

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 163° - Numero 50

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 14 dicembre 2022

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. 245. Sentenza 18 ottobre - 9 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Protezione civile - Meccanismi ordinari di finanziamento del servizio - Novella introdotta per mezzo di decreto-legge a contenuto plurimo, avente ad oggetto norme di carattere tributario - Violazione di principi in materia di decretazione d'urgenza - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-*quater*, nella parte in cui introduce i periodi secondo e terzo del comma 5-*quinquies* dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
- Costituzione, art. 77, secondo comma.....

Pag. 1

N. 246. Sentenza 9 novembre - 9 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Codice della strada - Circolazione abusiva con veicolo sottoposto a sequestro - Sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida a carico del custode del mezzo - Applicazione automatica, anziché discrezionale - Violazione del principio di proporzionalità della sanzione all'illecito commesso - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 213, comma 8, come modificato dall'art. 23-*bis* del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, introdotto, in sede di conversione, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 7

N. 247. Sentenza 17 ottobre - 9 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Prove - Perquisizioni ed ispezioni illegittime, personali e domiciliari, operate dalla polizia giudiziaria - Sanzione dell'inutilizzabilità di tutti i risultati probatori - Omessa previsione, in base all'interpretazione del diritto vivente - Denunciata disparità di trattamento e irragionevolezza, violazione dei diritti inviolabili della persona, della libertà personale, dell'effettività delle garanzie costituzionali e del diritto al rispetto del domicilio privato, di difesa e a un giusto processo, anche in relazione a fonti convenzionali - Inammissibilità delle questioni.

Processo penale - Prove - Perquisizioni operate dalla polizia giudiziaria - Decreto di convalida del pubblico ministero - Obbligo di motivazione - Omessa previsione - Denunciata violazione dei diritti inviolabili della persona, della libertà personale, del diritto al rispetto del domicilio privato nonché dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali - Non fondatezza delle questioni.

Processo penale - Prove - Perquisizioni operate dalla polizia giudiziaria - Decreto di convalida del pubblico ministero - Difetto di motivazione - Sanzione della nullità assoluta - Omessa previsione - Denunciata violazione dei diritti inviolabili della persona, della libertà personale, del diritto al rispetto del domicilio privato nonché dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali - Non fondatezza delle questioni.

Processo penale - Prove - Perquisizioni operate dalla polizia giudiziaria - Decreto di convalida del pubblico ministero - Mancata adozione nei termini di legge - Sanzione dell'inutilizzabilità, anche in via derivata, di tutti i risultati probatori - Omessa previsione - Denunciata violazione dei diritti inviolabili della persona, della libertà personale e del diritto al rispetto del domicilio privato - Inammissibilità delle questioni.

- Codice di procedura penale, artt. 125, comma 3, 191 e 352.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97, secondo comma, 111, sesto comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 8.....

Pag. 16



N. 248. Sentenza 19 ottobre - 9 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Pianificazione - Norme della Regione autonoma Sardegna - Possibilità per i Comuni di rilasciare, a richiesta e nelle more dell'approvazione dei Piani di risanamento urbanistico e dell'adeguamento del Piano urbanistico comunale al Piano paesaggistico regionale, il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria - Condizioni - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi nelle zone umide - Individuazione delle aree e delle tipologie di intervento escluse dal divieto di edificazione e di trasformazioni urbanistiche o edilizie - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e del principio di leale collaborazione - Inammissibilità delle questioni.

Caccia - Mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disciplina dell'utilizzo dei caricatori dei fucili ad anima rigata - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie armi, munizioni ed esplosivi e ordine e sicurezza pubblica, con conseguente eccedenza dalla competenza statutaria - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17, artt. 13, commi 60 e 61, e 39, comma 1, lettera b).
- Costituzione, artt. 3, 5, 9, 117, commi primo e secondo, lettera d), h) ed s), e 120; statuto speciale per la Sardegna, art. 3, lettera f); Convenzione europea del paesaggio.

Pag. 27

N. 249. Sentenza 9 novembre - 13 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Pianificazione - Norme della Provincia autonoma di Trento - Convenzioni di lottizzazione stipulate fino al 31 dicembre 2012 - Proroga triennale - Asserito mancato adeguamento alla normativa statale - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Inammissibilità della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2015, n. 15, artt. 54, comma 1, e 121, comma 17.
- Costituzione, art. 3; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 5.

Pag. 37

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

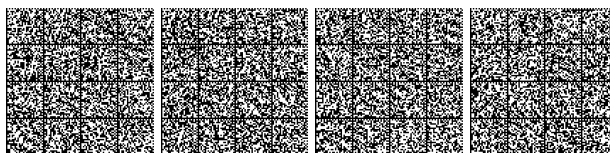
N. 83. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 ottobre 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio 2019 - Prevista quantificazione delle quote di disavanzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Previsto rendiconto generale per l'esercizio 2019 e documenti allegati.

- Legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 19 (Rendiconto generale per l'esercizio 2019), intero testo [e, in particolare, art. 18, comma 3, e Relazione sulla gestione (A/1) e allegati collegati].

