10 le parole: “all’atto del fine lavori e alla conclusione del procedimento di presentazione della SCIA amministrativa per l’inizio attività” sono sostituite dalle seguenti: “all’atto del fine lavori e/o alla conclusione del procedimento di presentazione dell’inizio attività”;

e) all’art. 57-*bis*:

1) alla rubrica le parole: “integrate e complementari” sono sostituite dalla seguente: “multimprenditoriali”;

2) al comma 1:

2.1 le parole: “Le attività integrate e complementari di cui all’art. 54, comma 2, lettera *b*), possono essere introdotte e svolte all’interno dell’azienda agricola in regime di connessione con le attività agricole aziendali” sono sostituite dalle seguenti: “Le attività multimprenditoriali di cui all’art. 2 della legge regionale n. 14/2006 integrate e complementari all’attività agricola e compatibili con la destinazione di zona agricola possono essere introdotte e svolte all’interno dell’azienda agricola in regime di connessione con le attività agricole aziendali di cui all’art. 2 della legge regionale n. 14/2006”;

2.2 la lettera *c*) è abrogata;

3) al comma 2:

3.1 le parole: “Le attività integrate e complementari di cui all’art. 54, comma 2, lettera *b*), possono essere svolte anche da soggetti diversi da quelli di cui all’art. 57, comma 1:” sono sostituite dalle seguenti: “Le attività multimprenditoriali sono svolte esclusivamente da soggetti diversi da quelli di cui all’art. 55, comma 4”;

3.2 dopo le parole: “Nell’ambito del regime di connessione gli imprenditori agricoli” sono inserite le seguenti: “di cui all’art. 57, comma 1,”;

3.3 le parole: “che esercitano le attività integrate e complementari” sono sostituite dalle seguenti: “che esercitano le attività multimprenditoriali”;

4) al comma 3 le parole: “integrate e complementari di cui all’art. 54, comma 2, lettera *b*)”, sono sostituite dalla seguente: “multimprenditoriali”;

5) al comma 4 le parole: “di cui all’art. 54, comma 2, lettera *b*),” sono sostituite dalla seguente: “multimprenditoriali”;

6) al comma 5 le parole: “di cui all’art. 54, comma 2, lettera *b*)” sono sostituite dalla seguente: “multimprenditoriali”;

7) al comma 8 le parole: “integrate e complementari” sostituite dalla seguente: “multimprenditoriali”;

8) il comma 9 è abrogato;

9) al comma 12:

9.1 alla lettera *a*) le parole: “integrate e complementari” sono sostituite dalla seguente: “multimprenditoriali”;

9.2 la lettera *b*) è sostituita dalla seguente:

«*h*) le condizioni per la costituzione e per la permanenza del regime di connessione tra le attività agricole aziendali di cui all’art. 2 della legge regionale n. 14/2006 e le attività multimprenditoriali, nonché le conseguenze del venir meno del regime di connessione;»;

10) al comma 13 le parole: “delle attività di cui all’art. 54, comma 2, lettera *b*), in violazione dei commi 3, 4 e 5” sono sostituite dalle seguenti: “delle attività multimprenditoriali, in violazione dei commi 3, 4, 5 e 11”.

Come si evince dal tenore letterale delle disposizioni riportate, esse consentono di realizzare manufatti connessi alle attività agricole, ampliando sensibilmente le relative categorie mediante il riferimento «alle attività agricole tradizionali, connesse e compatibili» e prevedendo, tra i vari interventi possibili, perfino la realizzazione di piscine.

Anche in questo caso, quindi, la Regione pretende di consentire la trasformazione indiscriminata delle aree agricole, senza una definizione preventiva degli interventi compatibili con il contesto, che deve avvenire nell’ambito piano paesaggistico previamente elaborato d’intesa con lo Stato.

Gli effetti di tale estensione della facoltà di trasformazione coinvolgono, potenzialmente, anche contesti tutelati, come le aziende agricole situate in aree vincolate, oggetto di specifica previsione nelle Norme del PTPR (art. 52) approvate e pubblicate nel Bollettino Ufficiale regionale del 13 febbraio 2020 (la cui formulazione attuale, come ricordato, non è stata condivisa con il Ministero ed è pertanto già all’attenzione di codesta Corte costituzionale, innanzi alla quale è stato proposto conflitto di attribuzioni).



Anche per tali norme, quindi, vale quanto già argomentato con riferimento al comma 1, lett. *b*), del medesimo art. 6, in merito alla tutela paesaggistica, di cui alla parte III del Codice dei beni culturali (dedicata a i beni paesaggistici).

Come già detto, quest'ultimo, delineando un sistema organico di tutela del paesaggio (come bene di rango costituzionale), ha inserito i tradizionali strumenti del provvedimento impositivo del vincolo e dell'autorizzazione paesaggistica nel quadro della pianificazione paesaggistica del territorio, che deve essere elaborata concordemente da Stato e Regione.

In tale pianificazione concordata, il legislatore nazionale (con potestà legislativa esclusiva in materia) ha assegnato al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. Gli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice di settore sanciscono, infatti, l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché, come già sopra evidenziato, l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica.

E la giurisprudenza di codesta Corte ha affermato "sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di paesaggio, la «separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro», prevalendo, comunque, «l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica» (sentenza n. 182 del 2006 e n. 180 del 2008, cit.).

Le disposizioni regionali in esame, pertanto, si pongono in conflitto con la normativa statale, laddove consentono trasformazioni del territorio agricolo, anche paesaggisticamente vincolato, in contrasto con la vocazione naturale del territorio e a discapito della sua conservazione e integrità, senza richiamare espressamente la disciplina dettata al riguardo dal piano paesaggistico.

Posto quanto precede, gli interventi resi possibili dalla disposizione impugnata impattano ulteriormente su manufatti di interesse culturale, tutelati ai sensi della parte II del Codice dei beni culturali e del paesaggio. A tale proposito, deve evidenziarsi che, in base all'art. 20, comma 1, del medesimo Codice, «I beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione».

È pertanto del tutto estranea alle attribuzioni regionali la disciplina delle possibili modificazioni di beni culturali sottoposti a tutela, essendo tale disciplina rimessa esclusivamente allo Stato.

Sul punto, costante è l'orientamento di codesta Corte, in merito alla distinzione tra le competenze legislative statali e regionali, riservando allo Stato la competenza tutte le volte in cui oggetto della disciplina sia un bene tutelato, anche avendo riguardo al "supporto materiale" inciso dalla normativa.

In particolare, già con la sentenza n. 9 del 2004 è stato evidenziato come rientri tra le attività costituenti tutela, riservata in via esclusiva allo Stato, quella diretta «a conservare i beni culturali e ambientali», ossia volta «principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale».

Non spetta, pertanto, alla Regione dettare una disciplina volta a individuare le modificazioni e gli interventi consentiti, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi della parte II del Codice dei beni culturali e del paesaggio (conforme anche sentenza n. 401/07).

Le disposizioni regionali in esame, dunque, risultano illegittime per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 20, 21, 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché per violazione dell'art. 9 della Costituzione.

3. Illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 7, lett. *c*) recante disposizioni in materia di «Riordino dei procedimenti amministrativi concernenti concessioni su beni demaniali e non demaniali regionali», per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. *s*), della Costituzione, con riferimento alle previsioni degli articoli 135, 142, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (norme interposte).

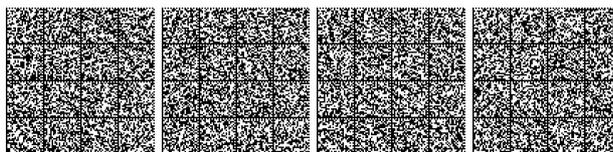
Parimenti illegittimo deve ritenersi l'art 7, lett. *c*) della legge impugnata, che modifica il comma 1 dell'art. 10 della legge regionale n. 53 del 1998, attribuendo ai comuni il rilascio della concessione dei beni del demanio marittimo per i porti turistici, gli approdi turistici e punti di ormeggio, sulla base di quanto stabilito dal PUA (Piano di utilizzazione degli arenili) regionale e dai rispettivi PUA comunali (nuovo numero 2-*quater*).

Così la norma impugnata:

«e) al comma 1 dell'art. 10:

1) dopo il numero 2-*ter* della lettera *a*) è inserito il seguente:

«2-*quater*) il rilascio delle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, ivi compresi i porti turistici, gli approdi turistici ed i punti di ormeggio, fatte salve le concessioni riservate allo Stato ai sensi della normativa vigente, nonché le funzioni e i compiti amministrativi delegati ai comuni relativi alle aree del demanio marittimo per finalità turistico e ricrea-



tive, il rilascio delle concessioni di cui al presente comma avviene nel rispetto di quanto stabilito dal PUA (Piano di utilizzazione degli arenili) regionale e dai rispettivi PUA comunali. Il comune può determinare oneri istruttori per i procedimenti relativi all'esercizio delle funzioni ad esso attribuite;»;

2) dopo la lettera *a)* è inserita la seguente:

“*a-bis*) le funzioni amministrative concernenti la gestione delle infrastrutture insistenti sulle aree portuali lacuali;”».

Orbene, tale disposizione, nell'attribuire ai comuni tali funzioni, non fa alcun riferimento alla necessità di verificare la coerenza dei predetti PUA con la disciplina di tutela delle fasce costiere marittime, e quindi degli arenili, contenuta nel piano paesaggistico.

La previsione della legge regionale, infatti, ha cura di stabilire un preciso parametro di riferimento per il rilascio dei titoli da parte dei comuni (i PUA regionale e comunale), ma non si occupa di prevedere — come è doveroso da parte dell'Ente, ai sensi dell'art. 145, comma 5, del Codice dei beni culturali e del paesaggio — che tali strumenti possano costituire un punto di riferimento soltanto se e in quanto conformi a un piano paesaggistico approvato previa intesa con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Anche in relazione a tale disposizione occorre ricordare che la Regione non è attualmente munita di un piano paesaggistico approvato previa intesa con lo Stato, atteso che il PPTR recentemente entrato in vigore non è conforme all'intesa intercorsa con il Ministero e, per questa ragione, è stato impugnato innanzi alla Corte costituzionale mediante conflitto di attribuzioni.

La disposizione qui censurata risulta costituzionalmente illegittima in quanto rende possibile il rilascio delle concessioni, sulla base dei PUA, al di fuori del quadro della pianificazione paesaggistica definita previa intesa con il competente Ministero.

Ancora una volta, quindi, la disposizione “sfugge” al piano paesaggistico, sottraendo alla “sede” stabilita per legge la pianificazione delle aree costiere, sottoposte a tutela paesaggistica *ope legis*, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. *a)* del Codice, proprio per la loro fragilità, in considerazione dell'uso massiccio delle coste per finalità turistiche, economiche, commerciali, ecc.

Da ciò la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *s)*, della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte le previsioni degli articoli 135, 142, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Anche in questo caso, inoltre, la disciplina determina una evidente diminuzione della tutela per il bene paesaggistico, ponendosi in contrasto con l'art. 9 della Costituzione.

4. Illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 9, lett. d) n. 1, e 16, della legge Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1, per contrasto con gli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. s) Cost., in riferimento all'art. 142 codice dei beni culturali (norma interposta).

Il comma 9, lett. *d)*, n. 1), della legge impugnata, modifica la legge regionale n. 39 del 2002, recante «Norme in materia di gestione delle risorse forestali».

In particolare, viene modificata la definizione di “faggeta depressa” contenuta nel comma 2 dell'art. 34-*bis* della predetta legge regionale, abbassando la quota al di sotto della quale gli ecosistemi forestali governati a fustaia a prevalenza di faggio sono definiti tali, da 800 metri s.l.m. (come era in precedenza), a 300 metri s.l.m.

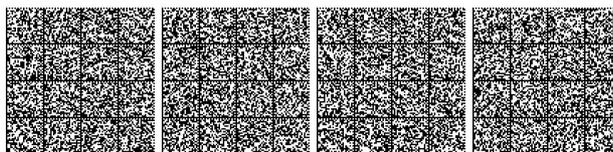
Così la disposizione impugnata: *d)* all'art. 34-*bis*: 1) al comma 2 le parole: “degli 800 m s.l.m.” sono sostituite dalle seguenti: “dei 300 m s.l.m.”.

La novella ha una diretta incidenza sull'ambito applicativo della disposizione del comma 3, ultimo periodo, dello stesso art. 34-*bis* della legge regionale n. 39 del 2002, ove si stabilisce che «Per le faggete depresse di cui al comma 2 sono vietate le utilizzazioni per finalità produttive fatto salvo i tagli necessari per la conservazione della faggeta o per motivi di pubblica incolumità».

Al riguardo, occorre tenere presente che “i territori coperti da foreste e da boschi” sono sottoposti a tutela paesaggistica ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. *g)*, del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'effetto della norma regionale censurata è, quindi, quello di prevedere in modo indiscriminato, per tutto il territorio regionale, e al di fuori della pianificazione paesaggistica, una norma applicabile in modo uniforme alle aree boscate a faggeta, diminuendo, nuovamente, il livello della relativa tutela.

Anche in questo caso, è pertanto ravvisabile la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *s)*, della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte le previsioni degli articoli 135, 142, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché la lesione del principio fondamentale della tutela del paesaggio, di cui all'art. 9 della Costituzione, per le ragioni già sopra illustrate.



Il comma 16 del medesimo art. 9, dispone inoltre che: «Al fine di semplificare le procedure di approvazione della pianificazione forestale aziendale, i procedimenti di approvazione dei piani predisposti ai sensi degli articoli 13 e 14 della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 39 (Norme in materia di gestione delle risorse forestali), che contemplano interventi a carico dei beni ai sensi degli articoli 136 e 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e successive modifiche, sono soggetti all'acquisizione dell'autorizzazione di cui all'art. 146 del decreto legislativo n. 42/2004. Tale preventiva autorizzazione paesaggistica si intende acquisita per tutti gli interventi previsti nei piani stessi e resi esecutivi. Resta salvo quanto previsto dall'art. 149, comma 1, lettere b) e c), del decreto legislativo n. 42/2004 in merito agli interventi esonerati dall'obbligo di acquisire l'autorizzazione paesaggistica».

Effetto della disposizione è quello di anticipare l'autorizzazione paesaggistica ai piani di gestione e assestamento forestale, e al piano poliennale di taglio di cui agli articoli 13 e 14 della legge regionale n. 39 del 2002, ove siano previsti interventi su beni tutelati, esonerando poi dal rilascio dell'autorizzazione i singoli interventi.

Tale norma si pone in diretto contrasto con gli articoli 146 e 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, in base ai quali tutti gli interventi sui beni tutelati devono essere previamente autorizzati (art. 146), salvo che non ricadano nelle ipotesi di espressa esclusione stabilite dal legislatore statale (art. 149).

Pur essendo ipotizzabile, in analogia a quanto previsto in materia urbanistica, l'espressione di un "parere paesaggistico" preliminare in relazione al piano, non può essere tuttavia esclusa la necessità, a valle, di autorizzare i singoli interventi conformi al piano assentito, prendendo in considerazione tutti gli aspetti di dettaglio di tali interventi, pena la violazione del regime di tutela stabilito dal Codice.

Con riferimento all'autorizzazione paesaggistica, codesta Corte, con la sentenza n. 189 del 2016, ha affermato — richiamando al riguardo anche le sentenze n. 232 del 2008, n. 101 del 2010 e n. 235 del 2011 — che non è consentito alle regioni introdurre deroghe alla legislazione statale che detta regole uniformi su tutto il territorio nazionale.

La norma regionale censurata invade, quindi, la potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale gli articoli 146 e 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio costituiscono norme interposte, e incide, inoltre, sul livello della tutela del paesaggio, stabilito in via uniforme sul tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione.

E anche in questo caso, l'abbassamento della tutela determina, di conseguenza la violazione ulteriore dell'art. 9 della Costituzione.

5. Illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 11, della legge Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1, per contrasto con gli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. s) Cost. in riferimento agli articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali (norme interposte).

L'art. 10, comma 11, della legge impugnata, inserisce, dopo l'art. 3 della legge regionale 16 dicembre 2011, n. 16 («Norme in materia ambientale e di fonti rinnovabili»), l'art. 3.1, rubricato «Localizzazione di impianti fotovoltaici in zona agricola».

Questo il tenore letterale della disposizione:

«11. Dopo l'art. 3 della legge regionale 16 dicembre 2011, n. 16 (Norme in materia ambientale e di fonti rinnovabili) e successive modifiche è inserito il seguente:

«Art. 3.1 (*Localizzazione di impianti fotovoltaici in zona agricola*). — 1. La programmazione della produzione di energia da fonti rinnovabili e del risparmio energetico in agricoltura per le zone omogenee "E" di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765) è prevista dal piano energetico regionale (PER) ed è effettuata in coordinamento con il piano agricolo regionale (PAR) di cui all'art. 52 della legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio) e successive modifiche.

2. Nella predetta pianificazione sono individuate, tra l'altro, le aree idonee all'installazione delle diverse tipologie di impianti destinati alla produzione di energia da fonti rinnovabili e i limiti del relativo dimensionamento.

3. I comuni, nelle more dell'entrata in vigore del PER, che comunque deve essere operativo entro centottanta giorni dall'approvazione della presente disposizione, al fine di garantire uno sviluppo sostenibile del territorio, la tutela dell'ecosistema e delle attività agricole, nel rispetto dei principi e dei valori costituzionali ed europolitani, individuano, considerate le disposizioni del decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per



l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), le aree idonee per l'installazione degli impianti fotovoltaici a terra per una superficie complessiva non superiore al 3 per cento delle zone omogenee "E" di cui al decreto ministeriale n. 1444/1968, identificate dagli strumenti urbanistici comunali.

4 Ai fini dell'individuazione delle aree idonee per l'installazione degli impianti fotovoltaici a terra di cui al comma 3, i comuni devono tener conto, in particolare, del sostegno al settore agricolo, con riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio naturale.

5. Nelle more delle previsioni di cui al comma 1, resta sempre consentita la produzione di energia da fonti rinnovabili con le modalità previste dalla legge regionale 2 novembre 2006, n. 14 (Norme in materia di diversificazione delle attività agricole) e successive modifiche per la quale non trovano applicazione le limitazioni di cui al comma 3».

La disposizione riconferma il ruolo fondamentale e strategico del piano energetico regionale (PER), come strumento di programmazione della produzione di energia da fonti rinnovabili e del risparmio energetico in agricoltura per le zone "E", pur richiamando la necessità che tale programmazione venga effettuata in coordinamento con il piano agricolo regionale (PAR) di cui all'art. 52 della legge regionale n. 38 del 1999.

Al riguardo, deve preliminarmente osservarsi che, allo stato, il PER *in itinere* — che in tema di localizzazione degli impianti si propone di ridurre al minimo il consumo di suolo, favorendo il riutilizzo di aree già degradate, nonché lo sfruttamento di infrastrutture già esistenti, nel rispetto del contesto storico, naturale e paesaggistico — non è stato ancora approvato, nonostante abbia concluso il procedimento di VAS e disponga da luglio 2018 del parere motivato necessario per essere approvato.

Ciò posto, come emerge *ictu oculi*, anche il nuovo art. 3.1 della legge regionale n. 16 del 2011, omette il necessario richiamo al piano paesaggistico e alla sua disciplina programmatica e pianificatoria, benché soltanto quest'ultimo piano possa orientare l'individuazione delle aree, sia in negativo quali aree escluse, sia in positivo quali aree idonee all'installazione delle diverse tipologie di impianti destinati alla produzione di energia da fonti rinnovabili e i limiti del relativo dimensionamento.

Sotto altro profilo, pur essendo apprezzabili gli intenti del legislatore regionale — espressi nei commi 3 e 4 del predetto art. 3.1 della legge regionale n. 16 del 2011, di delineare un diverso approccio per la gestione della notevole pressione che il territorio agricolo del Lazio sta subendo in questi ultimi mesi da parte degli operatori del settore (PER) — tuttavia, in concreto tale finalità dichiarata risulta sostanzialmente vanificata da quanto stabilito al comma 5 del medesimo articolo.

Nel dettaglio.