Pag. 47



N. 146. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Torino del 16 luglio 2021

Tributi - Rifiuti - Norme della Regione Piemonte - Impianti di incenerimento e discarica di rifiuti urbani e di rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi, fatta esclusione per i rifiuti da costruzione, demolizione e scavi, compresi quelli contenenti amianto, conferiti in discariche per rifiuti inerti e per rifiuti non pericolosi - Previsione che i gestori corrispondono alla Provincia sede dell'impianto un contributo annuo di 0,25 euro ogni 100 chilogrammi di rifiuti sottoposti, nell'anno, alle operazioni di smaltimento.

– Legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), art. 16, comma 6..... Pag. 50

N. 147. Ordinanza del Tribunale di Avellino del 21 ottobre 2022

Processo penale - Citazione del responsabile civile - Facoltà dell'imputato di citare in giudizio l'assicuratore nei casi di responsabilità civile derivante dallo svolgimento di attività sanitaria per la quale è previsto, a carico del professionista, dalla legge n. 24 del 2017, l'obbligo di assicurazione per la responsabilità civile - Mancata previsione.

– Codice di procedura penale, art. 83..... Pag. 54

N. 148. Ordinanza del Tribunale di Siena dell'11 novembre 2022

Legge - Procedimento legislativo - Fase di entrata in vigore - Modifica dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022 - Previsione che il d.lgs. n. 150 del 2022 entra in vigore il 30 dicembre 2022 - Denunciato effetto preclusivo dell'applicazione, a decorrere dal 1° novembre 2022, delle modifiche mitigatrici disposte dall'art. 2, comma 1, lettere e) e n), del d.lgs. n. 150 del 2022.

– Decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali), art. 6..... Pag. 58





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 245

Sentenza 18 ottobre - 9 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Protezione civile - Meccanismi ordinari di finanziamento del servizio - Novella introdotta per mezzo di decreto-legge a contenuto plurimo, avente ad oggetto norme di carattere tributario - Violazione di principi in materia di decretazione d'urgenza - Illegittimità costituzionale.

- Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, art. 2, comma 2-*quater*, nella parte in cui introduce i periodi secondo e terzo del comma 5-*quinquies* dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.
- Costituzione, art. 77, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce, in particolare, i periodi secondo e terzo del comma 5-*quinquies* dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), promosso dalla Corte di cassazione, sezione quinta civile, nel procedimento vertente tra l'Agenzia delle dogane e Kuwait Petroleum Italia spa, con ordinanza del 4 febbraio 2021, iscritta al n. 60 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visti l'atto di costituzione di Kuwait Petroleum Italia spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2022 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato Livia Salvini per Kuwait Petroleum Italia spa e l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 18 ottobre 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 4 febbraio 2021, iscritta al n. 60 del registro ordinanze 2021, la Corte di cassazione, sezione quinta civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce, in particolare, i periodi secondo e terzo del comma 5-*quinquies* dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).

Tali periodi prevedono che «[q]ualora sia utilizzato il fondo [di riserva per le spese impreviste del bilancio dello Stato] di cui all'articolo 28 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il fondo è corrispondentemente e obbligatoriamente reintegrato in pari misura con le maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina senza piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante di cui all'allegato I del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni. La misura dell'aumento, comunque non superiore a cinque centesimi al litro, è stabilita con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane in misura tale da determinare maggiori entrate corrispondenti all'importo prelevato dal fondo di riserva».

1.1.- La Corte di cassazione rimettente riferisce che la questione trae origine dalla presentazione da parte della Kuwait Petroleum Italia spa (in seguito: Kuwait *spa*) di un'istanza di rimborso avente ad oggetto il «differenziale di aliquota» dell'accisa sui carburanti per autotrazione versato per il 28 giugno 2011, giorno di entrata in vigore della determinazione direttoriale dell'Agenzia delle dogane prot. 77579, adottata in pari data, che, in applicazione dei censurati periodi secondo e terzo del comma 5-*quinquies* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, ne aveva appunto disposto l'aumento per il periodo dal 28 al 30 giugno 2011.

Precisa il giudice *a quo* che la società si doleva di non aver potuto esercitare il proprio diritto di rivalsa sui soggetti cessionari poiché la pubblicazione del provvedimento direttoriale sul sito dell'agenzia fiscale sarebbe avvenuta solo nel pomeriggio del giorno di entrata in vigore, ancorché con decorrenza fin dalle ore 00.00 del giorno medesimo, e «il prezzo di cessione dei prodotti secondo gli accordi contrattuali, appunto al netto dell'aumento temporaneo dell'aliquota dell'accisa», sarebbe stato già stabilito il giorno precedente.

1.2.- Riferisce altresì il rimettente che: *a)* la Kuwait *spa* aveva proposto ricorso dinanzi alla Commissione tributaria provinciale di Napoli avverso il diniego espresso di rimborso eccependo, in via preliminare, l'illegittimità costituzionale del secondo e terzo periodo dell'art. 5, comma 5-*quinquies*, della legge n. 225 del 1992, come introdotti in sede di conversione del d.l. n. 225 del 2010, unitamente alla deduzione di altri vizi; *b)* l'adita CTP, ritenuta manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale, aveva rigettato il ricorso; *c)* la Commissione tributaria regionale della Campania, investita dell'appello, aveva accolto le richieste della Kuwait *spa*, ritenendo illegittimo il diniego di rimborso per contrasto sia con il principio di irretroattività di cui all'art. 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), sia con il principio dell'affidamento e di buona fede di cui all'art. 10 della medesima legge; *d)* l'Agenzia delle dogane aveva impugnato la decisione con ricorso per cassazione, affidandosi a tre motivi.

1.2.1.- Ciò esposto, la Corte rimettente precisa che all'esame di questi ultimi deve, d'ufficio, premettere il vaglio della questione di legittimità costituzionale «proposta dalla società contribuente fin dal ricorso introduttivo della presente lite».

1.3.- Quanto alla rilevanza, il giudice *a quo* ritiene sufficiente constatare che l'istanza di rimborso oggetto della controversia riguarda l'aumento temporaneo dell'aliquota dell'accisa sui carburanti per autotrazione disposto dal direttore dell'Agenzia delle dogane «proprio ed esclusivamente» sulla base delle norme censurate, essendo peraltro «incontestato in fatto» che la società contribuente non ha esercitato la rivalsa (facoltativa) nei confronti dei propri clienti cessionari ed essendo «irrelevante in diritto» che ciò fosse o meno avvenuto, «trattandosi di un rapporto meramente privatistico», quindi «non incidente su quello fiscale esclusivamente intercorrente tra l'Ente impositore e la Kuwait stessa» (è citata la sentenza della Corte di cassazione, sezione quinta civile, 7 novembre 2019, n. 28675).

E infatti, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale della disciplina censurata, il provvedimento direttoriale, che nella stessa affonda le proprie radici, smarrirebbe la propria «base normativa», dando così «sicuro fondamento alla pretesa creditoria restitutiva azionata dalla società contribuente, sicché non è dubbia la rilevanza della questione».

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, ad avviso del rimettente non si potrebbe prescindere dalla già intervenuta dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, come convertito, nella parte in cui ha aggiunto i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge



n. 225 del 1992, pronunciata da questa Corte con sentenza n. 22 del 2012, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., essendo «palese l'estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge cosiddetto "milleproroghe" [...]».

Si sarebbe, infatti, in presenza della stessa tecnica normativa, costituita dall'introduzione nel decreto-legge (caratterizzato da un contenuto omogeneo), ad opera della legge di conversione, di nuove disposizioni - secondo il rimettente - del tutto «spurie».

Dunque, le motivazioni del richiamato precedente di questa Corte avrebbero un'evidente «portata generale» nella configurazione dei limiti di legittimità costituzionale dell'ampliamento dell'oggetto normativo di un decreto-legge da parte della legge di conversione.

Da qui, il giudice *a quo* conclude che, anche con riferimento ai periodi secondo e terzo del comma 5-*quinq*ues dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, si rinverrebbero le stesse caratteristiche «genetiche» e quindi «ontologiche» delle disposizioni già dichiarate costituzionalmente illegittime. Le norme censurate, infatti, ne condividerebbero la «genesì» e la «ratio», ponendo gli stessi dubbi di costituzionalità.

Anzi, proprio la natura «complementare» del potere affidato al direttore dell'Agenzia delle dogane, di aumento dell'aliquota dell'accisa, rispetto all'analogo potere conferito al Presidente della regione dal precedente comma 5-*quater* renderebbe evidente la «comunanza» a dette disposizioni del «vizio procedimentale» in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., quale realizzato con la loro introduzione nella legge di conversione in aggiunta, innovativa ed eterogenea, del testo originario del d.l. 225/2010».

Ciò confermerebbe che, come rilevato dalla sentenza n. 22 del 2012, tali disposizioni nulla avevano a che fare con lo scopo del decreto-legge ovverosia con la proroga dei termini legali in scadenza di tipo tributario e per il sostegno delle imprese e delle famiglie.

2.- La Kuwait spa ha depositato atto di costituzione in giudizio, chiedendo l'accoglimento della questione.

A sostegno della non manifesta infondatezza, dopo aver ripercorso i passaggi fondamentali della citata sentenza n. 22 del 2012, la parte richiama le numerose pronunce di questa Corte che hanno confermato il medesimo indirizzo interpretativo.

La Kuwait spa precisa poi che la natura «latamente "tributaria"» della disciplina censurata non potrebbe consentire di ravvisare una omogeneità di fondo con il contenuto del decreto-legge. Ciò sia perché l'aumento temporaneo delle accise sarebbe «funzionale al finanziamento degli interventi di Protezione civile nelle situazioni di dichiarata emergenza nazionale», sia perché il potere affidato al direttore dell'Agenzia delle dogane non sarebbe riferibile «ex ante a situazioni particolari e contingenti (per le quali sono state pensate le disposizioni del decreto mille-proroghe)», ma deve essere esercitato «pro-futuro e in via permanente per una serie indefinita di situazioni di emergenza nazionale».