Come visto, il predetto comma 3 dispone che «I comuni, nelle more dell'entrata in vigore del PER, che comunque deve essere operativo entro centottanta giorni dall'approvazione della presente disposizione, al fine di garantire uno sviluppo sostenibile del territorio, la tutela dell'ecosistema e delle attività agricole, nel rispetto dei principi e dei valori costituzionali ed eurounitari, individuano, considerate le disposizioni del decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), le aree idonee per l'installazione degli impianti fotovoltaici a terra per una superficie complessiva non superiore al 3 per cento delle zone omogenee "E" di cui al decreto ministeriale n. 1444/1968, identificate dagli strumenti urbanistici comunali». Fino all'entrata in vigore del PER, dunque, le aree idonee all'installazione degli impianti sono identificate dai Comuni nel rispetto di una serie di criteri e non possono includere comunque oltre il 3 per cento delle aree classificate come agricole (zone E) degli strumenti urbanistici comunali.

Il successivo comma 5, tuttavia, contraddice apertamente la suddetta previsione — rendendo anche difficile comprendere il rapporto (contraddittorio) esistente tra le due disposizioni — poiché stabilisce che: «Nelle more delle previsioni di cui al comma 1 [ossia in attesa del PER, che dovrebbe disciplinare la programmazione della produzione di energia da fonti rinnovabili e del risparmio energetico in agricoltura per le zone omogenee "E", in coordinamento con il PAR], resta sempre consentita la produzione di energia da fonti rinnovabili con le modalità previste dalla legge regionale 2 novembre 2006, n. 14 (Norme in materia di diversificazione delle attività agricole) e successive modifiche per la quale non trovano applicazione le limitazioni di cui al comma 3».

Né può affermarsi che un espresso richiamo al piano paesaggistico non sarebbe necessario (essendo nota la valenza sovraordinata del piano stesso), in quanto ai sensi dell'art. 54, comma 3, della legge regionale n. 38 del 1999, le attività per la produzione di energie rinnovabili localizzate all'interno dell'azienda agricola sarebbero comunque esercitate previa approvazione di un piano di utilizzazione ambientale (PUA), ai sensi dell'art. 57-bis della medesima legge



regionale; prevedendo, peraltro, la disciplina dei PUA (articoli 57 e 57-bis della legge regionale n. 38 del 1999 e Regolamento regionale 5 gennaio 2018, n. 1) limiti assai stringenti in termini di superficie utilizzabile per la realizzazione di un impianto di energia rinnovabile.

Sul punto, deve infatti rimarcarsi che l'art. 54, comma 3, della legge regionale n. 38 del 1994 subordina alla previa approvazione di un PUA esclusivamente la localizzazione all'interno dell'azienda agricola delle attività di «trasformazione e vendita diretta dei prodotti derivanti dall'esercizio delle attività agricole tradizionali» (di cui al comma 2, lett. b), del predetto art. 54), e non anche le attività di «produzione delle energie rinnovabili» (cui si riferisce la lett. f) del comma 2 dell'art. 54). Conseguentemente, la localizzazione di queste ultime attività non sarebbe comunque subordinata (neppure) al PUA.

Il combinato disposto del “nuovo” art. 54, comma 2, della legge regionale n. 38 del 1999 (che, come ricordato, è stato integralmente sostituito dall'art. 6, comma 1, lett. b), della legge regionale n. 1 del 2020) e dell'art. 3.1, comma 5, della legge regionale n. 16 del 2011 (introdotto dall'art. 10, comma 11, della medesima legge regionale n. 1 qui impugnata) comporta, quindi, la possibilità di realizzare impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in aree agricole, al di fuori non solo del piano energetico regionale, ma soprattutto del quadro programmatico condiviso con il Ministero a monte, nell'ambito del piano paesaggistico, che costituisce la sede propria nell'ambito della quale deve essere valutata la compatibilità paesaggistica del complesso degli interventi, onde evitare che la sommatoria dei singoli impianti realizzati e di futura realizzazione nel territorio sfugga a qualsiasi logica programmatica, e quindi a una visione d'insieme, con grave danno del paesaggio complessivamente inteso.

La mancanza di un quadro programmatico previamente condiviso assume ancora maggiore rilevanza in relazione al regime autorizzatorio attuale che caratterizza la realizzazione dei nuovi impianti di fonti rinnovabili nel territorio regionale, in attesa dell'efficacia del PER.

Le numerose richieste di realizzazione di impianti fotovoltaici di rilevanti estensioni in zone agricole, classificate e tutelate dal PTPR quali paesaggi agrari di valore o di elevato valore, vengono infatti ordinariamente autorizzate caso per caso con provvedimenti regionali, nell'ambito di procedimenti ai sensi dell'art. 27-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, nonostante il parere negativo del Ministero.

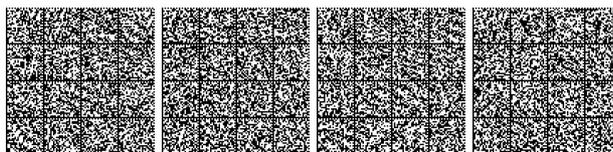
Alla luce di quanto sin qui esposto, l'art. 10, comma 11, della legge regionale n. 1 del 2020 è costituzionalmente illegittimo: (I) in quanto, introducendo l'art. 3.1 della legge regionale n. 16 del 2011, non subordina la programmazione della produzione di energia da fonti rinnovabili e del risparmio energetico in agricoltura per le zone omogenee “E” di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 alla pianificazione paesaggistica elaborata previa intesa con il Ministero; (II) nella parte in cui, mediante la previsione del comma 5 del predetto art. 3.1, consente, in attesa del PER, la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in aree agricole senza alcuna programmazione nell'ambito di un piano paesaggistico previamente condiviso con il Ministero competente, secondo quanto prescritto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La disposizione censurata invade, quindi la potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio costituiscono norme interposte.

Dalla ricostruzione che precede, emerge come la norma impugnata si ponga altresì in contrasto con il principio fondamentale della tutela del paesaggio, di cui all'art. 9 della Costituzione. Il quadro della regolamentazione che deriva dall'entrata in vigore della legge Regionale impugnata, infatti, determina come detto un evidente abbassamento del livello della tutela del bene ivi costituzionalmente garantito, in quanto consente l'indiscriminata localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nelle aree agricole.

P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare gli articoli 5; 6, comma 1, lett. b), c), d) ed e); 7, comma 7, lett. c); 9, comma 9, lett. d) n. 1) e comma 16; 10, comma 11, della legge Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1, pubblicata nel B.U.R. n. 17, Supplemento 2, del 27 febbraio 2020, recante: «Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 24 aprile 2020, per i motivi illustrati nel presente ricorso.



Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 24 aprile 2020;
2. legge Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1, pubblicata nel B.U.R. n. 17, Supplemento 2, del 27 febbraio 2020.

Roma, 27 aprile 2020

L'Avvocato dello Stato: DI LEO

Il Vice Avvocato Generale: FIGLIOLIA

20C00125

N. 46

Ordinanza del 20 gennaio 2020 del Tribunale di Milano nel procedimento civile promosso da Imbert Federico contro Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - Inps, Ministero dell'economia e delle finanze e Presidenza del Consiglio dei ministri.

Pensioni - Legge di bilancio 2019 - Rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici per il periodo 2019-2021 - Meccanismo di rivalutazione - Intervento di riduzione della rivalutazione automatica delle pensioni di elevato importo.

Pensioni - Legge di bilancio 2019 - Trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, i cui importi complessivamente superano 100.000 euro lordi su base annua - Intervento di decurtazione percentuale, per la durata di cinque anni, dell'ammontare lordo annuo.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, commi 260 e 261.

TRIBUNALE ORDINARIO DI MILANO

SEZIONE LAVORO

Il Giudice dott. Tullio Perillo letti gli atti e i documenti della causa iscritta al n. 9609/2019 RGL pendente tra Imbert Federico (c.f. MBRFRC51H19F839N), con gli avvocati Vincenzo Fortunato e Francesco Saverio Marini, con domicilio eletto in Milano, via Fretelli Gabba n. 6 - ricorrente;

contro INPS (02121151001), con l'avvocato Carla Maria Omodei Zorini, con domicilio eletto in Milano, via Savarè n. 1 e,

contro Ministero dell'Economia e delle Finanze (80415740580) e Presidenza del Consiglio dei ministri (80188230587), con l'Avvocatura dello Stato di Milano, con domicilio legale in Milano, via Carlo Freguglia n. 1 - resistenti — sciogliendo la riserva assunta in data 16 gennaio 2020, svolge le seguenti considerazioni.

Con ricorso al Tribunale di Milano, quale Giudice del Lavoro, depositato in data 11 ottobre 2019, Imbert Federico ha convenuto in giudizio le resistenti in epigrafe indicate chiedendo — previo promovimento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 260, 261, 262, 263, 265, 267 e 268 della legge n. 145 del 2008 — l'accertamento: *i)* del diritto al riconoscimento del trattamento pensionistico senza la decurtazione di cui all'art. 1, commi 261-268, legge n. 145/2008; *ii)* del diritto alla corresponsione del trattamento pensionistico rivalutato, senza il blocco di cui all'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2008 e *iii)* dell'illegittimità delle ritenute operate da INPS; per l'effetto ne ha chiesto la condanna a corrispondere il trattamento pensionistico integrale senza decurtazioni e alla restituzione delle somme già trattenute.



Si sono ritualmente costituiti in giudizio INPS, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Presidenza del Consiglio dei ministri contestando in fatto e in diritto l'avversario ricorso.

Per quanto di interesse il ricorrente, con decorrenza 1° marzo 2010, è titolare di pensione categoria VDAI (ex INPDAI, liquidata con sistema retributivo) n. 06144585 a carico di INPS e nel presente giudizio si duole che, per effetto delle previsioni della legge n. 145/18, sia stata effettuata una riduzione sul trattamento pensionistico nella misura mensile di euro 20.644,25 destinata a valere per il periodo 2019/2023, oltre che una limitazione della perequazione del trattamento disposta dalla medesima legge per il periodo 2019/2021, per una riduzione mensile complessiva del trattamento pari a circa euro 21.000.

Parte ricorrente ha quindi eccepito preliminarmente l'incostituzionalità di tali disposizioni.

Tanto premesso si osserva quanto segue.

A mente dell'art. 1, legge n. 145/18, per quanto di rilievo, è stato previsto che:

260. Per il periodo 2019/2021 la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistica; secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta:

a) per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento;

b) per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi:

1) nella misura del 97 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dalla lettera a), l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato.

Per le pensioni di importo superiore a quattro volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

2) nella misura del 77 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a quattro volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo INPS.

Per le pensioni di importo superiore a cinque volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

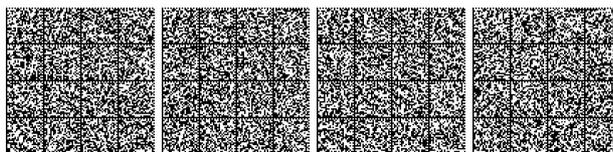
3) nella misura del 52 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a cinque volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a sei volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

4) nella misura del 47 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a otto volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a otto volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

5) nella misura del 45 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a otto volte il trattamento minimo INPS e pari o inferiori a nove volte il trattamento minimo INPS. Per le pensioni di importo superiore a nove volte il predetto trattamento minimo e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante sulla base di quanto previsto dal presente numero, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato;

6) nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a nove volte il trattamento minimo INPS.

261. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e per la durata di cinque anni, i trattamenti pensionistici diretti a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi, delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative dell'assicurazione generale obbligatoria e della Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, i cui importi complessivamente considerati superino 100.000 euro lordi su base annua, sono ridotti di un'aliquota di riduzione pari al 15 per cento per la parte eccedente il predetto



importo fino a 130.000 euro, pari al 25 per cento per la parte eccedente 130.000 euro fino a 200.000 euro, pari al 30 per cento per la parte eccedente 200.000 euro fino a 350.000 euro, pari al 35 per cento per la parte eccedente 350.000 euro fino a 500.000 euro e pari al 40 per cento per la parte eccedente 500.000 euro.

262. Gli importi di cui al comma 261 sono soggetti alla rivalutazione automatica secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

263. La riduzione di cui al comma 261 si applica in proporzione agli importi dei trattamenti pensionistici, ferma restando la clausola di salvaguardia di cui al comma 267. La riduzione di cui al comma 261 non si applica comunque alle pensioni interamente liquidate con il sistema contributivo.

264. Gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, nell'ambito della loro autonomia, si adeguano alle disposizioni di cui ai commi da 261 a 263 e 265 dalla data di entrata in vigore della presente legge.

265. Presso l'INPS e gli altri enti previdenziali interessati sono istituiti appositi fondi denominati «Fondo risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato» in cui confluiscono i risparmi derivati dai sommi da 261 a 263. Le somme ivi confluite restano accantonate.

266. Nel Fondo di cui al comma 265 affluiscono le risorse rivenienti dalla riduzione di cui ai sommi da 261 a 263, accertate sulla base del procedimento di cui all'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

267. Per effetto dell'applicazione dei commi da 261 a 263, l'importo complessivo dei trattamenti pensionistici diretti non può comunque essere inferiore a 100.000 euro lordi su base annua.

268. Sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi da 261 a 263 le pensioni di invalidità, trattamenti pensionistici di invalidità di cui alla legge 12 giugno 1984, n. 222, i trattamenti pensionistici riconosciuti ai superstiti e i trattamenti riconosciuti a favore delle vittime del dovere o di adoni terroristiche, di cui alla legge 13 agosto 1980, n. 466, e alla legge 3 agosto 2004, n. 206.

L'interpretazione delle disposizioni sopra richiamate è inequivoca e non lascia margine di dubbio alcuno circa l'intenzione del legislatore di operare una riduzione sui trattamenti pensionistici dei lavoratori dipendenti (con esclusione delle pensioni liquidate con sistema contributivo) secondo un sistema di riduzione per aliquote progressive a seconda di determinati scaglioni, meccanismo cui si aggiunge altresì la limitazione della perequazione prevista secondo aliquote decrescenti.

Ciò rende vano ogni tentativo di interpretazione adeguatrice e necessario l'incidente di costituzionalità.

Nel caso di specie il ricorrente, titolare di una pensione dell'importo annuo di euro 872.795,04, è soggetto alla riduzione del trattamento per una aliquota iniziale del 15% fino a euro 130.000, una successiva aliquota del 25% per la parte eccedente fino a euro 200.000, un'aliquota del 30% per la parte eccedente fino a euro 350.000, un'aliquota del 35% per la parte eccedente fino a euro 500.000 ed infine del 40% per la parte eccedente; inoltre sul trattamento pensionistico opera la limitazione della perequazione prevista, nel caso di specie (pensione superiore a 9 volte il trattamento minimo), nella misura del 40%.

Di conseguenza, è evidente la rilevanza della questione di costituzionalità di cui ai paragrafi successivi, atteso che le disposizioni sopra richiamate vincolano innanzitutto l'ente previdenziale ad applicare le riduzioni ivi previste e non consentono una interpretazione costituzionalmente conforme dal che deriverebbe, ove mai venisse ritenuta manifestamente infondata la questione di costituzionalità, il rigetto delle domande attoree.

Ebbene, ritiene il giudicante che le disposizioni in commento presentino plurimi profili di incostituzionalità.

Occorre sin d'ora premettere che non è e non può essere in discussione in questa sede la discrezionalità del legislatore nel predisporre interventi che possano anche incidere sui trattamenti pensionistici in essere, sia nell'eventuale ottica di garantire l'equilibrio di bilancio secondo le previsioni dell'art. 81 Cost. sia per fronteggiare situazioni di squilibri finanziari ovvero garantire l'adempimento di obiettivi concordati in sede europea.

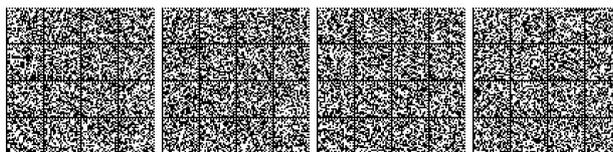
Nondimeno, ove anche nel caso di specie tali fossero le finalità del legislatore, resterebbe pur sempre il vincolo di intervenire rispettando il limite della ragionevolezza affinché l'esercizio della sua discrezionalità porti all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali (così Corte cost., n. 70 del 2015).

Violazione articoli 3 e 53 Costituzione.

Tanto premesso, ad avviso del giudicante un primo profilo di incostituzionalità delle disposizioni in commento è da ravvisare nella natura di tributo attribuibile al prelievo.

La giurisprudenza costituzionale, in fattispecie analoghe, ha già avuto modo di individuare i presupposti necessari in presenza dei quali una misura, a prescindere dal *nomen iuris*, possa essere ricondotta nella categoria delle imposte.

Ciò si verifica allorché gli importi trattenuti vengano acquisiti allo Stato, destinati alla fiscalità generale (rispetto alla quale Inps assumerebbe al più la veste di sostituto di imposta) e non già trattenuti all'interno delle gestioni previdenziali nell'ambito delle specifiche finalità solidaristiche endo-previdenziali (così Corte cost., sentenza n. 173 del 2016, par. 9), comportando una definitiva decurtazione patrimoniale del soggetto passivo (Corte cost., sentenza n. 70 del 2015).



In particolare si è osservato che: La giurisprudenza di questa Corte ha costantemente precisato che gli elementi indefinibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico (nella specie, di una voce retributiva di un rapporto di lavoro ascrivibile ad un dipendente di lavoro pubblico statale «non contrattualizzato»); le risorse connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione sono destinate a sovvenire pubbliche spese (Corte cost. n. 23/12 par 12.3).

Ebbene, non vi sono dubbi circa la definitività della misura in commento, atteso che non sono previsti, da parte del legislatore, alla scadenza del quinquennio di durata della trattenuta, meccanismi che, in tutto o in parte, ne consentano il recupero al pensionato.

È poi ravvisabile quantomeno una potenziale acquisizione di tali risorse al bilancio dello Stato, tenuto conto che l'art. 1, comma 265, legge n. 145/18, prevede che gli importi risparmiati per effetto del prelievo vengano depositati presso un Fondo di risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato istituito (ma non necessariamente gestito e acquisito) presso Inps.

Il successivo comma 266 affida alla procedura della conferenza di servizi ogni determinazione sulla destinazione di tali fondi accantonati, lasciando chiaramente intendere che questi ultimi non sono necessariamente vincolati ad essere utilizzati in favore dell'ente previdenziale (eventualmente per garantire la tenuta del sistema previdenziale) ben potendo essere destinati ad altri fini anche esterni.

La circostanza non è certamente secondaria e, anzi, era percepita di tale rilevanza da essere richiamata come elemento di criticità nel Dossier del Servizio studi del Senato, ove si rappresentava l'opportunità di chiarire in modo più puntuale le modalità di funzionamento della conferenza di servizi.

Nel medesimo dossier, inoltre, veniva ripercorsa la giurisprudenza costituzionale sul tema, con specifico riferimento alla casistica relativa alla natura tributaria o meno del prelievo, dandosi rilievo proprio anche a quanto deciso nella citata sentenza n. 173 del 2016 ed in particolar modo al fatto che il contributo di solidarietà, per essere legittimo, dovesse essere interno al sistema previdenziale e giustificato in via eccezionale dallo crisi contingente e grave del sistema medesimo.

Il fatto che il legislatore, nonostante tali profili fossero stati rappresentati già in fase di studio dell'intervento, non abbia inteso né dare conto di ragioni eccezionali che giustificassero il prelievo né prevederne una destinazione vincolata in favore dell'ente previdenziale, lascia chiaramente intendere che la destinazione al Fondo sia stata volutamente e scientemente svincolata ad un fine precipuo, ben potendo quindi, come detto, essere acquisita anche al bilancio dello Stato.

Sul punto, la stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di evidenziare che: l'assenza di una espressa indicazione della destinazione delle maggiori risorse conseguite dallo Stato non esclude che siano destinate a sovvenire pubbliche spese, e, in particolare, a stabilizzare la finanza pubblica, trattandosi di un usuale comportamento del legislatore quello di non prevedere, per i proventi delle imposte, una destinazione diversa dal generico «concorso alle pubbliche spese» (cfr: Corte cost., sentenza n. 223/2012, par. 12.3).

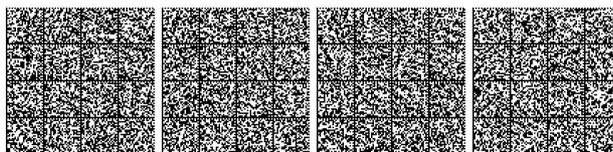
Né la misura appare finalizzata a garantire la stabilità del sistema previdenziale ovvero a tutelare particolari categorie di pensionati.