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

La difesa statale premette che l'eventuale accoglimento resterebbe circoscritto al periodo di vigenza della disciplina censurata. Ciò in quanto il giudizio verte sull'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, come convertito, nella parte in cui ha introdotto i periodi secondo e terzo del comma 5-*quinq*ues dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, e quest'ultima disposizione, all'esito della citata sentenza n. 22 del 2012, è stata dapprima interamente sostituita dall'art. 1, comma 1, lettera *c*), numero 10), del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59 (Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2012, n. 100, e successivamente nuovamente modificata fino alla definitiva abrogazione disposta con l'art. 48, comma 1, lettera *m*), del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile).

Nel merito, l'Avvocatura generale rileva che le motivazioni della citata pronuncia d'illegittimità costituzionale non sarebbero «meccanicamente» applicabili al secondo e al terzo periodo dell'art. 5, comma 5-*quinq*ues, della legge n. 225 del 1992.

In particolare, le disposizioni oggetto di scrutinio avrebbero «chiaramente natura tributaria, poiché regol[erebbero] l'aumento temporaneo dell'accisa sul gasolio, in funzione dell'integrazione del fondo di riserva di cui all'art. 28 l. 196/2009» e proprio la natura tributaria di tali disposizioni le renderebbe pienamente omogenee «sia all'oggetto del D.L. 225/2010, (recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria ...")», sia alle sue finalità e alla sua *ratio* complessiva, risultanti dalla motivazione contenuta nell'epigrafe», secondo quanto emergerebbe anche dal preambolo del provvedimento legislativo.

A ciò l'interveniente aggiunge che le norme censurate, proprio in forza del loro carattere tributario, risulterebbero coerenti con la finalità e con la *ratio* complessiva del decreto-legge in quanto, in sede di conversione, sarebbero state inserite al fine di provvedere, «anche in via integrativa, alla immediata copertura di oneri conseguenti all'applicazione delle misure urgenti varate».



4.- In data 26 settembre 2022 la Kuwait spa ha depositato memoria, con cui replica alle deduzioni dell'Avvocatura generale, insistendo per l'accoglimento della questione.

La parte contesta che «la natura latamente “tributaria”» della normativa censurata consenta di affermarne l'omogeneità al decreto-legge.

Infatti l'aumento delle accise sarebbe stato previsto a regime come metodo di finanziamento degli interventi di protezione civile nelle situazioni di dichiarata emergenza nazionale e solo entro questo ambito, a differenza di quelli considerati nel testo originario del decreto-legge, il direttore dell'Agenzia delle dogane avrebbe esercitato il potere di incrementare l'aliquota dell'accisa sui carburanti per autotrazione.

5.- All'udienza le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nei rispettivi atti.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 4 febbraio 2021, iscritta al n. 60 del registro ordinanze 2021, la Corte di cassazione, sezione quinta civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, inserito in sede di conversione, nella parte in cui introduce, in particolare, i periodi secondo e terzo del comma 5-*quinquies* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992.

Tali periodi prevedono che «[q]ualora sia utilizzato il fondo [di riserva per le spese impreviste del bilancio dello Stato] di cui all'articolo 28 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il fondo è corrispondentemente e obbligatoriamente reintegrato in pari misura con le maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina senza piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante di cui all'allegato I del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni. La misura dell'aumento, comunque non superiore a cinque centesimi al litro, è stabilita con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle dogane in misura tale da determinare maggiori entrate corrispondenti all'importo prelevato dal fondo di riserva».

1.2.- La Corte di cassazione rimettente precisa che all'esame dei motivi del ricorso deve premettere il vaglio della questione di legittimità costituzionale della disciplina censurata, posto che, in caso di accoglimento, il provvedimento direttoriale, presupposto di quello inizialmente impugnato e che nella predetta disciplina affonda le proprie radici, smarrirebbe la propria «base normativa», dando così «sicuro fondamento alla pretesa creditoria restitutoria azionata dalla società contribuente, sicché non è dubbia la rilevanza della questione».

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che non si possa prescindere dalla già intervenuta dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, nella parte in cui ha aggiunto i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, primo periodo, nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, pronunciata da questa Corte con sentenza n. 22 del 2012, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., essendo «palese l'estraneità delle norme impuginate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge cosiddetto “milleproroghe” [...]».

Secondo il rimettente, le motivazioni di tale precedente avrebbero una evidente «portata generale» nella configurazione dei limiti di legittimità costituzionale dell'ampliamento dell'oggetto normativo di un decreto-legge da parte della legge di conversione.

Pertanto, esse sarebbero «un riferimento univoco ed ineludibile» anche nel caso in esame, rispetto al quale, peraltro, si rinverrebbero le stesse caratteristiche «genetiche» e quindi «ontologiche» delle disposizioni già dichiarate costituzionalmente illegittime.

In altri termini, la disciplina censurata, inserita in sede di conversione in legge, violerebbe l'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto del tutto estranea «rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge cosiddetto “milleproroghe” [...]», che riguardava la «proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese o alle famiglie». E infatti, la legge di conversione, intervenendo sull'art. 5 della legge n. 225 del 1992, relativo a «stato di emergenza e potere di ordinanza» nell'ambito della regolamentazione a regime del servizio della protezione civile, avrebbe «spezza[to] il legame essenziale tra decretazione di urgenza e potere di conversione».

In particolare, proprio la natura «complementare» del potere affidato al Direttore dell'Agenzia delle dogane, di aumento dell'aliquota dell'accisa, rispetto all'analogo potere conferito al Presidente della regione dal comma 5-*quater* del richiamato art. 5, renderebbe evidente la «“comunanza” a dette disposizioni del “vizio procedimentale” in violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., quale realizzato con la loro introduzione nella legge di conversione in aggiunta, innovativa ed eterogenea, del testo originario del d.l. 225/2010».



2.- La questione è fondata.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge, poiché l'art. 77, secondo comma, Cost. stabilisce un nesso di interrelazione funzionale tra il decreto-legge, che è adottato dal Governo in casi straordinari di necessità e urgenza, e la legge di conversione, che è caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario (sentenza n. 22 del 2012).

Poiché la legge di conversione riveste i caratteri di una fonte «funzionalizzata e specializzata» o «a competenza tipica» (*ex plurimis*, sentenza n. 32 del 2014), il decreto-legge è quindi a emendabilità limitata, essendone consentita la modifica, in sede di conversione, soltanto attraverso disposizioni che siano ricollegabili, dal punto di vista materiale o da quello finalistico (*ex plurimis*, sentenza n. 8 del 2022), a quelle in esso originariamente contemplate.

La legge di conversione, in altre parole, non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, «essenzialmente per evitare che il relativo *iter* procedimentale semplificato, previsto dai regolamenti parlamentari, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano il decreto-legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare» (sentenza n. 226 del 2019).

2.1.- Tale conclusione è stata confermata anche in riferimento a provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo, precisandosi che ogni ulteriore disposizione introdotta in sede di conversione deve essere collegata a uno dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla sua *ratio* dominante (*ex plurimis*, sentenza n. 32 del 2014).

2.2.- La giurisprudenza di questa Corte ha altresì precisato che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. si verifica solo quando le disposizioni aggiunte in sede di conversione siano totalmente «estrane» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenza n. 251 del 2014), rimarcando che solo la palese estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), oppure la «evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge» (sentenza n. 154 del 2015), possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione (sentenze n. 247 e n. 226 del 2019).

2.3.- Nei termini appena ricordati questa Corte, a partire dalla sentenza n. 22 del 2012 - che ha riguardato norme contigue a quelle qui censurate -, ha quindi affermato il divieto, in sede di conversione, di alterare «l'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario» e ha precisato che «resta ovviamente salva la possibilità che la materia regolata dagli emendamenti estranei al decreto-legge formi oggetto di un separato disegno di legge, da discutersi secondo le ordinarie modalità previste dall'art. 72 Cost.» (sentenza n. 32 del 2014).

L'esigenza di preservare l'ordinaria funzionalità del procedimento legislativo di cui all'art. 72, primo comma, Cost. - che permette una partecipazione parlamentare ben più efficace di quella consentita dall'*iter*, peculiare e contratto, della legge di conversione - si pone, del resto, in tendenziale coerenza, ma per diversi profili, con la giurisprudenza di questa Corte sull'uso improprio e strumentale del decreto-legge, già indirizzata a evitare deviazioni dal sistema costituzionale delle fonti normative e in fondo dalla stessa centralità, in questo riconosciuta, alla legge ordinaria (*ex plurimis*, sentenze n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995, nonché sentenze n. 8 del 2022 e n. 128 del 2008).

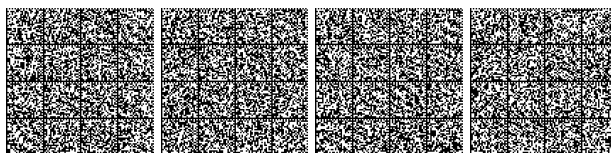
3.- Da quanto detto deriva che questa Corte è chiamata a verificare se il contenuto delle disposizioni censurate, introdotte in fase di conversione, sia o meno funzionalmente correlato al d.l. n. 225 del 2010.

3.1.- A tal fine va osservato che quest'ultimo, nel suo testo originario, si componeva di quattro articoli: l'art. 1, relativo alle «Proroghe non onerose di termini in scadenza», l'art. 2, relativo alle «Proroghe onerose di termini», l'art. 3, relativo alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dal predetto art. 2, e l'art. 4, relativo all'entrata in vigore.

Si trattava, in sostanza, di un cosiddetto «decreto-milleproroghe», ovvero di una tipologia di decreto-legge connotato dalla «*ratio* unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti - pur attinenti ad oggetti e materie diversi - che richiedono interventi regolatori di natura temporale» (sentenza n. 22 del 2012).