Tale profilo era stato invece chiaramente valorizzato dalla stessa Corte costituzionale allorquando era stata chiamata a valutare la legittimità del prelievo disposto dall'art. 1, comma 486, legge n. 147/2013, atteso che la natura non tributaria della disposizione veniva individuata anche per il fatto di essere specificamente destinata ad assolvere a finalità solidaristiche, in quel caso individuate nella tutela dei soggetti c.d. esodati, come noto categoria pregiudicata dalle riforme previdenziali introdotte dalla legge n. 92/12 (cfr: Corte cost. sentenza n. 173 del 2016).

Anche in occasione dello scrutinio delle previsioni dell'art. 24, commi 25 e 25-bis, decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, era stata comunque valorizzata (al fine di escludere la natura tributaria del prelievo oggetto di sindacato di costituzionalità) la circostanza che la misura fosse finalizzata a tutelare in via prioritaria le categorie di pensionati con trattamenti pensionistici più bassi (Corte cost., sentenza n. 250 del 2017).

Ebbene, ad avviso del remittente nessuno di tali elementi è ravvisabile nel caso di specie.

L'intervento sulle pensioni, difatti, è espressamente finalizzato a garantire allo Stato un maggior gettito (espressione tipicamente utilizzata per qualificare un tributo statale o locale), come risulta evidente dalla lettura della Nota di lettura del Servizio del bilancio della Camera dei Deputati, che così si esprime nel qualificarlo, e ciò all'esito della interlocuzione con le autorità europee allorquando, come noto, erano state inizialmente manifestati dubbi e perplessità sul rispetto dei vincoli europei della manovra finanziaria.



Ciò trova ulteriore conferma dalla lettura del Dossier alla manovra di bilancio 2019/2021. Effetti sui saldi e colto risorse e impieghi redatto dal Servizio Bilancio del Senato e dal Servizio Bilancio dello Stato nel gennaio 2019 che — nella allegata Tabella 8, individua le misure sulle pensioni più elevate quali mezzi di copertura degli interventi della manovra finanziaria, nessuno dei quali destinato a sostenere il sistema previdenziale (al più l'ampliamento della platea con i pensionamenti anticipati) dandosi quindi ancor maggiore evidenza della natura di tributo della misura in commento.

Anzi, proprio nel dossier da ultimo richiamato si evince chiaramente che l'intervento sulle pensioni più elevate è da ritenersi non già finalizzato a fronteggiare situazioni di crisi finanziaria o ispirato a principi solidaristici quanto ad evitare una procedura per disavanzo eccessivo, in quanto l'originaria programmazione di bilancio dello Stato italiano non risultava rispettosa della regola del debito.

In forza di ciò l'Italia, nell'ottica di garantire il rispetto del Patto di stabilità e crescita, interveniva su talune misure della manovra modificando i saldi.

Vero che il Governo italiano dava atto di un quadro macroeconomico che comportava una rivisitazione al ribasso della stima di crescita del PIL, del perdurante elevato livello dei rendimenti sui titoli di Stato e del peggioramento delle aspettative sulla crescita.

Tuttavia, il quadro delineato non assume alcun carattere di urgenza o criticità finanziaria da giustificare l'intervento sulle pensioni anche in un'ottica di finalità solidaristica (interna al sistema o in generale per giustificare sacrifici in capo alla collettività ivi compresi i pensionati).

Significativo evidenziare che, dal lato delle misure relative alle spese, gli unici interventi che dopo l'interlocuzione con le autorità europee venivano introdotte per consentire un maggior gettito riguardino proprio le pensioni più elevate insieme ad un programma straordinario di dismissioni immobiliari, giacché per il resto si tratta di revisioni di stime o recupero di risorse diversamente allocate; nessun ulteriore sacrificio viene previsto per la collettività salvo quello imposto ad una (assolutamente ristretta) categoria di pensionati.

D'altra parte, come appena visto, la legge di bilancio, ben lungi dal prevedere la necessità di interventi sulle pensioni di importo più elevato al fine di garantire il mantenimento del sistema previdenziale ed eventualmente tutelare le fasce più deboli, introduce invece disposizioni per un anticipato accesso alla pensione (c.d. quota 100, al chiaro fine di ampliare la platea dei soggetti che possano accedere al trattamento di quiescenza) che all'evidenza mal si coniugherebbero ove disposte nell'ambito di un sistema previdenziale in crisi.

Infine, anche nel caso di specie, la decurtazione non comporta la modifica di un rapporto sinallagmatico nemmeno ravvisabile atteso che il sistema previdenziale poggia sulle previsioni dell'art. 38, comma 2, Cost. per garantire mezzi adeguati alle esigenze di vita.

Di conseguenza, le disposizioni oggetto della presente ordinanza di rimessione, essendo per quanto detto qualificabili come prelievo tributario, violano gli articoli 3 e 53 Costituzione.

Ciò in quanto risulta evidente la violazione dei principi di uguaglianza a parità di reddito, atteso che la disposizione in questa sede censurata colpisce una sola categoria di soggetti passivi determinando così una disparità di trattamento, tanto più grave in quanto la platea dei destinatari sono i pensionati, seppur con redditi più elevati.

Violazione articoli 3, 23, 36 e 38 Costituzione.

Ove anche il prelievo in commento fosse inquadrato nell'alveo delle prestazioni patrimoniali imposte per legge ai sensi dell'art. 23 Cost., ad avviso del giudicante sarebbe comunque irrispettoso dei principi di ragionevolezza e proporzionalità desumibili dal combinato disposto degli articoli 3, 36 e 38 Cost.

La stessa Corte costituzionale, in più occasioni chiamata a vagliare disposizioni analoghe, ha precisato che: In linea di principio, il contributo di solidarietà sulle pensioni può ritenersi misura consentita al legislatore ove la stessa non eccedei i limiti entro i quali è necessariamente costretta in forza del combinato operare dei principi, appunto, di ragionevolezza, di affidamento e della tutela previdenziale (articoli 3 e 38 Cost.), il cui rispetto è oggetto di uno scrutinio «stretto» di costituzionalità, che impone un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà (sentenza n. 173 del 2016).

Ciò impone che il contributo, dunque, deve operare all'interno dell'ordinamento presidenziale, come misura di solidarietà «forte», mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale ai più deboli, anche in un'ottica di mutualità intergenerazionale, siccome imposta da una situazione di grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori — endogeni ed esogeni (il più delle volte tra loro intrecciati: crisi economica internazionale, impatto sulla economia nazionale, disoccupazione, mancata alimentazione della previdenza, riforme strutturali del sistema pensionistico) — che devono essere oggetto di attenta ponderazione da parte del legislatore, in modo da conferire all'intervento



quella incontestabile ragionevolezza, a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare (in termini accettabili) al principio di affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato (sentenze n. 69 del 2014, n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 446 del 2002, *ex plurimis*) — (sentenza n. 173 cit., par. 11.1).

Ne deriva che il legislatore è chiamato ad un bilanciamento tra i valori e gli interessi costituzionali coinvolti ovvero, da un lato, quello dei pensionati e, dall'altro lato, le esigenze finanziarie e di equilibrio di bilancio dello Stato (così Corte cost., sentenza n. 250 del 2017).

Significativo in tale contesto che nella citata sentenza della Corte costituzionale n. 173 del 2016 sia stata ritenuta conforme a Costituzione la previsione di un contributo di solidarietà sia pur al limite (così espressamente nel provvedimento), venendo in quella occasione valorizzato il fatto che la misura operasse all'interno del sistema previdenziale incidendo sulle pensioni di importo più elevato con aliquote crescenti (in quel caso 6, 12 e 18 per cento) soprattutto al fine di salvaguardare la posizione dei già citati lavoratori esodati trattavasi peraltro di una misura contenuta in un triennio (2014/2016).

Non senza considerare che, per quanto vero sia che nel nostro sistema costituzionale non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, dette disposizioni non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che costituisce elemento fondamentale ed indispensabile dello Stato di diritto; pertanto non potrebbe dirsi consentita una modificazione legislativa che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro, ovvero quando addirittura è subentrato lo stato di quiescenza, peggiorasse senza una inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente, irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività (Corte cost., sentenza n. 349 del 1985).

Ebbene, ad avviso del giudicante tutte le condizioni sopra indicate e scolpite dalla stessa giurisprudenza costituzionale non sono ravvisabili in relazione al prelievo disposto dai commi 261 ss, dell'art. 1, legge n. 145/18.

Si è già accennato al paragrafo precedente al fatto che in nessuno degli atti parlamentari tale misura venga in qualche modo giustificata dalla necessità di garantire la stabilità del sistema previdenziale ovvero tutelare le fasce più deboli dei pensionati, come reso evidente dalla destinazione degli importi trattenuti ad un Fondo che, pur essendo gestito presso Inps, non è vincolato nei fini e, all'esito della conferenza di servizi, ben potrebbe essere acquisito al bilancio dello Stato.

La misura, inoltre, seppur incida sulle pensioni più elevate (fissando inoltre una soglia minima del trattamento ridotto a 100.000 euro) e preservi quelle liquidate con il solo sistema contributivo, presenta un sistema di aliquote all'interno di determinati scaglioni, innegabilmente elevate ed idonee ad incidere in misura rilevante e significativa sui trattamenti pensionistici.

Inoltre, sproporzionata, irragionevole e al limite della abnormità appare la durata fissata in cinque anni, benché l'ordinaria programmazione del bilancio sia fissata in un periodo di tre anni (articoli 10 e 21, legge n. 196/2009), senza che il legislatore abbia minimamente dato conto delle ragioni che giustificerebbero una misura temporale tanto afflittiva, senza dubbio idonea a divenire definitiva per quei pensionati in età avanzata e con minor aspettativa di vita.

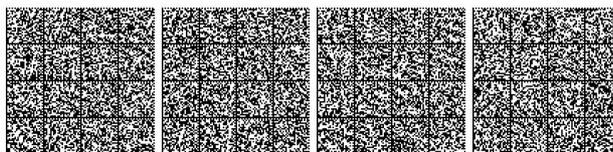
Infine, risulta altresì violato il principio di proporzionalità di cui all'art. 36 Cost.

In proposito è noto che tale ultima disposizione si aggancia all'art. 38 Cost. ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale (Corte cost. n. 173/2016); salvo che resta pur sempre la necessità che il legislatore tenga conto della quantità e qualità del lavoro svolto nella vita attiva dal pensionato, assumendo pur sempre il trattamento pensionistico funzione sostitutiva del cessato reddito da lavoro.

Ebbene, non è francamente dato comprendere in forza di quale criterio il legislatore abbia individuato le elevatissime aliquote di riduzione delle pensioni liquidate con il metodo retributivo o misto.

Ciò soprattutto se si considera che anche per tali trattamenti di quiescenza il pensionato ha versato durante la propria vita lavorativa la relativa contribuzione, in relazione alla quale sarebbe stato ragionevole pretendere che venisse giustificata la scelta di individuare così elevate aliquote di riduzione quantomeno avendo riguardo a quale sarebbe stato il trattamento pensionistico ove mai liquidato con il solo metodo contributivo, tanto più in relazione al fatto che le pensioni liquidate con il sistema retributivo e in parte quelle liquidate con il sistema misto non soggiacciono o soggiacciono solo parzialmente alla limitazione del massimale contributivo.

Per contro, è stata unicamente disposta una clausola di salvaguardia con la previsione di un limite fissato in euro 100.000 al di sotto dei quali non è consentita la riduzione della pensione.



La misura in commento, quindi, si palesa come irragionevole sia internamente considerata sia in relazione alla disposta esenzione dalla riduzione per i titolari di trattamento liquidato con il solo sistema contributivo, in quanto la scelta legislativa non consente di comprendere se e in che misura il fatto di essere titolari di pensione liquidata con il solo trattamento contributivo giustificasse la disparità di trattamento.

Pertanto, appare palese la violazione dei canoni costituzionali in commento.

Violazione articoli 117 Costituzione e 1 Protocollo n. 1 CEDU.

Ad avviso del remittente nel caso di specie è altresì ravvisabile la violazione degli articoli 117 Cost. e 1 Protocollo 1 CEDU.

In proposito si osserva innanzitutto che è ormai pacifico che:

il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. diventa concretamente operativo solo se vengono determinati quali siano gli «obblighi internazionali» che vincolano la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni. Nel caso specifico sottoposto alla valutazione di questa Corte, il parametro viene integrato e reso operativo dalle norme della CEDU, la cui finzione è quindi di concretizzare nella fattispecie la consistenza degli obblighi internazionali dello Stato;

la CEDU presenta, rispetto agli altri trattati internazionali, la caratteristica peculiare di aver previsto la competenza di un organo giurisdizionale, la Corte europea per i diritti dell'uomo, cui è affidata la funzione di interpretare le norme della Convenzione stessa. Difatti l'art. 32, paragrafo 1, stabilisce: «La competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte ad essa alle condizioni previste negli articoli 33, 34 e 47». Poiché le norme giuridiche vivono nell'interpretazione che ne danno gli operatori del diritto, i giudici in primo luogo, la naturale conseguenza che deriva dall'art. 32, paragrafo 1, della Convenzione è che tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione. Non si può parlare quindi di una competenza giurisdizionale che si sovrappone a quella degli organi giudiziari dello Stato italiano, ma di una funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea, contribuendo con ciò a precisare i loro obblighi internazionali nella specifica materia;

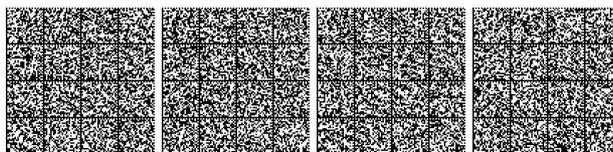
anche le norme CEDU devono essere rispettose delle disposizioni costituzionali per la necessaria tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione (Corte cost., sentenza n. 348/2007).

Tanto premesso, ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. «Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.»

Nell'interpretare tale disposizione la Corte EDU ha statuito che:

54. La Corte ribadisce che, secondo la propria giurisprudenza, un ricorrente può lamentare una violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 solo se le decisioni da lui contestate si riferiscono ai suoi «beni» così come definiti in tale disposizione. Il concetto di «beni» può comprendere tanto i «beni attuali» quanto i valori patrimoniali, ivi inclusi, in alcune situazioni ben definite, i crediti. Perché un credito possa essere considerato un «valore patrimoniale», rientrante nel campo di applicazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1, il titolare del credito deve dimostrare che esso ha sufficiente fondamento nel diritto interno, ad esempio che è confermato da una consolidata giurisprudenza dei tribunali nazionali. Una volta dimostrato ciò, può entrare in gioco il concetto di «legittima aspettativa» (si veda Maurice c. Francia [GC], n. 11810/03, § 63, CEDU 2005 IX).

55. L'art. 1 del Protocollo n. 1 non garantisce, di per sé, alcun diritto di diventare proprietario di un bene (si vedano Van der Musselle c. Belgio, 23 novembre 1983, § 48, Serie A n. 70; Slivenko e Lettonia (dec.) [GC], n. 48321/99, § 121, CEDU 2002-II; e Kopecký c. Slovacchia [GC], n. 44912/98, j 35 (b), CEDU 2004-IX). Né garantisce, in quanto tale, il diritto a una pensione di un determinato importo (si vedano, a titolo esemplificativo, Kjartan Asmundsson e Islanda, n. 60669/00, § 39, CEDU 2004-IX; Domalewski c. Polonia (dec.), n. 34610/97, CEDU 1999-V; e Janković e Croazia (dec.), n. 43440/98, CEDU 2000-X). Parimenti, non garantisce neppure il diritto di ricevere una pensione per le attività prestate in uno Stato diverso dallo Stato convenuto (si veda L.B. c. Austria (dec.), n. 39802/98, 18 aprile 2002). Tuttavia, un «credito» relativo ad una pensione però costituire un «valore patrimoniale» ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1, laddove esso abbia sufficiente fondamento nel diritto interno, ad esempio sia stato confermato da una sentenza definitiva (si vedano Pravednaya c. Russia, n. 69529/01, §§ 37-39, 18 novembre 2004; e Bulgakova, sopra citata, § 31).



56. La Corte ricorda che l'art. 1 del Protocollo n. 1 contiene l'enunciazione di tre norme distinte: «la prima, espressa nella prima frase del primo comma, riveste un carattere generale ed enuncia il principio del pieno godimento della proprietà; la seconda, che figura nella seconda frase dello stesso comma, concerne la privazione della proprietà e la assoggetta a determinate condizioni; la terza, espressa nel secondo comma, riconosce agli Stati contraenti il diritto, tra gli altri, di disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale. Le tre norme, tuttavia, non sono «distinte» nel senso che non sono in rapporto tra loro. La seconda e la terza riguardano casi particolari di violazione del diritto al pieno godimento della proprietà, e dovrebbero pertanto interpretarsi alla luce del principio generale enunciato nella prima» (si vedano, tra le altre, *James e altri c. Regno Unito*, 21 febbraio 1986, § 37, Serie A n. 98; *Iatridis c. Grecia* [GC], n. 31107/96, § 55, CEDU 1999-II; e *Beyeler c. Italia* [GC], 11. 33202/96, § 98, CEDU 2000-I).

57. Condizione essenziale affinché un'ingerenza sia considerata compatibile con l'art. 1 del Protocollo n. 1 è che essa sia legittima. Qualsiasi ingerenza di un'autorità pubblica nel pieno godimento della proprietà può essere giustificata unicamente se risponde ad un interesse pubblico (o generale). In linea di massima le autorità nazionali, grazie ad una conoscenza diretta della loro società e dei bisogni della stessa, possono stabilire cosa rientri «nel pubblico interesse» meglio del giudice internazionale. Di conseguenza, nel sistema di tutela creato dalla Convenzione, spetta ad esse pronunciarsi per prime sull'esistenza di un problema di interesse generale, che giustifichi l'adozione di misure che interferiscono con il pieno godimento della proprietà (si vedano *Terazzi S.r.l. c. Italia*, n. 27265/95, § 85, 17 ottobre 2002, e *Wieczorek c. Polonia*, n. 18176/05, § 59, 8 dicembre 2009). L'art. 1 del Protocollo n. 1 richiede altresì che ogni ingerenza debba essere ragionevolmente proporzionata al fine perseguito (si veda *Jahn e altri c. Germania* [GC], nn. 46720/99, 72203/01 e 72552/01, §§ 81-94, CEDU 2005-VI). Il requisito del giusto equilibrio non è rispettato se la persona interessata deve sostenere un onere individuale eccessivo (si veda *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, 23 settembre 1982, §§ 69-74, Serie A n. 52).

58. Laddove l'importo di un beneficio sia ridotto o sospeso, ciò può costituire un'ingerenza nella proprietà, che deve essere giustificata (si vedano *Kjartan Ásmundsson*, sopra citata, § 40, e *Rasmussen c. Polonia*, n. 38886/05, § 71, 28 aprile 2009) — (Corte Edu, causa *Maggio e altri c. Italia*, ricorsi nn. 46286/09, 5285/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08) — (causa *Causa Maggio e altri c. Italia* (ricorsi nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08)).

Di conseguenza anche un «credito» relativo ad una pensione può costituire un «valore patrimoniale», la cui riduzione (e la correlata interferenza nel suo pieno godimento da parte dello Stato nazionale) può essere giustificata nella misura in cui sussista un interesse pubblico e a fronte di un intervento ragionevolmente proporzionato al fine perseguito.

Occorre pertanto verificare se il legislatore abbia effettivamente garantito il giusto equilibrio tra l'interesse generale e quello di salvaguardia dei diritti dell'individuo.

In proposito la Corte EDU ha precisato che tale valutazione è innanzitutto di pertinenza del legislatore nazionale, cui spetta l'esame della pubblica utilità di una disposizione alla luce di questioni di ordine politico, economico e sociale; ove l'intervento sia finalizzato a garantire un equilibrio di bilancio, preservare i livelli minimi delle prestazioni sociali e la sopravvivenza del sistema previdenziale, eventualmente dell'ambito di una situazione finanziaria critica ed esposta anche a procedure di infrazione della Commissione Europea, può ritenersi legittimo (sentenza resa nelle cause nn. 27166/18 e 27167/18, *Aielli e altri contro Italia* e *Arboit e altri contro Italia*, paragrafi 26-29).