In tale provvedimento le norme censurate sono state inserite per il tramite del comma 2-*quater*, aggiunto, in sede di conversione, all'art. 2 del d.l. n. 225 del 2010. Si è così introdotto il comma 5-*quinquies*, che include i periodi secondo e terzo oggetto delle odierne censure e si colloca a monte di altre disposizioni inserite anch'esse per regolamentare «a regime» diversi aspetti della disciplina relativa al servizio della protezione civile.

Tale comma 2-*quater* è stato inizialmente previsto nell'emendamento, presentato nella seduta di giovedì 27 gennaio 2011 delle Commissioni 1ª e 5ª riunite del Senato della Repubblica (A.S. n. 2518 - XVI Legislatura), ed è poi confluito, nella versione definitiva, nel maxiemendamento 1.900 presentato dal Governo il giorno seguente, sul quale lo stesso Governo ha posto la questione di fiducia nella seduta del Senato di martedì 15 febbraio 2011.



3.2.- Da questo punto di vista, la genesi delle norme censurate si presenta del tutto analoga a quella delle disposizioni già dichiarate costituzionalmente illegittime, per violazione degli artt. 23, 77, secondo comma, 119, primo, quarto e quinto comma, e 123 Cost., con la sentenza n. 22 del 2012.

La comunanza attiene anche ai contenuti, dal momento che le norme oggetto dell'odierna censura sono andate a modificare, come quelle considerate nella sentenza n. 22 del 2012, l'art. 5 della legge n. 225 del 1992 con riferimento ai meccanismi ordinari di finanziamento del Servizio nazionale della protezione civile.

3.3.- Tali elementi di comunanza, invero, non varrebbero a far ritenere, di per sé, che le conclusioni allora raggiunte nel citato precedente possano «meccanicamente» - come osserva l'Avvocatura generale dello Stato - essere trasposte alle norme ora censurate.

Secondo la difesa statale queste, avendo «chiaramente natura tributaria», potrebbero trovare un punto di correlazione con l'originario contenuto del decreto a motivo del riferimento alla materia tributaria enunciato, in aggiunta al riferimento alla proroga dei termini, nell'epigrafe e nel preambolo del d.l. n. 225 del 2010.

L'epigrafe, infatti, reca «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie» e il preambolo fa riferimento alla «straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di adottare misure in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie».

Le norme censurate, quindi, proprio in forza del loro carattere tributario - ad avviso dell'interveniente - risulterebbero coerenti con la finalità e con la *ratio* complessiva del decreto-legge in quanto, in sede di conversione, sarebbero state inserite al fine di provvedere, «anche in via integrativa, alla immediata copertura di oneri conseguenti all'applicazione delle misure urgenti varate».

3.4.- Tuttavia, l'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato non può essere condiviso.

In realtà, le norme censurate, nel più ampio contesto in cui sono inserite, stabiliscono che, qualora per il finanziamento delle spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza per eventi calamitosi non sia sufficiente il ricorso al fondo nazionale della protezione civile e si renda necessario l'utilizzo del fondo di riserva per spese impreviste, quest'ultimo deve essere immediatamente reintegrato per la parte corrispondente all'utilizzo mediante l'incremento dell'accisa sui carburanti deliberato dall'Agenzia delle dogane.

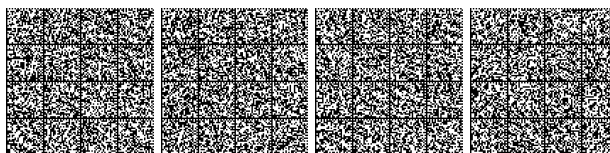
Si tratta, nell'insieme, di un meccanismo di carattere ordinamentale che attiene all'operatività, a regime, del servizio della protezione civile, cioè a un oggetto nemmeno latamente considerato, ab origine, dal decreto-legge essenzialmente relativo alla proroga di termini, come dimostrato dalle rubriche dei singoli articoli che lo componevano. Le coperture necessarie per gli oneri derivanti dagli interventi in essi originariamente contemplati erano, inoltre, già tutte specificamente previste nell'art. 3 del decreto-legge (senza quindi necessità delle coperture «anche in via integrativa» sostenute dalla difesa erariale).

Né il punto di correlazione può essere ricavato agganciando il generico riferimento alla «materia tributaria» contenuto nell'epigrafe e nel preambolo del decreto-legge al profilo fiscale della disciplina introdotta, in quanto questo è meramente e strettamente ancillare alla disciplina sostanziale cui si riferisce, del tutto estranea, come si è detto, al contenuto e alle finalità del decreto-legge originario.

A ragionare altrimenti, si giungerebbe, infatti, al paradosso che la semplice evocazione della materia tributaria nell'epigrafe e/o nel preambolo potrebbe, proprio in un ambito anche storicamente caratterizzato dal rilievo dei parlamenti (evocato dal principio “no taxation without representation”), diventare lo strumento per vanificare i limiti costituzionali all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione; ciò a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare, così prefigurando un procedimento legislativo alternativo a quello ordinario, anche mediante il ricorso al maxiemendamento e alla questione di fiducia.