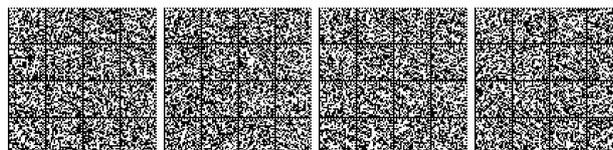
Tale ultimo provvedimento (reso su ricorso di pensionati a seguito delle note vicende determinatesi in forza della sentenza n. 70/15 della Corte costituzionale che dichiarava incostituzionale l'art. 24, comma 25, DL 201/11 cui seguiva l'adozione del decreto-legge n. 65/15) richiama poi — quanto al requisito della proporzionalità dell'intervento necessariamente finalizzato a garantire il giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali dei singoli — la necessità che l'intervento non abbia comunque un impatto significativo sulle pensioni (tanto da evidenziare che nel caso all'epoca oggetto di esame non incidesse sul trattamento pensionistico ma solo sul meccanismo di adeguamento al costo della vita) (paragrafi 32-36).

Ed allora, risulta evidente, ad avviso del giudicante, che nel caso di specie difettino tutti i requisiti per ritenere che la disposizione oggetto di censura sia rispettosa dell'art. 1 del Protocollo 1 CEDU per come interpretata dalla Corte EDU.

A tale riguardo, si richiamano innanzitutto le ampie motivazioni di cui ai paragrafi precedenti circa l'assenza, anche negli atti preparatori, di ragioni di interesse pubblico e generale ovvero di salvaguardia del sistema previdenziale poste alla base dell'intervento legislativo oggetto di scrutinio di costituzionalità.

L'intervento, poi, non è rispettoso del principio di proporzionalità dell'ingerenza per come sopra individuata.

Da un lato, in quanto incide direttamente sul trattamento pensionistico e non solo su una misura ad esso accessoria e, dall'altro lato, come già detto in precedenza, per l'elevata misura delle aliquote applicate e l'abnorme durata quinquennale, all'evidenza lesive del pieno godimento della proprietà per come definita dalla Corte EDU.



Violazione articoli 3, 36 e 38 Cost. in relazione all'art. 1, comma 260, legge n. 145/18.

Un altro profilo di incostituzionalità rilevante del presente giudizio concerne la previsione della limitazione della perequazione disposta dall'art. 1, comma 260, legge n. 145/18, che, per il periodo 2019/2021, ha espressamente previsto che la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici disciplinata dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sia riconosciuta, per quanto di interesse, nella misura del 40 per cento per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a nove volte il trattamento minimo INPS.

I profili di criticità di tale disposizione devono essere necessariamente considerati sia per l'impatto che di per sé comportano sul trattamento pensionistico sia in relazione al prelievo di cui si è già discusso ai paragrafi precedenti.

Ciò in quanto, a tale ultimo proposito, appare evidente che se già il prelievo sui trattamenti pensionistici è da ritenersi irrispettoso dei canoni costituzionali di ragionevolezza, adeguatezza e proporzione, anche alla luce della sua significativa durata, a maggior ragione tali profili di censura devono ritenersi ravvisabili ove considerati alla luce dell'ulteriore pregiudizio comportato dal parziale blocco della perequazione.

Il sacrificio richiesto dal legislatore, difatti, considerati altresì i blocchi o le limitazioni della perequazione di cui anche l'odierno ricorrente è stato destinatario (ci si riferisce alla previsione di cui all'art. 1, comma 25, D.L. 201/2011 come modificato dalla legge n. 65/15 e ritenuto costituzionalmente legittimo dalla nota sentenza 250/17) non appare giustificato e ragionevole.

Senza voler ripetere le ampie argomentazioni di cui ai paragrafi precedenti cui si rimanda, sia sufficiente evidenziare che un pensionato quale il ricorrente si trova ad aver subito un blocco totale della perequazione per il biennio 2012/2013, oltre che una misura limitata al 40% per quanto previsto dall'art. 1, comma 483, legge n. 14/2013 per il triennio 2014/2016, poi estesa anche per il biennio 2017/2018 dall'articolo 1, comma 286, legge n. 208/15.

Ebbene, è difficilmente revocabile in dubbio che tutte le disposizioni in commento, rispetto alle quali è necessario ribadite l'assenza di ragioni che ne giustifichino l'adozione da parte del legislatore (tanto negli atti parlamentari di cui si è sopra dato conto che nella stessa previsione normativa), comportano un evidente pregiudizio per l'affidamento dei pensionati, senza che lo stesso risulti giustificato da situazioni di emergenza, di tutela della tenuta del sistema previdenziale o delle fasce più deboli di pensionati.

La limitazione della perequazione è comunque da ritenersi costituzionalmente illegittima anche da sola considerata.

È noto, anche in forza dell'ampio contenzioso che negli ultimi anni si è venuto a creare, che la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici costituisce uno strumento tecnico teso a salvaguardare le pensioni dall'erosione del potere di acquisto causata dall'inflazione, anche dopo il collocamento a riposo con il fine di assicurare il rispetto nel tempo dei principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti di quiescenza (Corte cost., n. 70/2015).

Trattasi nel dettaglio di disposizione ispirata al principio di solidarietà sotteso alla previsione dell'art. 38 Cost. rispetto alla quale il legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità, ove intenda bloccare o comunque limitare la perequazione, è comunque chiamato a bilanciare secondo criteri non irragionevoli, i valori egli interessi costituzionali coinvolti, che ben potrebbero anche riguardare necessità di contenimento della spesa sempre nel rispetto del divieto di comprimere le esigenze di vita cui precedentemente era commisurata la prestazione previdenziale (così Corte cost. n. 240 del 1994).

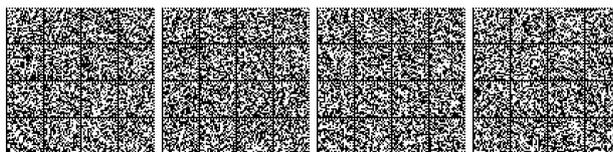
In tutte le pronunce della Consulta è sempre stata valorizzata la necessità che il pregiudizio all'interesse dei pensionati a preservare il potere di acquisto dei trattamenti previdenziali possa essere sacrificato sull'altare delle esigenze finanziarie e di equilibrio di bilancio dello Stato nel rispetto del principio di ragionevolezza, declinato anche sotto il profilo della necessaria trasparenza della scelta legislativa che dia adeguatamente conto delle ragioni dell'intervento.

In tal senso il principio di ragionevolezza rappresenta il cardine intorno a cui devono ruotare le scelte del legislatore della materia pensionistica e assurge, per questa sua centralità, a principio di sistema e allorquando l'intervento del legislatore sia finalizzato a risparmi di spesa questi ultimi devono essere accuratamente motivati, il che significa sostenuti da valutazioni della situazione finanziaria basale su dati oggettivi (così da ultimo Corte cost., n. 250/2017).

Tanto più se si considera che, come noto, il blocco o comunque la limitazione della perequazione hanno comunque natura definitiva, atteso che, ove anche successivamente ripristinata la rivalutazione nella sua pienezza, lo sarebbe solo sull'importo nominale del trattamento pensionistico eroso dal mancato adeguamento.

Ebbene, gli atti parlamentari di cui si è già dato ampiamente conto ai paragrafi precedenti (ovvero la Nota di lettura del serio del bilancio della Camera dei Deputati e il Dossier del servizio studi su modifiche del Senato) non consentono all'interprete di comprendere quale sia la motivazione alla base dell'intervento in commento.

Nella Nota di lettura del servizio del bilancio della Camera dei Deputati, difatti, tutti gli interventi in ambito pensionistico sono unicamente valorizzati al fine di evidenziare il previsto maggior gettito per il bilancio dello Stato.



Nella sezione del Dossier del servizio studi su modifiche del Senato specificamente dedicata alla tematica della perequazione automatica è possibile rinvenire unicamente una ricostruzione della normativa e giurisprudenza costituzionale in materia senza che vengano minimamente declamate le ragioni poste alla base dell'intervento.

Il legislatore è quindi venuto meno al rispetto dei canoni fissati dalla giurisprudenza costituzionale, senza quindi rendere evidenti e comprensibili le ragioni delle scelte adottate e qui censurate, che risultano quindi non rispettose dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità a fondamento degli artt. 3, 36 e 38 Cost.

Per quanto detto va sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 260 e 261, della legge n. 145/2018 attesa, da un lato, la evidente rilevanza della questione al fine del decidere nonché la non manifesta infondatezza della questione stessa (per violazione dei parametri costituzionali sopra indicati) e l'impossibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme.

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

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale:

1) dell'art. 1, comma 260, legge n. 145/2018, per contrasto con gli articoli 3, 36 e 38 Cost., nella parte in cui per il periodo 2019/2021 riconosce la rivalutazione automatica delle pensioni superiori a nove volte il trattamento minimo nella misura del 40%;

2) dell'art. 1, comma 261, legge n. 145/2018, per contrasto con gli articoli 3, 23, 36, 38, 53 Cost. e con l'art. 117 Cost. in relazione all'art. 1 Protocollo n. 1 CEDU, nella parte in cui dispone un'aliquota di riduzione del trattamento pensionistico pari al quindici per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 130.000 euro, pari al 25 per cento per la parte eccedente 130.000 euro fino a 200.000 euro, pari al 30 per cento per la parte eccedente 200.000 euro fino a 350.000 euro, pari al 35 per cento per la parte eccedente 350.000 euro fino a 500.000 euro e pari al 40 per cento per la parte eccedente 500.000 euro;

dispone la sospensione del presente giudizio;

ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con gli atti e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni di cui all'art. 23, legge n. 87 dell'11 marzo 1953 (come prescritto dagli articoli 1 e 2 del regolamento della Corte costituzionale 16 marzo 1956);

ordina alla Cancelleria che la presente ordinanza venga notificata alle parti del presente giudizio, al Presidente del Consiglio dei ministri nonché al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati.

Milano, 20 gennaio 2020

Il Giudice: PERILLO

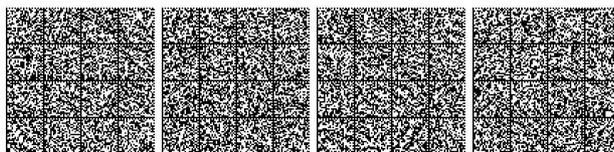
20C00088

N. 47

Ordinanza del 4 febbraio 2020 del G.I.P. del Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di S. L.

Pronunce della Corte costituzionale - Dichiarazione di illegittimità costituzionale - Effetti retroattivi - Deroga all'intangibilità del giudicato penale di condanna - Inapplicabilità ai casi di sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità di sanzioni amministrative qualificabili come penali ai sensi della CEDU.

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



TRIBUNALE DI MILANO

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

IN FUNZIONE DI GIUDICE DELL'ESECUZIONE

Il giudice, dott. Roberto Crepaldi, in funzione di giudice dell'esecuzione;

Nel procedimento di cui in epigrafe nei confronti di S . . . L . . . , nato a S . . . il . . . , elettivamente domiciliato presso lo studio del proprio difensore — presente;

Difeso di fiducia dall'avvocato Giuseppe Locurcio del foro di Milano — presente;

Letta la richiesta formulata dal condannato di rideterminazione della pena irrogata con la sentenza del Tribunale di Milano, sezione GIP, in data 20 novembre 2018, n. 2923, irrevocabile l'8 dicembre 2018, con la quale al S . . . è stata applicata la pena di anni uno e mesi sei di reclusione in relazione al delitto di cui all'art. 589-*bis* del codice penale (commesso in Milano, il 20 giugno 2017), nonché la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida;

Letto il parere del pubblico ministero, il quale ha concluso favorevolmente;

A scioglimento della riserva assunta all'udienza camerale del 10 dicembre 2019

OSSERVA

1. Con sentenza emessa in data 20 novembre 2018 n. 2923 e rivenuta irrevocabile l'8 dicembre 2018, il Tribunale di Milano, sezione giudice per le indagini preliminari, ha applicato — in relazione al delitto di cui all'art. 589-*bis* del codice penale — nei confronti del ricorrente, oltre alla sanzione penale richiesta dalle parti (anni uno e mesi sei di reclusione, pena condizionalmente sospesa), la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida ai sensi dell'art. 222, comma 2, c.d.s. (come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), legge 23 marzo 2016 n. 41).

In esecuzione della statuizione del giudice penale, il Prefetto di Milano, con decreto 2017/8047 ha disposto la revoca della patente di guida al condannato.

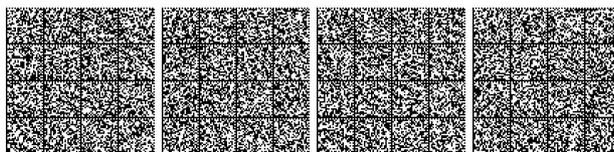
1.1. Con ricorso del 18 giugno 2019, il condannato ha chiesto la revoca della sanzione amministrativa accessoria predetta, sulla scorta della sentenza della Corte costituzionale n. 88 del 19 febbraio 2019, con la quale il giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, c.d.s. «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 articoli 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 del Codice della strada allorché non ricorra alcuna delle circostanze aggravanti previste dai rispettivi commi secondo e terzo degli articoli 589-*bis* e 590-*bis* del codice penale».

Secondo il ricorrente la predetta statuizione della Corte costituzionale dovrebbe trovare immediata applicazione in virtù dell'estensione del principio di retroattività della *lex mitior* alle sanzioni amministrative, predicato dallo stesso giudice delle leggi nella sentenza n. 63/2019, atteso che la sanzione applicata, pur di natura formalmente amministrativa, assumerebbe portata afflittiva, attratta alla c.d. materia penale sulla scorta dei principi espressi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

1.2. In relazione alla predetta istanza, il pubblico ministero ha espresso parere favorevole, richiamandosi integralmente al percorso argomentativo svolto dal ricorrente.

2. Preliminarmente va affermata la competenza del Tribunale di Milano — giudice che ha emesso l'ultimo provvedimento di condanna irrevocabile a carico del S . . . — quale giudice dell'esecuzione, anche in relazione alla revoca di una sanzione amministrativa. L'attribuzione al giudice penale del potere di applicare sanzioni amministrative come conseguenza della condanna per un reato, operata dal citato art. 222 c.d.s., comporta che il successivo provvedimento amministrativo, emesso ai sensi dell'art. 224 c.d.s., costituisca mero recepimento di quanto disposto in sentenza, senza che residui in capo al Prefetto alcun margine di discrezionalità.

Cosicché non può che competere al giudice penale lo scrutinio in merito alla perdurante validità della statuizione relativa alla sanzione amministrativa contenuta nella sentenza: lo stretto nesso di dipendenza del provvedimento amministrativo rispetto al giudicato penale non consentirebbe la revoca del primo senza la parziale caducazione del secondo.



La stessa Corte costituzionale (sentenza n. 88/2019, § 6) ha evidenziato come il provvedimento del Prefetto costituisca «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».

Non può che spettare al giudice penale, quindi, il compito di vigilare sulla perdurante rispondenza della sanzione amministrativa accessoria al principio di legalità per tutto il corso della sua esecuzione.

Sotto tale profilo occorre evidenziare come la sanzione sia ancora in atto, atteso che l'art. 222, comma 3-ter, c.d.s., prevede che il destinatario del provvedimento di revoca possa conseguire nuovamente la patente di guida solo qualora siano trascorsi cinque anni dalla revoca, periodo che nel caso di specie non è ancora trascorso.

2.1. Il ricorrente non individua chiaramente la norma che attribuirebbe al giudice dell'esecuzione il potere di ridefinizione della sanzione amministrativa accessoria da lui applicata.

Tale fondamento non può essere rintracciato nell'art. 673 del codice di procedura penale che, per un verso, riguarda il differente caso di radicale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma incriminatrice — mentre, nel caso di specie, la Corte costituzionale ha censurato esclusivamente l'automatismo sanzionatorio e introdotto, mediante una sentenza di illegittimità parziale c.d. manipolativa una discrezionalità più ampia del giudice della cognizione nei casi in cui non ricorrano, come nel caso di specie, le aggravanti previste dai commi II e III degli articoli 589-bis e 590-bis del codice penale — e, dall'altro, comporta la revoca del giudicato e non la sua modifica.

Le stesse sezioni unite della Suprema Corte hanno evidenziato l'inapplicabilità dello strumento previsto dall'art. 673 del codice di procedura penale a porre rimedio (i) alla sentenza della Corte ECU (sentenza Scoppola c. Italia del 17 settembre 2009) che imponga di sostituire la pena dell'ergastolo inflitta al ricorrente con la pena di anni trenta di reclusione perché assunta in violazione del principio di retroattività favorevole (Cass. pen., sezioni unite, n. 18821/14); (ii) alla declaratoria di incostituzionalità di una circostanza aggravante da cui consegua la necessità di rideterminare la pena (Cass. pen., sezioni unite, n. 42858/14) ovvero (iii) della stessa cornice sanzionatoria applicata nella sentenza definitiva (Cass. pen., sezioni unite, n. 37107/15).

In tutti questi casi la Corte ha rintracciato nell'art. 30, comma 4, legge n. 87/1953 — il quale prevede che «quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali» — la norma chiamata a porre rimedio alle situazioni innanzi ricordate.

La disposizione da ultimo citata, tuttavia, risulta inapplicabile al caso di specie: lo stesso tenore letterale della norma — nella parte in cui fa riferimento esplicito alla «sentenza irrevocabile di condanna» e ai suoi «effetti penali» — ne lascia intendere l'efficacia solo con riferimento alle sanzioni formalmente penali e alle statuizioni tipicamente penali contenute nella sentenza.

L'estensione della norma citata alle sanzioni amministrative è stata sostenuta dalla Suprema Corte, seppure in un *obiter dictum* contenuto in un'ordinanza con la quale è stato proposto un incidente costituzionale (Cass. pen., sezione V, ordinanza 15 gennaio 2015, n. 1782).

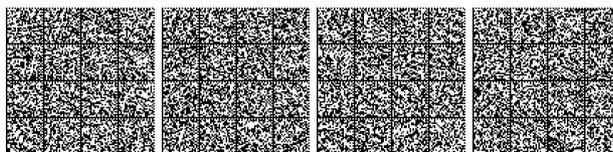
Anche senza voler considerare l'inequivoco tenore letterale della disposizione, che non si presta ad una simile «lettura estensiva», va evidenziato come la stessa Corte costituzionale abbia riconosciuto la correttezza dell'opposta conclusione (Corte costituzionale, sentenza n. 43/2017, par. 2).

La sanzione amministrativa, ancorché legata indissolubilmente all'accertamento contenuto nella sentenza del giudice penale, non può essere neppure inclusa nel novero degli «effetti penali» della condanna, anche se intesi in senso lato: secondo le sezioni unite della Suprema Corte (Casa. pen., sezioni unite, n. 7/1994, ribadite in termini da Cassazione pen., sezioni unite, nn. 5859/2011 e 31/2000), infatti, l'effetto penale è caratterizzato «1) dall'essere conseguenza soltanto di una sentenza irrevocabile di condanna e non pure di altri provvedimenti che possano determinare quell'effetto; 2) dall'essere conseguenza che deriva direttamente, *ope legis*, dalla sentenza di condanna e non da provvedimenti discrezionali della pubblica amministrazione, ancorché aventi come necessario presupposto la sentenza di condanna; 3) dalla natura «sanzionatoria» dell'effetto».

Nel caso di specie, la revoca della patente può essere applicata quale sanzione amministrativa indipendentemente da una sentenza di condanna del giudice penale (articoli 120 e 219 c.d.s.) e per fatti diversi da un reato (si pensi al riferimento all'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica, n. 309/90).

Nel medesimo senso depone la qualificazione espressa del legislatore quale autonoma sanzione amministrativa e non quale mera causa di efficacia del titolo di abilitazione alla guida.

Del resto è pacifico che le sanzioni amministrative accessorie, eccezionalmente applicate dal giudice penale in conseguenza dell'accertamento di un reato, non costituiscano effetti penali della condanna (così Cassazione pen., sezione III, n. 2674/2000; sezione VI, n. 9749/1994).



Neppure sotto tale profilo, dunque, l'art. 30, comma 4, legge n. 87/1953 risulta applicabile al caso di specie.

3. Ad avviso del giudice proprio sotto tale profilo appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del citato art. 30, comma 4, legge n. 87/1953, nella parte in cui non consente al giudice dell'esecuzione di rideterminare una sanzione amministrativa accessoria – la cui applicazione è demandata al giudice penale, unitamente alle sanzioni penali – oggetto di una declaratoria di illegittimità costituzionale che ne abbia mutato di fatto la disciplina.

Una simile lacuna dell'ordinamento, infatti, non appare pienamente conforme al disposto degli articoli 3, 25, 35, 41, 117 in relazione agli articoli 6 e 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – e 136 della Costituzione.

La rilevanza della questione è immediatamente percepibile sulla scorta di quanto detto: senza la possibilità di applicare il disposto dell'art. 30 della legge n. 87/1953 anche alle sanzioni amministrative applicate con la sentenza penale, infatti, l'istanza avanzata dal ricorrente sarebbe inammissibile o comunque infondata, difettando qualsiasi norma che consenta al giudice di rimuovere gli effetti della sanzione amministrativa non più conforme a costituzione.

Neppure può dubitarsi che al ricorrente spetti il beneficio invocato: questi, infatti, è stato condannato per un fatto per il quale la revoca è divenuta, dopo la sentenza della Corte costituzionale, facoltativa (l'imputazione concerne, infatti, il reato di cui all'art. 589-*bis*, comma 1, del codice penale).

Sotto tale profilo occorre considerare, da un lato, le indicazioni della Corte costituzionale nella citata sentenza n. 88/2019 circa la necessità di valutare «la gravità della condotta del condannato» e, dall'altro, il caso concreto per come consacrato nel giudicato. All'esito di tale valutazione, si ritiene che la limitata gravità degli addebiti di colpa specifica – consistita essenzialmente nella violazione degli articoli 40, 145 e 146 c.d.s. – impongano una riconsiderazione della sanzione amministrativa accessoria applicata, alla luce del rinnovato quadro sanzionatorio, sostituendo la revoca della patente con la sospensione della patente di guida, ai sensi dell'art. 222, comma 2, per la durata di 3 anni.

4. Quanto alla non manifesta infondatezza occorre evidenziare, in primo luogo, come entrambe le parti si siano richiamate al principio di retroattività della legge sopravvenuta più favorevole al reo.

Il richiamo appare erroneo sotto un duplice profilo: nel caso di specie non è intervenuta alcuna modifica normativa ma la disciplina è mutata in conseguenza di un intervento manipolativo del giudice delle leggi.

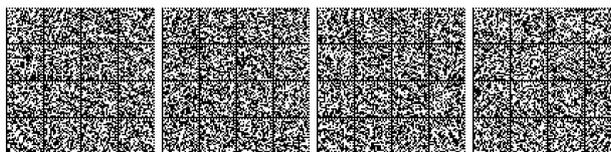
Non si tratta di una notazione di natura esclusivamente formale, in quanto la diversa natura del fenomeno — attinente alla validità della norma e non a una semplice successione di leggi penali — implica la loro sottoposizione a limiti molto diversi. Mentre la retroattività della legge favorevole trova un limite (art. 2, comma 4, del codice penale) proprio nel giudicato, costituisce ormai *ius receptum* che la dichiarazione di incostituzionalità della norma incriminatrice o, comunque, di una norma che incida sul trattamento sanzionatorio non possa trovare ostacolo nel giudicato, come del resto è dato desumere dallo stesso art. 30, comma 4, legge n. 87/1953.

Appare sufficiente richiamarsi alle numerose sentenze delle sezioni unite — già citate *supra* — che hanno fatto applicazione della norma da ultimo citata per consentire al giudice dell'esecuzione di rideterminare la pena a seguito delle pronunce della Corte costituzionale aventi ad oggetto, come detto, la cornice edittale, una circostanza aggravante che ha comportato, nel caso concreto, un aumento della pena, ovvero ancora la disciplina di un rito alternativo che incida sulla pena.

Tale considerazione si basa essenzialmente sulla stessa *ratio* dell'art. 30, comma 4, legge n. 87/1953, vale a dire «impedire che anche una sanzione penale, per quanto inflitta con una sentenza divenuta irrevocabile, venga ingiustamente sofferta sulla base di una norma dichiarata successivamente incostituzionale, perché la conformità a legge della pena, in particolare di quella che incide sulla libertà personale, deve essere costantemente garantita dal momento della sua irrogazione a quello della sua esecuzione» (così Cassazione pen., sezioni unite, 37107/15; nello stesso senso, sezione I, numeri 26899/2012, 19361/2012, 977/2011).

Occorre chiedersi, tuttavia, se — quantomeno ai fini del giudizio di non manifesta infondatezza che compete a questo giudice — l'equiparazione tra sanzioni amministrative e sanzioni penali sia imposta sul piano costituzionale.

4.1. Una prima indicazione in tal senso può essere tratta dalla stessa ragione che imporrebbe la rimodulazione del giudicato secondo le sopravvenienze sul piano costituzionale e che ne differenzia gli effetti dalla mera successione di norme, anche abrogatrici: «siccome i fenomeni dell'abrogazione e della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle leggi vanno nettamente distinti, gli effetti della declaratoria di incostituzionalità, a differenza di quelli derivanti dallo *ius superveniens*, inficiano fin dall'origine, o, per le disposizioni anteriori alla Costituzione, fin dalla emanazione di questa, la disposizione impugnata (sezioni unite, n. 42858 del 29 maggio 2014, Gatto, cit., in motiv.), con la conseguenza che, mentre l'applicazione della sopravvenuta legge penale più favorevole, che attiene alla vigenza normativa, trova, di regola, un limite invalicabile nella sentenza irrevocabile, ciò non può valere per la sopravvenuta declaratoria di



illegittimità costituzionale, che concerne il diverso fenomeno della invalidità. La norma costituzionalmente illegittima viene espunta dall'ordinamento proprio perché affetta da una invalidità originaria. Ciò impone e giustifica la proiezione "retroattiva", sugli effetti ancora in corso di rapporti giuridici pregressi, già da essa disciplinati, della intervenuta pronuncia di incostituzionalità, la quale certifica, come si è visto, la definitiva uscita dall'ordinamento giuridico di una norma geneticamente invalida. Una norma che deve, dunque, considerarsi *tamquam non fuisset*, perciò inidonea a fondare atti giuridicamente validi, per cui tutti gli effetti pregiudizievoli derivanti da una sentenza penale di condanna pronunciata, sia pure parzialmente, sulla norma dichiarata incostituzionale devono essere rimossi dall'universo giuridico, ovviamente nei limiti in cui ciò sia possibile, non potendo essere eliminati gli effetti irreversibili perché già compiuti e del tutto consumati (sezione 6, n. 9270 del 16 febbraio 2007, Berlusconi, cit., in motiv.)» (così Cassazione pen., sezioni unite, n. 42858/14).

In altre parole, secondo la giurisprudenza di legittimità, è lo stesso sistema di gerarchia delle fonti e la conseguente sovra-ordinazione della normativa costituzionale rispetto a quella primaria ad imporre che la rimozione della sanzione divenuta — anche in parte — illegittima in conseguenza di una sentenza dichiarativa della Corte costituzionale, qualora essa non abbia ancora esaurito i propri effetti.

L'assenza di uno strumento idoneo a rimuovere i perduranti effetti di una sanzione amministrativa costituzionalmente illegittima, quindi, si pone in contrasto con lo stesso art. 136 della Costituzione, non potendosi considerare, nonostante il giudicato, il rapporto esaurito fintanto che ne sia in corso l'esecuzione.

Il comma 4 dell'art. 30 della legge 87/53, infatti, non introduce un'eccezione al principio di cui all'art. 136 della Costituzione, per il quale «la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione» d'incostituzionalità, ma è anzi concreta applicazione della disposizione costituzionale, declinata in relazione alle norme sanzionatorie, giacché impedisce l'ultrattività degli effetti della sanzione oggetto della sentenza della Corte.

4.2. Sotto tale profilo non assume alcun rilievo la distinzione tra sanzioni penali e sanzioni amministrative che, invece, è posta alla base della disciplina in questa sede censurata: non vi è dubbio, infatti, che la sanzione penale possa incidere su diritti fondamentali della persona — come la libertà personale — ma tale caratteristica non è conseguenza esclusiva della pena che consegue all'accertamento di un reato.

Da un lato, infatti, anche le sanzioni formalmente qualificate come amministrative possono incidere su diritti di rango costituzionale, come la libertà d'impresa (art. 41 della Costituzione) o il diritto al lavoro (art. 35).

D'altro canto, le sanzioni penali possono incidere solo virtualmente sulla libertà personale (perché, di fatto, eseguite in forma alternativa alla detenzione) ovvero coinvolgere soltanto interessi di rango inferiore (ad esempio il patrimonio) a quello di alcune sanzioni amministrative.

Assume, quindi, rilievo anche il principio d'uguaglianza ex art. 3 della Costituzione, vulnerato dall'impossibilità di impedire l'efficacia ultrattiva della sanzione dichiarata costituzionalmente illegittima: mentre per la sanzione penale l'art. 30 della legge 87/53 consente di rimuovere, per quanto possibile, qualsiasi discriminazione tra soggetti condannati prima della sentenza della Corte costituzionale e quelli il cui comportamento sia ancora *sub judice*, tale eventualità non risulta percorribile per le sanzioni amministrative.

Ciò implica che il soggetto condannato in via definitiva ad una sanzione amministrativa debba sottostare — eventualmente anche in modo permanente, qualora si tratti di sanzione *sine die* — alla restrizione della propria libertà, senza che sia consentita la ri-espansione del diritto indebitamente limitato dalla sanzione fondata sulla legge dichiarata incostituzionale, a differenza di quello non ancora condannato in via definitiva, in relazione al quale il giudice della cognizione sarà chiamato a rimodulare la sanzione alla luce della decisione della Corte. Né si potrebbe sostenere che il passaggio in giudicato costituisca un *discrimen* accettabile sul piano costituzionale: la progressiva erosione dell'intangibilità del giudicato in ambito penale, infatti, è stata determinata proprio dalla constatazione che la sua *ratio* di certezza nei rapporti giuridici non può prevalere sui diritti costituzionali della persona, imponendone il sacrificio anche all'indomani dell'accertamento da parte della Corte costituzionale dell'illegittimità della loro compressione.

Nel caso di specie, non vi è dubbio che il riferimento esclusivo alle sanzioni penali contenute nell'art. 30 della legge 87/53 finisca per imporre un discrimine — evidentemente irrazionale — tra quanti siano stati oggetto dell'applicazione di una sanzione illegittima prima e dopo la pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale.

Inoltre, l'impossibilità di rimuovere la sanzione amministrativa — pur costituzionalmente illegittima — finisce per comportare un'indebita limitazione dei diritti costituzionali del ricorrente, se non altro in relazione alla possibilità di svolgere la professione di autista di autocarri che svolgeva all'epoca e nel ricorso sostiene di voler riprendere, *id est* la sua libertà di iniziativa economica e il suo diritto al lavoro (articoli 35 e 41 della Costituzione).



4.3. Inoltre, ne risulterebbero violati gli articoli 25 e 117 della Costituzione, in relazione agli articoli 6 e 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Come noto, infatti, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha elaborato un'autonoma nozione di «sanzione penale», al fine di garantire l'applicazione dello statuto previsto dalla Convenzione in «materia penale» a prescindere dalla qualificazione fornita dal diritto interno.

In particolare, a partire dalle sentenze Engel c. Paesi Bassi del 8 giugno 1976 e Ozturk c. Germania del 21 febbraio 1984, la Corte ha elaborato una serie di indicatori per valutare se una misura particolare costituisca in sostanza una pena ai sensi della Convenzione, ben al di là dei reati e delle pene come formalmente intesi in base al diritto interno, e richiamandosi a tutte le norme e a tutte le misure considerate «intrinsecamente penali», perché aventi caratteri e finalità propriamente afflittivi, per il loro collegamento ad un illecito penale nonché in ragione della gravità della sanzione imposta (c.d. «pene camuffate»).

Nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo è pacifico che la revoca o comunque la limitazione all'utilizzo o al conseguimento della patente di guida integrino altrettante sanzioni penali. A tal proposito è sufficiente richiamarsi alle pronunce *Affaire Rivard c. Svizzera* del 4 gennaio 2017 — nella quale la Corte ritiene rivesta la natura di sanzione penale anche il mero ritiro della patente, ai fini dell'applicazione del principio del *ne bis in idem* — e *Nilson c. Svezia*, di analogo tenore.

Proprio alla luce dei parametri costantemente adottati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (generalità, scopo repressivo o preventivo, afflittività della sanzione), la revoca della patente non può che assumere, del resto, la veste di una sanzione sostanzialmente penale, soprattutto se ricollegata alla commissione di un reato e applicata in esito al processo penale.

Ciò comporta che si applichino alla sanzione della revoca della patente — evidentemente ancora più grave di quella della mera sospensione — le garanzie previste dalla Convenzione, tra le quali assume rilievo, nel caso di specie, tanto il principio di legalità penale quanto quello di retroattività ex art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Non può dubitarsi che tali garanzie si estendano anche alla fase di esecuzione della pena e di determinazione della durata della sanzione, come chiaramente espresso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *Del Rio Prada c. Spagna* del 21 ottobre 2013: in particolare, la Corte nella pronuncia appena menzionata, pur distinguendo tra una misura che costituisce una «pena» e una misura relativa all'«esecuzione» o all'«applicazione» della pena e richiamando solo la prima al campo applicativo dell'art. 7, ha affermato che il termine «inflitta» contenuto nella seconda frase dell'art. 7 § 1 non può essere interpretato nel senso di escludere dal campo di applicazione di tale disposizione tutte le misure che possono intervenire dopo che sia stata pronunciata la sentenza. Cosicché, a fronte della ridefinizione o della modifica della portata della pena dovrà trovare applicazione il principio di irretroattività delle pene.

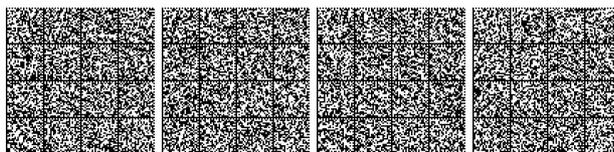
Se è vero che la Corte europea dei diritti dell'uomo non ha mai esplicitamente riconosciuto come l'illegittimità sopravvenuta della norma sulla base della quale la sanzione era stata applicata determini la violazione del principio di legalità, pur nella più ampia ottica convenzionale (intesa come prevedibilità della norma sanzionatoria), va sottolineato come proprio le ragioni della declaratoria di incostituzionalità possono comportare l'assoluta arbitrarietà della base legale stessa.

L'art. 7 della Convenzione richiede l'esistenza di una base legale perché possano essere inflitte una condanna e una pena. Queste ultime, quindi, devono essere definite dalla legge, nozione che — nell'ottica convenzionale — ricomprende il diritto di origine sia legislativa che giurisprudenziale e implica delle condizioni qualitative — tra cui (soprattutto ma non solo) quelle di accessibilità e di prevedibilità (*Del Rio Prada c. Spagna cit.*, § 91 e *S.W. c. Regno Unito*, 22 novembre 1995, § 35) — avuto riguardo non solo delle norme di rango legislativo e regolamentare (*Kafkaris c. Cipro*, 12 febbraio 2008, §§ 145-146) ma anche della giurisprudenza dei tribunali.

Tuttavia, i criteri di accessibilità e prevedibilità della sanzione alla luce dell'intero diritto vivente (all'epoca del fatto) non possono che costituire, sul piano logico prima che giuridico, un *posterius* rispetto a qualsiasi considerazione circa la validità e vigenza della norma sanzionatoria.

Allorquando l'illegittimità della norma dipenda proprio dalla arbitrarietà della disposizione e dalla natura discriminatoria della stessa (*id est* la violazione dell'art. 3 della Costituzione) — come nel caso di specie — tale vizio originario non può che affliggere la stessa interpretazione della norma, la quale, quindi, non può costituire una base legale valida a fondare l'applicazione di una sanzione sostanzialmente penale.

Del resto, la chiara violazione — da parte dello stesso legislatore incriminante — dei principi costituzionali non può che comportare un'incertezza sul piano della validità della norma e, quindi, minare alla radice la base legale della disposizione.



44. Sul piano del diritto interno, poi, il principio di legalità dei reati e delle pene ex art. 25, secondo comma, della Costituzione risulta vulnerato dall'impossibilità per il giudice dell'esecuzione di allineare il contenuto della sanzione inflitta all'intervento della Corte costituzionale sulla norma sanzionatoria.

La portata dello stesso art. 30 della legge 87/53 — che costituisce attuazione diretta dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione — non può che essere estesa alle sanzioni «sostanzialmente penali», rispondendo alla medesima *ratio* di tutela dei diritti del cittadino, colpito da una sanzione sulla base di una norma poi espunta dall'ordinamento perché non conforme a Costituzione.

Tale tutela non può mutare solo in considerazione della natura formalmente penale della sanzione, risultando ormai pacifico, come detto, che alla distinzione nominalistica non faccia seguito indefettibilmente — in concreto — una diversa intensità sanzionatoria.

5. Come noto, analoga questione è stata già respinta dalla Corte costituzionale con sentenza n. 43 del 10 gennaio 2017.

Ciò non consente, tuttavia, di considerare il dubbio di legittimità costituzionale manifestamente infondato, proprio in considerazione dei mutamenti della stessa giurisprudenza costituzionale successivi a tale pronuncia.

In primo luogo, va evidenziata la differente natura della sanzione che assume rilievo nel caso di specie — la limitazione del diritto all'uso della patente che si tramuta, in relazione alla professione svolta dal condannato, in un limite alla libertà di iniziativa economica del S . . . — rispetto alla mera pena pecuniaria allora considerata.

Inoltre, sul piano del mutamento della giurisprudenza costituzionale, la stessa Corte ha escluso che, per invocare una violazione della Convenzione — quale parametro di legittimità ex art. 117 della Costituzione — sia necessaria una preventiva e puntuale decisione della Corte EDU, affermando che sarebbe «da respingere l'idea che l'interprete non possa applicare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, se non con riferimento ai casi che siano già stati oggetto di puntuali pronunce da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo» (Corte Costituzionale, sentenza n. 68/2017, § 7).

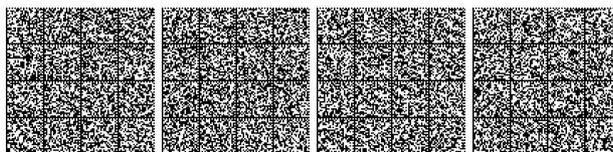
In secondo luogo, le sanzioni amministrative di tipo afflittivo («sostanzialmente penali» nell'ottica della Corte europea dei diritti dell'uomo) sono state oggetto di equiparazione, sul piano costituzionale, a quelle anche formalmente penali in relazione all'applicazione del principio di retroattività della *lex mitior* da parte della stessa Corte costituzionale (Sentenza n. 63/2019), superando così le precedenti decisioni di segno contrario (Sentenza n. 193/2016).

Tale principio — come ricordato dalla citata sentenza — appare caratterizzato da una maggior derogabilità rispetto a quello di legalità in ambito penale (§ 6).

Proprio in tale pronuncia, la Corte esplicitamente evidenzia come «l'estensione del principio di retroattività della *lex mitior* in materia di sanzioni amministrative aventi natura e funzione "punitiva" è, del resto, conforme alla logica sottesa alla giurisprudenza costituzionale sviluppatasi, sulla base dell'art. 3 della Costituzione, in ordine alle sanzioni propriamente penali. Laddove, infatti, la sanzione amministrativa abbia natura "punitiva", di regola non vi sarà ragione per continuare ad applicare nei confronti di costui tale sanzione, qualora il fatto sia successivamente considerato non più illecito; né per continuare ad applicarla in una misura considerata ormai eccessiva (e per ciò stesso sproporzionata) rispetto al mutato apprezzamento della gravità dell'illecito da parte dell'ordinamento. E ciò salvo che sussistano ragioni cogenti di tutela di controinteressi di rango costituzionale, tali da resistere al medesimo «vaglio positivo di ragionevolezza», al cui metro debbono essere in linea generale valutate le deroghe al principio di retroattività *in mitius* nella materia penale» § 6.2).

Se non vi è ragione per (continuare *ad*) applicare ad un soggetto una sanzione che il legislatore giudica ormai eccessiva, non si comprende davvero come possa continuarsi ad applicare una sanzione radicalmente travolta da una pronuncia di illegittimità costituzionale. Il discrimine non può certo essere costituito dal giudicato, dovendosi dare prevalenza alla legalità costituzionale rispetto alle ragioni di certezza (Corte costituzionale, senz. 74/1980, secondo la quale il giudicato costituirebbe un valido limite in relazione alla successione di leggi penali meramente modificative in ossequio alla «esigenza di salvaguardare la certezza dei rapporti ormai esauriti»).