3.5.- Del resto, la giurisprudenza di questa Corte ha già precisato, più in generale, che la “materia finanziaria” risulta concettualmente “anodina” «- dal momento che ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura “finanziaria” -», per cui «il riferimento ad essa, come identità di *ratio*, risulta in concreto non pertinente a fronte di una disposizione i cui effetti finanziari sono indiretti rispetto all'oggetto principale che essa disciplina, giacché - ove così non fosse - le possibilità di “innesto” in sede di conversione dei decreti-legge di norme “intruse” rispetto al contenuto ed alla *ratio* complessiva del provvedimento di urgenza risulterebbero, nei fatti, privat[e] di criteri e quindi anche di scrutinabilità costituzionale» (sentenza n. 247 del 2019).

Peraltro, in ogni caso in cui discipline anche tributarie, estranee alla *ratio* unitaria del decreto-legge, «presentassero, secondo il giudizio politico del Governo, profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati» (sentenza n. 22 del 2012).



3.6.- Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 10 del 2011, nella parte in cui introduce i periodi secondo e terzo del comma 5-*quinqües* dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992.

4.- Va infine precisato che - come correttamente osservato dall'Avvocatura generale dello Stato - la pronuncia di accoglimento spiega i suoi effetti limitatamente al secondo e terzo periodo dell'art. 5, comma 5-*quinqües*, della legge n. 225 del 1992, come introdotti dall'art. 2, comma 2-*quater*, del d.l. n. 225 del 2010, come convertito, nel lasso di tempo della loro vigenza, ovverosia dal 27 febbraio 2011 al 16 maggio 2012, stante che, successivamente alla sentenza n. 22 del 2012 di questa Corte, la disciplina censurata è stata sostituita, con decorrenza 17 maggio 2012, dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 10), del d.l. n. 59 del 2012, come convertito, venendo poi nuovamente modificata, fino all'abrogazione disposta con l'art. 48, comma 1, lettera m), del d.lgs. n. 1 del 2018.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce i periodi secondo e terzo del comma 5-*quinqües* dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220245

N. 246

Sentenza 9 novembre - 9 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Codice della strada - Circolazione abusiva con veicolo sottoposto a sequestro - Sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente di guida a carico del custode del mezzo - Applicazione automatica, anziché discrezionale - Violazione del principio di proporzionalità della sanzione all'illecito commesso - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 213, comma 8, come modificato dall'art. 23-*bis* del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, introdotto, in sede di conversione, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132.
- Costituzione, art. 3.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 213, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promossi dal Giudice di pace di Sondrio con ordinanza del 22 ottobre 2021 e dal Tribunale ordinario di Padova, seconda sezione civile, con ordinanza dell'11 marzo 2022, iscritte, rispettivamente, al n. 221 del registro ordinanze 2021 e al n. 56 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 4 e 21, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 9 novembre 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;
deliberato nella camera di consiglio del 9 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 ottobre 2021 (reg. ord. n. 221 del 2021), il Giudice di pace di Sondrio ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 213, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come modificato dall'art. 23-*bis* del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenda nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), introdotto, in sede di conversione, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, «nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente».

1.1.- Il rimettente premette di dover decidere sulla impugnazione proposta dal ricorrente avverso l'ordinanza del prefetto che ha disposto la revoca della patente di guida, in aggiunta alla sanzione amministrativa, per aver violato la disposizione di cui all'art. 213, comma 8, cod. strada.

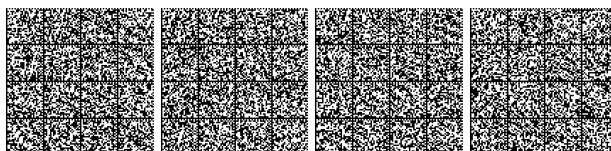
Il giudice *a quo* riferisce che, ai sensi della disposizione censurata, il ricorrente è stato sanzionato per aver circolato con un'autovettura già oggetto di sequestro a causa della pregressa violazione dell'art. 193, comma 2, cod. strada, consistita nell'aver condotto il medesimo mezzo sprovvisto di copertura assicurativa.

Pertanto, in punto di rilevanza, il rimettente sottolinea come sia evidente il collegamento giuridico tra la norma sospettata di illegittimità costituzionale e l'atto impugnato (ordinanza prefettizia di revoca della patente), né sarebbe possibile alcuna interpretazione adeguatrice della prima.

1.2.- Il rimettente, poi, evidenzia che la norma censurata stabilisce «una prima sanzione pecuniaria, formalmente definita amministrativa “principale”, ed una seconda, la revoca della patente, appunto, sempre ritenuta amministrativa, ma di carattere accessorio».

A tal riguardo il giudice *a quo* deduce la violazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza per essere la sanzione accessoria notevolmente afflittiva essendo di gravità, se non superiore, almeno pari alla sanzione principale, quella pecuniaria.