Proprio il rinnovato statuto costituzionale delle sanzioni (formalmente) amministrative (ma sostanzialmente penali) reca con sé un possibile esito diverso della questione, imponendo di investire la Corte costituzionale.



P. Q. M.

Visti gli articoli 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 3, 25, 35, 41, 117 — in relazione agli articoli 6 e 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — e 136 della Costituzione, la questione di costituzionalità dell'art. 30, comma IV, della legge 11 marzo 1953, n. 87, nella parte in cui la disposizione stessa non è applicabile alle sanzioni amministrative che assumano natura sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione EDU;

Dispone la sospensione del giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Manda la Cancelleria per la notifica al condannato, al suo difensore, al pubblico ministero, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano, li 4 febbraio 2020

Il Giudice: CREPALDI

20C00089

n. 48

Ordinanza del 13 dicembre 2019 del G.I.P. del Tribunale di Tivoli sull'istanza proposta da C.A.

Patrocinio a spese dello Stato - Persona offesa dai reati indicati all'art. 76, comma 4-ter, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 - Ammissione al patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)”), art. 76, comma 4-ter.

TRIBUNALE ORDINARIO DI TIVOLI

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

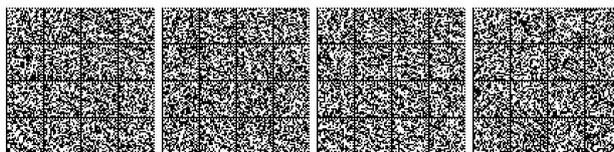
Il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Tivoli, dott. Mario Parisi; propone questione di legittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-ter del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, nella parte in cui, come interpretato dalla Suprema corte di cassazione, determina l'automatica ammissione al patrocinio a spese dello Stato della persona offesa dai reati indicati nella norma medesima a prescindere dai limiti di reddito di cui al precedente comma 1 e senza riservare alcuno spazio di apprezzamento e discrezionalità valutativa al giudice, ritenendo tale disposizione in contrasto e violazione dei principi sanciti dagli articoli 3 e 24, comma 3 della Costituzione.

FATTO E RILEVANZA DELLA QUESTIONE

In data 20 maggio 2019 il difensore di C.A., n. ..., parte offesa nel procedimento penale n. 7237/016 rgnr nei confronti di D.L.F. per il reato di cui all'art. 609-bis del codice penale, ha depositato istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, non rendendo la dichiarazione — pur prevista dall'art. 79, comma 1, lettera c) del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, a pena di inammissibilità dell'istanza — attestante la sussistenza delle condizioni di reddito stabilite per l'ammissione.

Il giudice, con ordinanza interlocutoria notificata al difensore, ha sospeso l'esame dell'istanza di ammissione al beneficio, invitando ad integrarla con l'indicazione delle condizioni reddituali e patrimoniali dell'istante.

Viceversa, in data 3 ottobre 2019 il difensore dell'istante, ricusando di ottemperare alla sollecitazione giudiziale, ha depositato una nota in cui osserva che il reato di cui all'art. 609-bis del codice penale oggetto del procedimento è «tra quelli per i quali il patrocinio a spese dello Stato è sempre concesso alla parte offesa prescindendo dalle condizioni



reddituale», e che, di conseguenza, «le richieste del giudice ... non appaiono motivate rispetto al procedimento in quanto nessuna analisi delle condizioni reddituali dell'istante deve compiere il giudice, a differenza dei procedimenti ordinari, in quanto il requisito non è richiesto nella particolare fattispecie della vittima del reato di violenza sessuale ...».

Osserva ancora il difensore che «al di là della locuzione “PUÒ CONCEDERE” inserita nella prefata disposizione di legge, il giudice difetti di qualsiasi discrezionalità in merito alla concessione del beneficio invocato dall'istante in rapporto alle condizioni reddituali, mentre rimanga riservato al giudice l'accertamento che il procedimento riguardi effettivamente la violazione di una delle fattispecie previste nella disposizione e che l'istante sia effettivamente vittima del reato (e non semplice danneggiato dal reato) ...».

Il difensore dell'istante, infine, a sostegno della propria tesi, richiama la sentenza emessa da Cassazione IV 15 febbraio 2017, n. 13497, che ha affermato quei principi, e la successiva sentenza emessa da Cassazione IV 10 ottobre 2018, n. 52822 che, pur pronunciandosi su altra questione, in motivazione ha incidentalmente ciò ribadito.

NON MANIFESTA INFONDATEZZA

Con la pronuncia n. 13497 del 15 febbraio 2017 la Suprema corte di cassazione, pronunciandosi direttamente sulla questione in discorso, ha affermato, infatti, il diritto assoluto della persona offesa da uno dei reati indicati nella norma a fruire del patrocinio a spese dello Stato per il solo fatto di rivestire quella qualifica, a prescindere dalle proprie condizioni di reddito, che, dunque, non devono neanche essere oggetto di dichiarazione o attestazione ai sensi del successivo art. 79, comma 1, lettera c) del decreto del Presidente della Repubblica citato.

La Corte è giunta a tale conclusione ritenendo che l'espressione contenuta nella norma «può essere ammessa al patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito previsti dal presente decreto» vada intesa come «deve essere ammessa al patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito previsti dal presente decreto».

Si legge nella invero succinta motivazione spesa sul punto che tale interpretazione è determinata dalla *ratio* della norma: «Tale interpretazione si impone in prospettiva teleologica posto che la finalità della norma in questione appare essere quella di assicurare alle vittime di quei reati un accesso alla giustizia favorito dalla gratuità dell'assistenza legale.».

Poco prima, nell'escludere l'operatività della norma a favore del soggetto danneggiato dal reato, la Corte aveva più incisivamente affermato che «la finalità della legge n. 38 del 2009 (e delle successive modificazioni) non può che essere quella di rimuovere ogni possibile ostacolo (anche economico) che possa disincentivare un soggetto, già in condizioni di disagio, ad agire in giudizio».

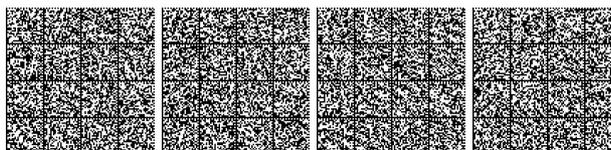
La conseguenza, secondo tale lettura, è che «l'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato proposta dalla persona offesa di uno dei reati elencati dalla norma necessita solo dei requisiti di cui all'art. 79 T.U.S.G. comma 1, lettere a) e b).», ed il giudice non può negare l'ammissione al beneficio sulla sola base della mancata dichiarazione relativa alle condizioni reddituali, visto che la norma «non individua massimi reddituali idonei ad escludere il diritto in argomento».

L'interpretazione proposta dalla pronuncia è stata successivamente recepita: anche in Cassazione, sezione IV, 10 ottobre 2018, n. 52822, si afferma infatti che l'art. 76, comma 4-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 «esonera determinati soggetti dalla certificazione di determinati limiti reddituali» e che quella ricorrente (persona offesa dal reato di cui all'art. 572 del codice penale) «aveva maturato il diritto a conservare l'ufficio del gratuito patrocinio a prescindere da qualsiasi limite reddituale, con l'ulteriore effetto che doveva ritenersi del tutto influente tanto l'accertamento dell'inosservanza dell'onerata all'impegno di comunicare variazione reddituali “rilevanti”, laddove le stesse rilevanti non sarebbero comunque risultate, ... quanto l'accertamento dell'ufficio finanziario competente sulla sopravvenuta mancanza delle condizioni di reddito.».

Tale interpretazione, dunque, non è occasionale e va ad istituire un automatismo legislativo poiché, al solo verificarsi del suo presupposto — assumere l'istante la veste procedimentale di persona offesa di uno dei reati indicati dalla norma —, determina una conseguenza inderogabile, ossia l'ammissione al beneficio.

E si tratta di un automatismo perché è regola priva di flessibilità, insuscettibile di eccezione e di qualsiasi modulazione applicativa, nel senso che si applica in ugual modo a tutti coloro che si trovano nella situazione di fatto-presupposto.

E, come accade per ogni automatismo, si determinano ricadute negative sul principio di uguaglianza, poiché, generalizzandosi, vengono assimilate tra di loro situazioni diverse e non assimilabili, allorquando, invece, l'ordinamento è tenuto, in forza del principio di uguaglianza, a dare conto delle differenze tra gli individui, lasciando al giudice una riserva di spazio valutativo.



La Corte di cassazione (interpretando il letterale «può» come sostanziale «deve») invece esclude proprio tale margine di valutazione giudiziale, imponendo l'ammissione automatica al beneficio e qualificando come superflua la autocertificazione reddituale pur tuttora richiesta dal combinato delle disposizioni vigenti.

Ne resta così impedito a priori qualsiasi apprezzamento delle disponibilità e capacità economiche e patrimoniali dell'istante, negandosi al giudice la possibilità di respingere l'istanza persino nel caso in cui i redditi percepiti dalla persona offesa siano talmente elevati da far escludere con ogni sicurezza la necessità del supporto economico dello Stato e il ricorrere della stessa *ratio* giustificatrice dell'art. 76, comma 4-ter.

Tali ripetute affermazioni del giudice di legittimità e l'assenza di decisioni di segno diverso rendono ormai diritto vivente la descritta interpretazione dell'art. 76, comma 4-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, ponendo il giudice dinanzi all'alternativa di uniformarvisi o di rendere un provvedimento difforme e di segno negativo, verosimilmente destinato all'annullamento o alla riforma.

Si tratta di una condizione ritenuta di sicura rilevanza dalla stessa Corte costituzionale: «... pur essendo indubbio che nel vigente sistema non sussiste un obbligo per il giudice di merito di conformarsi agli orientamenti della Corte di cassazione (salvo che nel giudizio di rinvio), è altrettanto vero che quando questi orientamenti sono stabilmente consolidati nella giurisprudenza — al punto da acquisire i connotati del “diritto vivente” — è ben possibile che la norma, come interpretata dalla Corte di legittimità e dai giudici di merito, venga sottoposta a scrutinio di costituzionalità, poiché la norma vive ormai nell'ordinamento in modo così radicato che è difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l'intervento del legislatore o di questa Corte» (Corte costituzionale, sentenza n. 350/1997); l'intervento del giudice delle leggi è possibile, dunque, anche «allorquando il giudice remittente ha l'alternativa di adeguarsi ad un'interpretazione che non condivide o assumere una pronuncia in contrasto, probabilmente destinata ad essere riformata» (Corte costituzionale n. 240/2016).

La prospettiva ermeneutica-teleologica coltivata dalla Corte di cassazione fa perno sulle ragioni per cui il decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (convertito nella legge 23 aprile 2009, n. 38) aggiunse il comma 4-ter all'art. 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002: «... la finalità della norma in questione appare essere quella di assicurare alle vittime di quei reati un accesso alla giustizia favorito dalla gratuità dell'assistenza legale ... la finalità della legge n. 38 del 2009 (e delle successive modificazioni) non può che essere quella di rimuovere ogni possibile ostacolo (anche economico) che possa disincentivare un soggetto, già in condizioni di disagio, ad agire in giudizio.»

Da ciò la Corte di cassazione fa discendere il diritto della persona offesa da alcune tipologie di reati a fruire del patrocinio a spese dello Stato, a prescindere dalla sussistenza delle condizioni e limiti di reddito previsti in tutti gli altri casi; così interpretata, tuttavia, e nella parte in cui viene impedita qualsiasi valutazione del giudice (invero letteralmente pur suggerita dalla norma con l'uso del verbo «può», e non «deve») circa le condizioni reddituali della persona offesa e la condotta concretamente posta in essere, la disposizione si pone in aperto conflitto con l'art. 3 della Carta costituzionale.

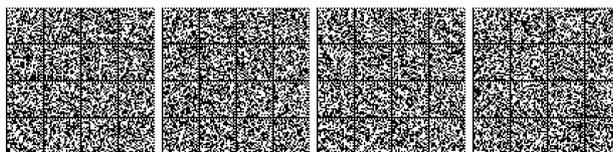
Essa, infatti, disciplina in modo identico (l'ammissione al beneficio a prescindere dalle condizioni di reddito) situazioni del tutto eterogenee sotto il profilo economico e radicalmente diverse fra loro, estendendo quanto opportunamente previsto in favore di soggetti dalle ordinarie capacità di spesa anche a persone in possesso di redditi elevatissimi o di pingui patrimoni.

Impedire al giudice di apprezzare le condizioni reddituali e patrimoniali della persona offesa da uno di quei reati che chiedi l'ammissione al gratuito patrocinio (al punto da vietargli di richiedere la relativa dichiarazione pur prescritta dall'art. 79, comma 1, lettera c) del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002) significa precludere ogni verifica giudiziale circa il possibile ricorrere, o la sicura assenza, di ostacoli e remore di indole economica che la norma intende rimuovere trasferendo sulla collettività i costi della difesa tecnica.

L'ammissione indiscriminata al beneficio di qualsiasi persona offesa da uno dei reati indicati porta a destinare obbligatoriamente il gratuito patrocinio anche a soggetti le cui straordinarie o eccezionali capacità economiche siano di pubblico dominio, tali da non richiedere neanche un provvedimento interlocutorio di integrazione documentale come quello adottato da questo giudice nella procedura di cui è causa.

Consentire, allora, al giudice di valutare le condizioni reddituali della persona offesa richiedente significa evitare il detto profilo di contrasto della norma con l'art. 3 della Costituzione, ossia evitare che, adottando lo stesso provvedimento a favore di soggetti in condizioni profondamente diverse tra loro, si regolino in modo identico situazioni diverse, disomogenee e non assimilabili, inducendo anche irragionevoli e non giustificati aggravii per il pubblico erario.

La stessa Corte costituzionale ha infatti ritenuto che «In tema di patrocinio a spese dello Stato, è cruciale l'individuazione di un punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia. Del resto, nella giurisprudenza di questa Corte al riguardo (da ultimo, sentenza n. 178 del 2017) è frequente il riferimento al generale obbiettivo di limitare le spese giudiziali ...» (sentenza n. 16 del 2018).



In tale prospettiva di salvaguardia dell'equilibrio dei conti pubblici e di contenimento della spesa in tema di giustizia, il precetto posto dall'art. 24, comma 3 della Costituzione, si pone, allora, non solo come primario strumento di garanzia per assicurare ai non abbienti l'effettivo esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale, ma anche quale presidio diretto ad evitare che gli oneri che ne conseguono siano aggravati da improprie e ingiustificate estensioni dei benefici a soggetti non ragionevolmente definibili «non abbienti» e pertanto non bisognosi del sostegno economico della collettività.

Sulla base delle considerazioni svolte, questo giudice ritiene che la procedura instaurata dalla difesa della persona C.A. con il deposito dell'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione sulla legittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 nella parte in cui, secondo diritto vivente, dispone l'ammissione *ex lege* delle persone offese dai reati specificamente indicati a prescindere da qualsiasi indicazione e valutazione delle loro condizioni reddituali.

Ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 dell'11 maggio 1983, dispone pertanto l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende la procedura in corso.

P. Q. M.

Propone questione di legittimità costituzionale dell'art. 76, comma 4-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 nella parte in cui impone di ammettere ex lege la persona offesa di uno dei reati indicati, senza alcun vaglio giudiziale sulle sue specifiche condizioni reddituali, per ritenuto contrasto con gli articoli 3 e 24, comma 3 della Costituzione;

Sospende la procedura instaurata da C.A. sopra generalizzata, con il deposito dell'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito del proc. n. 7237/016 rgnr - 5322/018 rggip;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata al Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Tivoli, 10 dicembre 2019

Il Giudice: PARISI

20C00090

N. 49

Ordinanza del 10 dicembre 2019 del Tribunale di Cagliari nel procedimento penale a carico di L. d. S. S. E. e M. P.

Reati e pene - Estinzione del reato - Oblazione nelle contravvenzioni punite con pene alternative - Ammissione del contravventore a pagare, prima dell'apertura del dibattimento, ovvero prima del decreto di condanna, una somma corrispondente alla metà del massimo dell'ammenda stabilita dalla legge - Mancata previsione della possibilità in capo al giudice di determinare la misura massima della pena in considerazione delle condizioni economiche dell'imputato e della gravità del fatto contestato.

– Codice penale, art. 162-bis.

TRIBUNALE DI CAGLIARI

PRIMA SEZIONE PENALE

Il giudice dott.ssa Alessandra Angioni, letti gli atti del procedimento in epigrafe nei confronti di E. L. D. S. S. e di P. M., in atti generalizzati, imputati della contravvenzione di cui all'art. 712 del codice di procedura penale;



Sull'eccezione sollevata dalla difesa di L., cui si è associata anche la difesa del M., di illeggimità costituzionale dell'art. 162-*bis* del codice di procedura penale, per violazione degli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui non prevede la possibilità in capo al giudice di determinare la misura massima della pena in considerazione delle condizioni economiche dell'imputato e della gravità del fatto contestato;

Sentito il pubblico ministero;

Osserva

La difesa fonda le sue argomentazioni sul rilievo che il legislatore italiano, al fine di rendere operativi i principi di cui agli articoli 3 e 27 della Costituzione, ha introdotto degli strumenti di modulazione della pena pecuniaria, volti a rendere la pena proporzionata alle possibilità economiche del reo. Tuttavia, in pregio alla *ratio* sottesa all'introduzione dell'art. 133-*bis* del codice di procedura penale, l'art. 162-*bis* non consente al giudice di individualizzare il trattamento sanzionatorio, sicché nel caso di specie, la possibilità di ottenere l'effetto estintivo dell'oblazione passa attraverso la dazione di euro 5.000,00, che è la medesima sia per le persone abbienti che per quelle indigenti.

1. Quanto alla rilevanza.

La rilevanza della questione sottesa dalla eccezione di illeggimità costituzionale sollevata appare evidente, sia in fatto che in diritto, se si considera che gli odierni imputati, che hanno entrambi fatto domanda di oblazione, versano entrambi in una condizione di manifesta indigenza attestata, quanto al M., dal decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato e, quanto alla L. di S. S. dall'attestazione Isee allegata alla memoria difensiva.

Occorre preliminarmente sottolineare che la disposizione di cui all'art. 162-*bis* del codice di procedura penale stabilisce che il contravventore può essere ammesso a pagare, prima dell'apertura del dibattimento, una somma corrispondente alla metà del massimo dell'ammenda stabilita dalla legge per la contravvenzione commessa, oltre alle spese del procedimento e che tale pagamento estingue il reato.

Orbene, nel caso di specie P. M. e S. E. L. di S. S. sono imputati della contravvenzione di cui all'art. 712 del codice di procedura penale, punita alternativamente con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda non inferiore ad euro 10,00.

Ne consegue che il tetto massimo di detta pena pecuniaria deve essere individuato attraverso il richiamo dell'art. 26 del codice di procedura penale, che stabilisce che «la pena dell'ammenda consiste nel pagamento allo Stato di una somma non inferiore ad euro 20,00 né superiore ad euro 10.000,00».

Se ne deduce che il reato potrà essere dichiarato estinto solo a seguito del pagamento della non modica cifra di euro 5.000,00, somma cui gli imputati non possono far fronte, date le loro modeste condizioni economiche come sopra documentate.

2. Quanto alla non manifesta infondatezza.

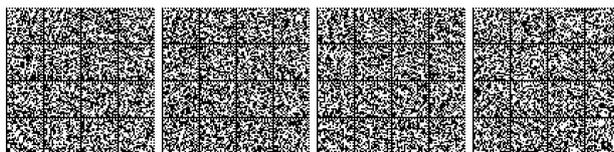
Appare, inoltre, altrettanto evidente che la disposizione di cui all'art. 162-*bis* citato, non prevedendo l'opportunità per il giudice di determinare la pena tenendo in considerazione la capacità economica dell'imputato, violi, in modo palese, il disposto dell'art. 27 della Costituzione, terzo comma, nella parte in cui stabilisce che la pena deve tendere alla rieducazione del reo.

È noto che la Corte costituzionale ha più volte affermato che rientra nella discrezionalità del legislatore la determinazione della quantità e della qualità della pena; nel contempo, però, il giudice delle leggi ha evidenziato in numerose pronunce (*cfr.*, ad esempio, le ordinanze n. 438 del 2001, n. 207 del 1999, n. 368 del 1995) che l'esercizio di tale discrezionalità può essere sindacato quando esso non rispetti il limite della ragionevolezza e dia luogo, quindi, a una disparità di trattamento irragionevole.

Ancora, con la sentenza n. 78 del 10-18 febbraio 2005, il giudice delle leggi ha ribadito che «a prescindere dal rispetto di altri parametri, la normativa deve essere anzitutto conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza».

La sproporzione e l'irragionevolezza del trattamento sanzionatorio per casi come quello in esame, avente una modesta offensività, confliggono anche con il principio della funzione rieducativa della pena (art. 27, terzo comma della Costituzione).

La realizzazione di detto principio, invero, impone l'individualizzazione del trattamento sanzionatorio, attraverso la valorizzazione della figura del reo in ogni momento della dinamica punitiva, quindi sia nella previsione astratta che nella fase esecutiva. Questo perché, a mente dell'art. 27 della Costituzione, il fine della pena è volto alla reintegrazione del reo ed una pena sproporzionata ed avvertita come ingiusta dal condannato non può che vanificare le finalità suddette.



Non può, infine, non evidenziarsi che la disposizione in questione viola, in modo altrettanto palese, il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, che impone di trattare in maniera differente situazioni tra loro diverse, al fine di scongiurare discriminazioni fondate sulle condizioni personali o sociali dell'individuo.

Ed è proprio ciò che accade nel caso concreto, posto che per una questione meramente economica, ed a causa della potenziale irrogazione di una pena decisamente sproporzionata rispetto alle loro capacità, gli imputati non possono ricorrere alla causa estintiva dell'oblazione ovvero, pur ricorrendovi, sentirebbero una frustrazione tale da percepire come illegittima la pena inflittagli. Di fronte alla commissione di un medesimo reato, la causa di estinzione del reato di cui all'art. 162-bis appare non accessibile a chiunque, ma solamente alle persone abbienti o che comunque versino in discrete condizioni economiche.

Tale diversità di trattamento appare illogica ed irrazionale, se si considera che per un medesimo fatto, anche se commesso in concorso, potrebbe essere applicata una pena per nulla incisiva per certi imputati (magari particolarmente abbienti) ed allo stesso tempo particolarmente gravosa per altri, magari indigenti o facenti parte, come nel caso della L. di S. S., di un nucleo familiare composto da sette persone con un reddito particolarmente basso.

Peraltro, come osservato dalla difesa, si arriverebbe al paradosso che in caso di commissione di più contravvenzioni, ove verosimilmente è più intensa la lesione del bene giuridico tutelato, il giudice, considerata la disciplina di cui agli articoli 78 e 81, comma 3 del codice di procedura penale, non potrebbe irrogare una pena superiore ad euro 3.098,00 con l'irragionevole ed illogica conseguenza che la domanda di oblazione presentata nell'ambito di un procedimento instaurato per più fatti di incauto acquisto potrà essere concessa dietro il pagamento di una somma inferiore a quella da corrispondere nel caso di contestazione unica.

Sulla base delle considerazioni che precedono deve, pertanto, ritenersi la rilevanza, e la non manifesta fondatezza, della questione di legittimità costituzionale sollevata.

P.Q.M.

Visti gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per le ragioni indicate in parte motiva, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 162-bis del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la possibilità in capo al giudice di determinare la misura massima della pena in considerazione delle condizioni economiche dell'imputato e della gravità del fatto contestato, per violazione degli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che la presente ordinanza, di cui viene data lettura in pubblica udienza, sia notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato a cura della cancelleria.

Cagliari, 10 dicembre 2019

Il Giudice: ANGIONI

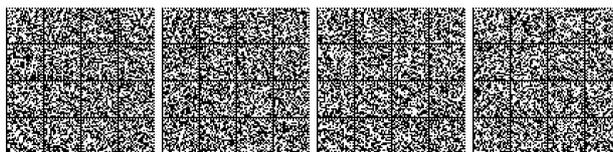
20C00091

N. 50

Ordinanza del 19 luglio 2019 del Giudice di pace di Taranto nel procedimento penale a carico di P. D.

Esecuzione - Pene pecuniarie inflitte dal Giudice di pace - Conversione per insolvibilità del condannato - Giudice competente - Abrogazione dell'art. 42 del decreto legislativo n. 274 del 2000 - Procedura di attivazione delle procedure di conversione delle pene pecuniarie non pagate - Riferimento al "magistrato di sorveglianza competente".

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)"), art. 299, nella parte in cui abroga l'art. 42 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 46); 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 473.



In via subordinata: Legge ed atti equiparati - Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Mancanza di una valida delega a disciplinare anche la materia relativa alle sanzioni pecuniarie.

- Legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998), art. 7.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI TARANTO

IL GIUDICE DI PACE - GIUDICE DEL DIBATTIMENTO PENALE

Il giudice di pace di Taranto, avvocato Nicola Russo, visti gli atti del procedimento nei confronti di P . . . D . . . nato a . . . il . . . , RG PM n. 2018/000396 ed RG GDP n. 2018/000606, in cui risponde del reato di cui all'art. 633 del codice penale «per aver abusivamente abitato e dunque occupato l'immobile di . . . nr. . . di proprietà degli eredi di S . . . F In . . . , fino al . . . — Recidiva reiterata.

Ha emesso la seguente ordinanza;

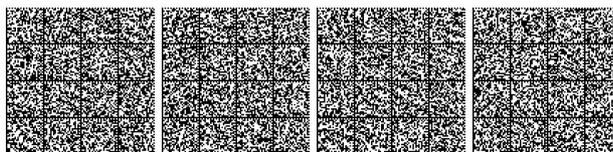
L'imputato, sottoposto al giudizio dinanzi all'odierno giudicante per il reato di cui in epigrafe, potrebbe essere condannato alla fine del dibattimento penale, e, quindi, potrebbe essere sottoposto con sentenza all'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 52 e segg. del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, di competenza del giudice di pace, attesa la contestata recidiva *infra* quinquennale, che potrebbe determinare, in particolare, l'applicazione della sanzione della permanenza domiciliare, ed altro, oltre alla conseguente attività dello stesso giudice di pace in qualità di giudice dell'esecuzione, giusto articoli 40 e 55 del citato decreto legislativo n. 274/2000, tenendo presente che appare paradossale considerare la competenza del giudice di pace nell'applicare nel caso di specie (eventualmente) in sentenza la permanenza domiciliare per effetto della contestata recidiva reiterata *infra* quinquennale (art. 52, comma 3, decreto legislativo n. 274/2000) e non essere competente in sede di esecuzione, ad adottare a titolo di riconversione delle pena — la medesima sanzione (art. 55 cit. decreto legislativo n. 274/2000), pur non essendo stata quest'ultima normativa abrogata, attese le vicende giurisprudenziali e legislative in appresso evidenziate.

Invero, dato che si rende necessario prevenire in dibattimento eventuale conflitto di competenze, nell'applicazione e riconversione della eventuale condanna dell'imputato alla pena pecuniaria o alla pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità o alla permanenza domiciliare in caso di recidiva reiterata *infra* quinquennale, va evidenziato che, con sentenza depositata in data 24 aprile 2019, n. 17595. La Corte di Cassazione pen. — sezione I —, nel decidere sul conflitto di competenza tra il giudice di pace di Alessandria (in funzione di giudice dell'esecuzione) e il Magistrato di sorveglianza di Alessandria, in tema di conversione della pena pecuniaria, ha ritenuto la competenza in materia del Magistrato di sorveglianza.

Ritiene l'odierno giudicante che il regime normativa vigente in virtù del quale è stata riconosciuta la competenza del Magistrato di sorveglianza a decidere in ordine ad una richiesta di conversione per insolvibilità di pena pecuniaria irrogata dal giudice di pace, sia il frutto di un intervento del legislatore delegato affetto da eccesso di delega e dunque in violazione dell'art. 76 della Costituzione.

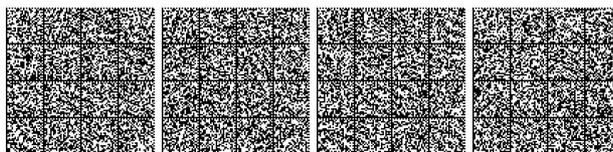
La Corte di Cassazione ha ricostruito l'attuale stato normativo che regola l'attribuzione di competenza in materia di conversione di pene pecuniarie per insolvibilità, si che pare esaustivo riportare i passaggi essenziali della sentenza:

«Osserva il Collegio che si verte, con certezza, in una ipotesi di conflitto negativo di competenza a norma dell'art. 28 del codice di procedura penale poiché due organi giurisdizionali hanno ritenuto che la competenza a provvedere spettasse all'altro. Giova richiamare la norme del decreto legislativo n. 274 del 2000 che vengono prese in considerazione dai due giudici sopra indicati, e cioè: l'art 55 (“Per i reati di competenza del giudice di pace, la pena pecuniaria non eseguita per insolvibilità del condannato si converte, a richiesta del condannato, in lavoro sostitutivo da svolgere per un periodo non inferiore ad un mese e non superiore a sei mesi con le modalità indicate nell'art. 54.”»), l'art. 62 («Le sanzioni sostitutive previste dagli articoli 53 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689, non si applicano ai reati di competenza del giudice di pace.»), l'art 42 («Le condanne a pena pecuniaria si eseguono a norma dell'art. 660 del codice di procedura penale, ma l'accertamento della effettiva insolvibilità del condannato è svolto dal giudice di pace competente per l'esecuzione che adotta altresì i provvedimenti in ordine alla rateizzazione, ovvero alla conversione della pena pecuniaria») e l'art. 40 («Salvo diversa disposizione di legge, competente a conoscere dell'esecuzione di un provvedimento è il giudice di pace che l'ha emesso»). Ciò va tenuto presente nella ricostruzione storica dell'evoluzione dell'istituto *de quo*: l'esecuzione delle pene pecuniarie inflitte dal giudice di pace era discipli-

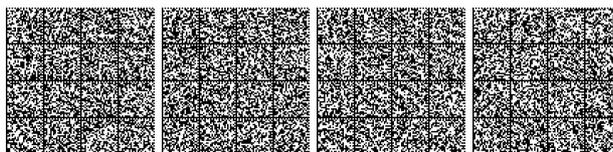


nata dall'art. 42 del decreto legislativo n. 274 del 2000, il quale stabiliva che essa aveva luogo ai sensi dell'art. 660 del codice di procedura penale; tuttavia, per scelta legislativa di concentrazione delle competenze *in executivis*, si era previsto che l'accertamento della effettiva insolvibilità del condannato fosse svolto dal giudice di pace competente per l'esecuzione, il quale adottava anche i provvedimenti in ordine alla rateizzazione o alla conversione della pena pecuniaria; in ordine al meccanismo di conversione delle pene pecuniarie inflitte dal giudice di pace, conseguente alla loro mancata esecuzione per insolvibilità del condannato, l'art. 55 del citato decreto legislativo n. 274 del 2000 prevede in prima istanza il ricorso alla sanzione del lavoro sostitutivo per la durata e con le modalità regolate dallo stesso articolo: qualora sia violato l'obbligo del lavoro sostitutivo (o se esso non sia stato chiesto dal condannato), la parte residua della pena pecuniaria non eseguita mediante tale sanzione si converte in permanenza domiciliare. Tuttavia, l'art. 299 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 (cd. testo unico delle spese di giustizia) ha abrogato l'art. 42 sopra menzionato, stabilendo che le condanne a pena pecuniaria, a seguito della entrata in vigore della nuova normativa, dovevano eseguirsi a norma degli articoli 235, 237, 238 e 241 del testo unico: secondo tali disposizioni, le somme dovute erano recuperate dall'ufficio incaricato della gestione delle attività connesse alla riscossione (con la notifica dell'invito di pagamento si fissava il termine per l'adempimento, scaduto il quale si procedeva ad iscrizione a ruolo ed al recupero per il tramite del concessionario). Si trattava di una previsione inserita in più vasto ambito di attribuzione, in via generale, dei procedimenti di conversione delle pene pecuniarie al giudice dell'esecuzione: ed infatti, la norma prima indicata abrogava anche l'art. 660 del codice di procedura penale, il quale stabiliva appunto la competenza del Magistrato di sorveglianza per la conversione delle sanzioni pecuniarie inflitte dagli altri giudici. 2. Questa nuova disciplina, però, non ha superato il vaglio della Corte costituzionale, la quale, con sentenza 18 giugno 2003 n. 212, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 238 e 299 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, per eccesso di delega, nella parte in cui veniva abrogato l'art. 660 del codice di procedura penale. Scriveva la Corte costituzionale nella citata sentenza che la delega conferita atteneva al procedimento di gestione e di alienazione dei beni sequestrati e confiscati, al procedimento relativo alle spese di giustizia ed ai procedimenti per l'iscrizione a ruolo e il rilascio di copie di atti in materia tributaria e in sede giurisdizionale, compresi i procedimenti in camera di consiglio, gli affari non contenziosi e le esecuzioni mobiliari ed immobiliari: in definitiva, era una delega che riguardava l'intera materia delle spese di giustizia; di conseguenza, notava che il legislatore delegato aveva ritenuto esistesse una sostanziale comunanza della materia delle pene pecuniarie con quella delle spese di giustizia, poiché aveva riformato anche la disciplina del procedimento giurisdizionale di conversione delle pene pecuniarie, con particolare riguardo alla nuova competenza, sottratta al Magistrato di sorveglianza per essere attribuita, in via, generale, al giudice dell'esecuzione. Questa valutazione non veniva però condivisa dalla Corte costituzionale, in quanto l'esistenza di una delega in materia coperta da riserva assoluta di legge — quale appunto quella della competenza del giudice, ex art. 25 della Costituzione — non poteva essere desunta da una mera connessione con l'oggetto della delega stessa: doveva quindi ritenersi che il legislatore delegato fosse privo del potere di dettare una disciplina del procedimento di conversione delle pene pecuniarie che comportasse una radicale modifica delle regole di competenza. Pertanto, veniva dichiarata, fra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 299 del citato testo unico nella parte in cui aveva abrogato l'art. 660 del codice di procedura penale. Di conseguenza, l'intera materia della conversione delle pene pecuniarie confluiva nelle competenze del Magistrato di sorveglianza.

Ed invero, avendo la Corte costituzionale abrogato il menzionato art. 299 soltanto parzialmente, restava salva l'efficacia abrogativa che tale norma operava dell'art. 42 del decreto legislativo n. 274 del 2000, il quale aveva attribuito la conversione delle pene pecuniarie inflitte dal giudice di pace a questo stesso giudice. A questa efficacia abrogativa va aggiunto un altro effetto della decisione menzionata: la Corte costituzionale ha anche abrogato, e per intero, l'art. 238 del citato testo unico, il quale articolo attribuiva in via generale la competenza per la conversione al giudice dell'esecuzione competente. Questo principio generale, dunque, non trova più applicazione all'istituto della conversione delle pene pecuniarie. Ulteriore conseguenza è quella per cui, difettando una norma che attribuisca al giudice di pace la competenza alla conversione delle pene pecuniarie (o specificamente o quale giudice dell'esecuzione), non sussiste più una norma di legge che attribuisca al giudice di pace la materia della conversione delle pene pecuniarie inflitte con le sue sentenze. In questa materia, unica norma residua, e con portata generale, è l'art. 660 del codice di procedura penale, che contempla una competenza specifica del Magistrato di sorveglianza. 4. In dottrina, non isolati commenti hanno auspicato un nuovo intervento del legislatore che torni ad assegnare formalmente tale attribuzione al giudice di pace. Ma, allo stato, va preso atto della normativa vigente, così come risultante dall'intervento della Corte costituzionale sopra indicato. Va tuttavia precisato che detto intervento ha determinato una situazione normativa che non può dirsi irragionevole o non equilibrata: esso ha fatto riprendere vigenza ad una norma (e cioè l'art. 660 del codice di procedura penale) la quale si prestava comunque a disciplinare, in via generale, l'intera materia della conversione delle pene pecuniarie, per cui risulta eliminata soltanto la competenza derogatoria del giudice di pace. Ma il complesso normativo non è rimasto privo di una disciplina organica, giacché l'art. 660 del codice di procedura penale, al suo comma 1, pre-



vede appunto in via generale che la conversione delle pene pecuniarie è eseguita nei modi stabiliti dalle leggi e dai regolamenti: pertanto, è pienamente rispondente a questo dettato normativo che sussista una competenza giurisdizionale alla conversione delle pene pecuniarie che sia distinta da quella del giudice dell'esecuzione; parimenti è rispondente a questo dettato normativo che le pene pecuniarie inflitte dal giudice di pace (per il quale sussiste un apposito *corpus* normativo che tiene conto delle sue peculiarità) siano convertite in sanzioni differenti da quelle che convertono le pene pecuniarie inflitte dagli altri giudici (lavoro sostitutivo ex art. 55 del decreto legislativo n. 274 del 2000 o permanenza domiciliare, in luogo della libertà controllata o del lavoro sostitutivo ex art. 102 della legge n. 689 del 1981); non viola questo dettato normativo il fatto che tali sanzioni siano applicate dal Magistrato di sorveglianza anziché dal giudice di pace, in applicazione del comma 1 dell'art. 660 del codice di procedura penale, poiché la mena collocazione dell'art. 55 citato nel testo citato quale indicazione delle sanzioni applicabili dal giudice di pace non può significare che esse debbono essere applicate soltanto dal giudice di pace, considerato il mutamento del quadro normativo complessivo. Va infine considerato che il Magistrato di sorveglianza già è competente per la conversione delle pene pecuniarie inflitte da tutti gli altri giudici, per cui l'attribuzione anche di tale competenza non viola principi generali o funzioni particolari. Del resto, anche prima dell'intervento della Corte costituzionale cui si è fatto cenno, nonostante l'introduzione — all'epoca — del principio del giudice dell'esecuzione come depositario delle competenze alla conversione delle pene pecuniarie, questa Corte aveva ritenuto che fossero comunque residue attribuite al Magistrato di sorveglianza, così scrivendo: «Non essendo state contestualmente abrogate dall'art. 299 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 le disposizioni degli articoli 107 e 108 della legge 24 novembre 1981, n. 689, attributive al magistrato e rispettivamente al tribunale di sorveglianza del compito di determinazione delle specifiche modalità di esecuzione delle pene conseguenti alla conversione e della procedura di accertamento dell'inosservanza delle prescrizioni inerenti ad esse, questa Corte (ancor prima che la Corte costituzionale, con sentenza n. 212/2003, dichiarasse costituzionalmente illegittimi gli articoli 237, 238 e 299, *in parte qua*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, per difetto di delega in materia coperta la riserva assoluta di legge, qual è quella riguardante la competenza del giudice ex art. 25 della Costituzione) ha ritenuto, con numerose decisioni, che sia rimasta ferma la competenza in materia del giudice di sorveglianza, pur muovendo motivate critiche alla incoerente *ratio legis* di una disciplina normativa (successivamente caducata per il radicale intervento del giudice delle leggi), che differenziava la competenza secondo le autonome fasi della formazione del provvedimento di conversione e dell'attuazione del medesimo». Non ignora la Corte un precedente giurisprudenziale in materia (Sezione 1, n. 29227 del 2 luglio 2013, Rv 256800), che però non appare sovrapponibile alla questione in esame, riguardando le modifiche ad una pena sostitutiva pronunciata dal giudice della cognizione (ed essendo inoltre risolutiva di un conflitto tra un Tribunale ed un Magistrato di sorveglianza). Essa, inoltre, cerca di pervenire al risultato opposto a quello qui sostenuto effettuando un percorso logico che però, pur prendendo atto dell'avvenuta abrogazione dell'art. 42 del decreto legislativo n. 274 del 2000 (che stabiliva appunto la competenza del giudice di pace in questa materia), perviene alla soluzione propugnata basandosi sostanzialmente sul disposto di cui all'art. 40 del testo normativo ora citato («Salvo diversa disposizione di legge, competente a conoscere dell'esecuzione di un provvedimento è il giudice di pace che l'ha emesso»), sostenendo trattarsi di una norma sopravvenuta all'art. 660 del codice di procedura penale e speciale rispetto ad esso: tuttavia, difettando appunto l'art. 42 citato, questa tesi finisce per risolversi nel principio che non trova più applicazione in questa materia e cioè nel principio per cui sarebbe il giudice dell'esecuzione ad essere competente per la conversione della pena pecuniaria da lui inflitta in sede di cognizione. In ogni caso, poi, l'art. 40 del decreto legislativo n. 274 del 2000, per quanto sopravvenuto all'art. 660 del codice di procedura penale, non può considerarsi norma speciale rispetto a quest'ultimo, atteso che non disciplina la conversione di pene pecuniarie non pagate, bensì individua il giudice dell'esecuzione relativamente ai provvedimenti concernenti i reati di competenza del giudice di pace; peraltro, nemmeno l'art. 40 ora citato consentirebbe di attribuire sempre al giudice di pace la competenza alla conversione delle pene pecuniarie, poiché se il primo comma di esso individua il giudice dell'esecuzione nel giudice di pace che ha emesso il provvedimento, nei successivi commi 2, 3 e 4 contempla ipotesi nelle quali il giudice dell'esecuzione viene individuato diversamente e sovente viene individuato un giudice differente dal giudice di pace, di tal che la discrasia paventata si verificherebbe egualmente. Non vi è una norma derogatoria di tal fatta, invece, al principio generale della competenza del Magistrato di sorveglianza in materia di conversione di pene pecuniarie, per come risultante dall'intervento della Corte costituzionale: e, si ribadisce, pur considerate tutte le perplessità sollevate a motivo della ragione delle menzionata dichiarazione di illegittimità costituzionale (secondo le quali il medesimo eccesso di delega avrebbe dovuto essere rilevato nella abrogazione dell'art. 42 più volte citato), il sistema risultante è complessivamente fondato su di una norma a carattere generale. Né pare possibile avanzare un sospetto di incostituzionalità dell'art. 299 del testo unico citato anche nella parte in cui dispone l'abrogazione di tale norma: l'abrogazione suddetta, infatti, non ha comportato di per sé una modifica delle regole della



competenza precedentemente stabilite per detto giudice. In effetti, l'intervento legislativo ritenuto incostituzionale aveva operato un intervento asimmetrico che, abrogando l'art. 660 del codice di procedura penale, determinava l'attribuzione al giudice dell'esecuzione della competenza in materia di conversione di pene pecuniarie in luogo del Magistrato di sorveglianza; diversamente, con la vigenza dell'art. 42 del decreto legislativo n. 274 del 2000, quella confluenza verso il giudice dell'esecuzione era, di fatto, già realizzata, per cui l'abrogazione di detta norma aveva avuto l'effetto di modificare quel quadro normativa, il quale esprimeva una disciplina antitetica rispetto a quella dell'art. 660 del codice di procedura penale e la sua abrogazione rispondeva alla logica della armonizzazione della disciplina. Questo sistema, peraltro, appare rafforzato dalla recente introduzione dell'art. 238-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 ad opera del comma 473 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017 n. 205, che, occupandosi della procedura di attivazione della conversione delle pene pecuniarie non pagate, richiama l'art. 660 del codice di procedura penale ed espressamente la competenza unica del Magistrato di sorveglianza».

Da tali complessive considerazioni la Corte di cassazione ha tratto che nel caso in esame, e più in generale in tutti i casi in cui si ponga una questione di conversione per insolvibilità di pena pecuniaria irrogata da un giudice di pace, debba provvedere il Magistrato di sorveglianza territorialmente competente.

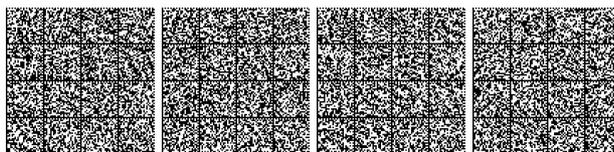
A giudizio del giudice di pace remittente la esposizione del dettato normativa vigente, posta a fronte delle considerazioni e conclusioni della sentenza costituzionale 18 giugno 2003, n. 212 avrebbe dovuto condurre ad un diverso approdo, nel rispetto del principio di legalità: ovvero a ritenere che l'art. 299 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 (in questa sede si farà riferimento al testo unico in materia di spese di giustizia, comprensivo delle disposizioni legislative, decreto legislativo n. 113/2002 che qui interessa, e di quelle regolamentari, decreto legislativo n. 114/2002) è affetto da vizio di incostituzionalità per eccesso di delega anche nella parte in cui ha abrogato l'art. 42 del decreto legislativo n. 274/2000 norma che in virtù di tale riconosciuta illegittimità avrebbe dovuto (dovrebbe) essere restituita a piena vigenza (*ex tunc*) esattamente come l'art. 660 del codice di procedura penale così da ripristinare integralmente il regime regolatore delle competenza in materia di conversione per insolvibilità di pene pecuniarie, quale disegnato dal legislatore al momento di introdurre il giudice di pace nell'ordinamento giuridico nazionale e legittimamente in vigore antecedentemente alla introduzione del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

Non sembra dubitabile in proposito che quando la Corte costituzionale ha lapidariamente sancito che «Il legislatore delegato — indipendentemente dall'ampiezza dei contorni che vogliono attribuirsi alla materia delle spese di giustizia — era, dunque, sicuramente privo del potere di dettare una disciplina del procedimento di conversione delle pene pecuniarie che comportasse — come quella impugnata — una radicale modifica delle regole di competenza.» ha inteso riferirsi all'intervento normativo nel suo complesso e dunque, ancorchè abbia poi limitato la portata demolitoria del suo dispositivo all'art. 299 nella parte in cui abroga l'art. 600 del codice di procedura penale anche all'art. 299 nella parte in cui abroga l'art. 42 del decreto legislativo n. 274/2000; del resto avendo dato ulteriore conferma del proprio chiaro intendimento procedendo a dichiarare incostituzionali anche gli articoli 237 e 238 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

Alla luce dunque del significato della sentenza costituzionale richiamata, tanto limpido quanto riferito esplicitamente all'intera modifica normativa dettata dal legislatore delegato del 2002 in tema di competenza a decidere in merito alle conversioni per insolvibilità di pene pecuniarie, risulta non manifestamente infondata (*rectius*: ampiamente fondata) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 299 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 nella parte in cui ha abrogato l'art. 42 del decreto legislativo n. 274/2000, per come affetto da eccesso di delega in violazione dell'art. 76 della Costituzione.

Parallelamente tale questione risulta rilevante, e nei fatti decisiva nel procedimento dibattimentale in corso atteso che il suo accoglimento comporterà un elemento nuovo e risolutivo per affermare che — diversamente da quanto sancito a risoluzione del conflitto venutosi a creare — competente a valutare l'eventuale applicazione della pena pecuniaria comminata all'imputato in sede di esecuzione all'emananda sentenza, ma anche l'applicazione della pena sostitutiva, è il giudice di pace e non il Magistrato di sorveglianza, attesa l'unicità del rapporto tra il giudice che ha emesso la sentenza e il giudice di pace dell'esecuzione, che dev'essere quello che ha emesso proprio la sentenza, a fronte del fatto che il Magistrato di sorveglianza è competente per la detenzione domiciliare e non per la permanenza domiciliare, dato che quest'ultima disposizione speciale vale solo per il giudice di pace (art. 55 del decreto legislativo n. 274/2000).

In tal senso e per completezza espositiva può osservarsi che quale effetto — evidentemente non voluto della sentenza costituzionale n. 212/2003 è stata travolta anche la legittima volontà del legislatore che nel 2000 aveva deciso di affidare al giudice di pace, in veste di giudice dell'esecuzione, le questioni afferenti la conversione per insolvibilità di pene pecuniarie da lui stesso irrogate, nonchè la possibilità di applicare la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità



(su richiesta-art. 54 del decreto legislativo n. 274/2000), o, in caso di recidiva reiterata infraquinquennale — art. 52, comma 3, del decreto legislativo cit., come sembra applicabile al caso di specie, la pena della permanenza domiciliare o del lavoro di pubblica utilità, se e in quanto necessario.

L'art. 42 del decreto legislativo n. 274/2000 era stato infatti introdotto del tutto legittimamente nel contesto unitario del sistema normativa che regola il funzionamento del giudice di pace nell'ordinamento, ed in attuazione di una logica coerente tenendo in primo luogo conto dei ruoli radicalmente diversi che rivestono tale giudice onorario e il Magistrato di sorveglianza il quale ultimo vede i suoi compiti collegati esclusivamente alle vicende esecutive delle decisioni della Magistratura penale ordinaria, al cui interno si colloca quale naturale articolazione.

L'art. 42 citato introduceva quindi in tema di conversione per insolvibilità di pene pecuniarie, un'idea di competenza diversa da quella sottesa al codice di rito, fondata sull'attribuzione di tale specifica funzione al giudice dell'esecuzione trattandosi di un intervento sul titolo esecutivo allorchè se ne fosse constatata l'ineseguibilità nelle forme originariamente stabilite nella sentenza di condanna.

Il legislatore del 2002 ha quindi evidentemente inteso estendere tale opzione funzionale — in verità assai più coerente con la sistematica processuale — anche alla Magistratura ordinaria, e volendo attribuire al Tribunale o alla Corte di appello in veste di giudice dell'esecuzione la procedura di conversione di pena pecuniaria inesigibile per insolvibilità, ha simultaneamente abrogato l'art. 660 del codice di procedura penale e introdotto l'art. 237 del decreto del Presidente Repubblica n. 115/2002 secondo cui «L'ufficio investe il pubblico ministero, perchè attivi la conversione presso il giudice dell'esecuzione competente, entro venti giorni dalla ricezione della prima comunicazione, da parte del concessionario, relativa all'infruttuoso esperimento del primo pignoramento su tutti i beni».

Norma quest'ultima riferibile — e riferita — ad ogni giudice dell'ordinamento giuridico penale, ordinario o onorario, e regolatrice della competenza funzionale tanto del Tribunale e della Corte di appello quanto del giudice di pace, per il quale ultimo confermava la scelta già adottata a suo tempo nel 2000, così che nessuna variazione sostanziale determinava per tale parte atteso che il giudice di pace rimaneva competente, come in precedenza, per vagliare le richieste di conversione per insolvibilità di pene pecuniarie che aveva comminato.

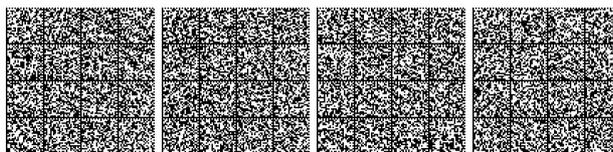
Con il venir meno dell'art. 237 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 per effetto della sentenza costituzionale che andava ad affiancare la già occorsa abrogazione dell'art. 42 del decreto legislativo n. 274/2000, ad opera dell'art. 299 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 nella parte qui oggi impugnata dinanzi al giudice delle leggi, si è dunque cassata senza motivo la volontà del legislatore del 2000 che era stata espressa in modo assolutamente conforme a Costituzione, e che la legge delega n. 50/1999 non aveva autorizzato a modificare.

L'odierna questione di costituzionalità, allorchè accolta, consentirà dunque di ripristinare quella disposizione che è stata posta nell'ordinamento in modo pienamente legittimo, tenendo presente, tra l'altro, che la Corte costituzionale, con le sentenze gemelle del 27 giugno 2012, n. 162 e 9 aprile 2014, n. 94, ha statuito il ripristino delle disposizioni illegittimamente abrogate in seguito alla violazione della legge delega (Così anche la sentenza della Corte costituzionale del 23 gennaio 2014, n. 5 e la sentenza del Consiglio di Stato, sezione VI, 19 marzo 2015, n. 1412), dato che il Governo non aveva e non ha il potere di disporre, conseguentemente, l'abrogazione dell'art. 42 del decreto legislativo n. 274/2000, in violazione dell'art. 25 della Costituzione.

Parimenti, per gli stessi motivi di cui sopra, va detto che è rilevante e costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 473, del della legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (Legge di bilancio per l'anno 2018), che ha introdotto nel decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 l'art. 238-*bis*, altrettanto costituzionalmente illegittimo (L'articolo citato 238-*bis* così recita: «Attivazione delle procedure di conversione delle pene pecuniarie non pagate). — 1. Entro la fine di ogni mese l'agente della riscossione trasmette all'ufficio, anche in via telematica, le informazioni relative allo svolgimento del servizio e all'andamento delle riscossioni delle pene pecuniarie effettuate nel mese precedente. L'agente della riscossione che viola la disposizione del presente comma è soggetto alla sanzione amministrativa di cui all'art. 53 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, e si applicano le disposizioni di cui agli articoli 54, 55 e 56 del predetto decreto.

2. L'ufficio investe il pubblico ministero perchè attivi la conversione presso il magistrato di sorveglianza competente, entro venti giorni dalla ricezione della prima comunicazione da parte dell'agente della riscossione, relativa all'infruttuoso esperimento del primo pignoramento su tutti i beni.

3. Ai medesimi fini di cui al comma 2, l'ufficio investe, altresì, il pubblico ministero se, decorsi ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione e in mancanza della comunicazione di cui al comma 2, non risulti esperita alcuna attività esecutiva ovvero se gli esiti di quella esperita siano indicativi dell'impossibilità di esazione della pena pecuniaria o di una rata di essa.



4. Nei casi di cui ai commi 2 e 3, sono trasmessi al pubblico ministero tutti i dati acquisiti che siano rilevanti ai fini dell'accertamento dell'impossibilità di esazione.

5. L'articolo di ruolo relativo alle pene pecuniarie è sospeso dalla data in cui il pubblico ministero trasmette gli atti al magistrato di sorveglianza competente.

6. Il Magistrato di sorveglianza, al fine di accertare l'effettiva insolvibilità del debitore, può disporre le opportune indagini nel luogo del domicilio o della residenza, ovvero dove si abbia ragione di ritenere che lo stesso possieda altri beni o cespiti di reddito e richiede, se necessario, informazioni agli organi finanziari.

7. Quando il Magistrato di sorveglianza competente accerta la solvibilità del debitore, l'agente della riscossione riavvia le attività di competenza sullo stesso articolo di ruolo.

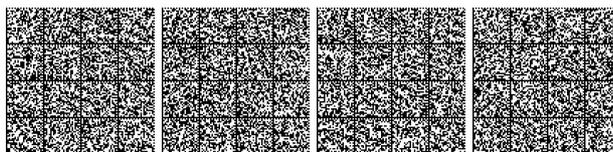
8. Nei casi di conversione della pena pecuniaria o di rateizzazione della stessa o di differimento della conversione di cui all'art. 660, comma 3, del codice di procedura penale, l'ufficio ne dà comunicazione all'agente della riscossione, anche ai fini del discarico per l'articolo di ruolo relativo.

9. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 trovano applicazione anche per le partite di credito per le quali si è già provveduto all'iscrizione a ruolo alla data di entrata in vigore delle medesime», in violazione dell'art. 76 della Costituzione, nonché articoli 25, 97, comma primo, e 111 della Costituzione, e, in via subordinata, dell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi — legge di semplificazione 1998), con riferimento all'art. 76 della Costituzione.

Invero, fermo restando che è di rango legislativo solo il decreto legislativo n. 113 del 2002, stante la natura meramente compilativa del successivo decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, così come affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 213/2003, e fermo restando che va rilevata anche in questo caso la violazione dell'art. 7, comma 1, della legge n. 50 del 1999 per eccesso di delega, nell'aver il citato decreto legislativo n. 113/2002 erroneamente equiparato le spese processuali alle pene pecuniarie, mancando del tutto una valida delega a disciplinare anche la materia relativa alle sanzioni pecuniarie, a fronte dell'emanato e citato art. 238-*bis* che attiene solo al procedimento di riscossione, va detto che proprio l'art. 1, comma 473 della legge n. 205/2017 inserisce nel decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 citato art. 238-*bis* in seguito ad illegittimità costituzionali derivate, così come evidenziate ovvero sulla base del decreto legislativo n. 113/2002 inficiato di illegittimità costituzionale, in violazione della legge delega n. 50/1999, art. 7., così come sempre sopra evidenziato, tenendo presente,

La Corte costituzionale, con la dichiarata incostituzionalità delle richiamate norme inficcate di illegittimità, potrà riabilitare il principio di legalità (art. 25 della Costituzione) in materia, attesa la piena validità degli articoli 40 e 55 del decreto legislativo n. 274/2000, ancora in vigore e mai abrogate, riferite rispettivamente alle funzioni di giudice di pace in qualità di giudice dell'esecuzione e alla competenza del giudice di pace nell'applicare la sanzione della permanenza domiciliare, pur se a determinate condizioni, come giudice naturale.

Va da sé che la dichiarata incostituzionalità dell'art. 299 del decreto legislativo n. 113/2002, nella parte in cui ha abrogato l'art. 42 del decreto legislativo n. 274/2000, con conseguente reviviscenza di tale ultima norma (come statuito dalle citate sentenze gemelle del 27 giugno 2012, n. 162 e 9 aprile 2014, n. 94 della Corte costituzionale (Così anche la sentenza della Corte costituzionale del 23 gennaio 2014, n. 5 e la sentenza del Consiglio di Stato, sezione VI, 19 marzo 2015, n. 1412.), in eventuale connubio con l'attuale art. 1, comma 473, della legge n. 205 del 27 dicembre 2017, e, quindi, con l'art. 238-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, porterebbe a considerare e valutare o una sorta di antinomia tra le due norme, con evidente primato della prima, in quanto rispettosa degli articoli 76, 97 e 25 della Costituzione, nonché dell'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta di Nizza), direttamente applicabile dal giudice nazionale, giusta sentenza della Corte di Cassazione penale, sezione VI, sentenza 15 novembre 2016 (dep. 21 dicembre 2016), n. 54467, in applicazione dell'art. 6, paragrafo 1 del Trattato sull'Unione europea, con conseguente disapplicazione dell'art. 238-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, o delineare, nel rispetto dell'art. 25 e 97 della Costituzione e degli articoli 40 e 55 del decreto legislativo n. 274/2000, ancora in vigore, la competenza del giudice di pace, in qualità di giudice dell'esecuzione, per la riconversione delle pene pecuniarie per i reati di appartenenza, e, nel contempo, la competenza del Magistrato di sorveglianza per i reati di competenza del Tribunale.



P. Q. M.

Il giudice di pace di Taranto dichiara rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 299 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 nella parte in cui abroga l'art. 42 del decreto legislativo n. 274/2000, nonché l'art. 1, comma 473 della legge n. 205/2017, che ha introdotto nel decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 l'art. 138-bis, in relazione all'art. 76 della Costituzione della Repubblica italiana, nonché in violazione dell'art. 25, 97, comma primo, e 111 della Costituzione, e, in via subordinata, dell'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi — legge di semplificazione 1998), con riferimento all'art. 76 della Costituzione.

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

Ordina che la presente ordinanza venga notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai sigg. Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Taranto, 19 luglio 2019

Il Giudice di pace: RUSSO

20C00092

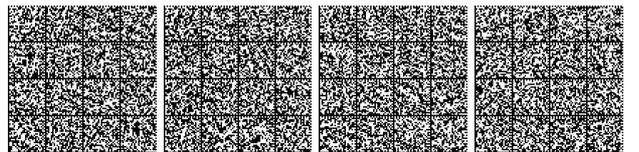
MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

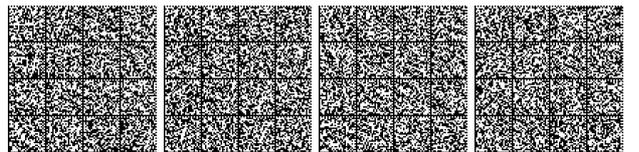
(WI-GU-2020-GUR-022) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

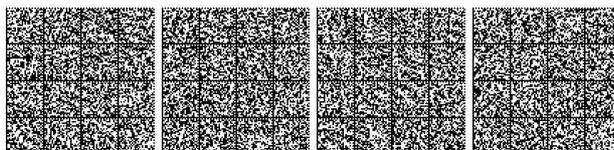
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

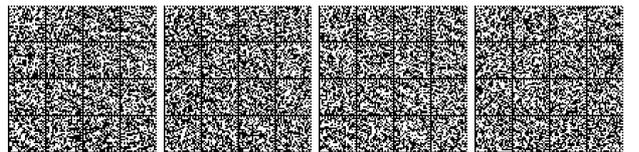
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



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)

	CANONE DI ABBONAMENTO
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 1ª 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 2ª 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 3ª Serie Speciale 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 4ª 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, ed ai 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

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

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

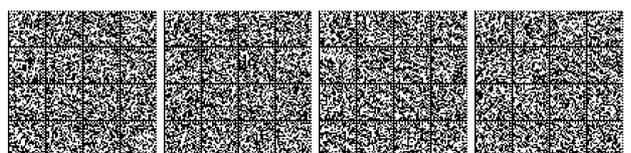
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 6,00