Sussisterebbe, quindi, una marcata sproporzione tra l'inosservanza dell'obbligo di custodia del veicolo oggetto di sequestro e la sanzione formalmente definita accessoria, la revoca della patente appunto, che determina una limitazione della libertà personale eccessiva rispetto alla carica di offensività della condotta *contra legem*. Da ciò, secondo il rimet-



tente, conseguirebbe anche che colui il quale viola l'obbligo di custodia non possa che percepire di subire una sanzione (quella accessoria) ingiusta, perché svincolata dalla gravità della propria condotta e dal disvalore da essa espresso e irrogata in modo automatico come conseguenza afflittiva ulteriore rispetto alla sanzione principale.

Il giudice *a quo* osserva, poi, come il testo dell'art. 213 cod. strada, vigente prima della modifica introdotta dall'art. 23-*bis* del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, prevedeva, al comma 4, per la medesima infrazione, accanto alla sanzione principale pecuniaria, quella amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a tre mesi; sanzione da ritenersi complementare rispetto alla pena pecuniaria principale, posto che si limitava a comprimere, per un periodo comunque limitato, la libertà di locomozione.

A tal riguardo, il rimettente sottolinea come la sospensione in luogo della revoca aveva una minore afflittività tale da temperare il rigore del complessivo trattamento sanzionatorio.

La violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità, ad avviso del rimettente, emergerebbe con maggiore evidenza dal confronto con altre norme del codice della strada, che prevedono la medesima sanzione accessoria a fronte di condotte decisamente più gravi.

A tal proposito, il rimettente osserva che la revoca della patente è disposta nei confronti di colui che si mette alla guida di un veicolo sotto l'effetto di alcol o stupefacenti (artt. 186, 186-*bis* e 187 cod. strada) o di chi sia privo, con carattere permanente, dei requisiti psichici e fisici abilitanti alla guida (art. 130 cod. strada). Si tratta di condotte che giustificano la revoca della patente in ogni caso, in ragione anche del pericolo per l'incolumità dei cittadini nella circolazione stradale e per l'ordine pubblico.

Invece, il trattamento sanzionatorio previsto dalla disposizione censurata appare sproporzionato rispetto alla condotta di chi abbia, seppur abusivamente, circolato con veicolo sequestrato, violando un obbligo, quello di custodia del veicolo, che non è diretto a tutelare l'incolumità dei cittadini o l'ordine pubblico e che non può di conseguenza giustificare una limitazione della libertà personale del trasgressore, qual è quella che consegue alla revoca della patente.

Anche se il compito di fissare la misura della sanzione è attribuito alla discrezionalità del legislatore, è parimenti contestato che tale discrezionalità non possa essere assoluta, ma debba misurarsi con il principio di proporzionalità della pena.

2.- Con atto depositato il 15 febbraio 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel presente giudizio, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile per difetto di adeguata motivazione in punto di non manifesta infondatezza, o, in ogni caso, non fondata.

La difesa statale osserva che l'aver condotto un veicolo sottoposto alla misura cautelare del sequestro, prevista in tutte le ipotesi di violazione delle norme del codice della strada che comportano l'irrogazione della sanzione della confisca amministrativa, costituisce un'ulteriore infrazione tale da giustificare la comminatoria delle sanzioni previste dall'art. 213, comma 8, cod. strada.

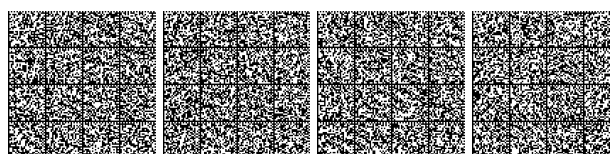
In particolare, evidenzia che tali sanzioni scattano nei confronti di chi - già resosi responsabile di una condotta illecita, che presenti rischi per la sicurezza della circolazione stradale e, dunque, per l'incolumità dei cittadini e per l'ordine pubblico - avendo assunto la custodia del veicolo sequestrato, abbia violato gli obblighi discendenti da detta assunzione. Non è irragionevole la scelta del legislatore di comminare la sanzione accessoria della revoca della patente di guida anche per un illecito amministrativo che non può essere qualificato, di per sé, come un abuso del titolo di guida.

3.- Con ordinanza dell'11 marzo 2022 (reg. ord. n. 56 del 2022), il Tribunale ordinario di Padova, seconda sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., analogo questione di legittimità costituzionale dell'art. 213, comma 8, cod. strada, come modificato dall'art. 23-*bis* del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente a carico del custode di un mezzo sequestrato che circoli abusivamente con il medesimo o, comunque, consenta che altri vi circolino abusivamente.

3.1.- In punto di fatto il rimettente, dopo aver puntualmente riferito in ordine alle vicende del giudizio *a quo*, permette di dover decidere sull'appello avverso la sentenza del Giudice di pace di Padova che ha rigettato l'opposizione promossa, ai sensi dell'art. 204-*bis* cod. strada, nei confronti del verbale di accertamento della violazione dell'art. 213, comma 8, cod. strada, da cui consegue la sanzione accessoria della revoca della patente di guida.

In particolare, sotto il profilo della rilevanza, il giudice rimettente afferma che l'appello andrebbe rigettato in quanto il veicolo posto in circolazione dall'appellante, custode dello stesso, risultava ancora sotto sequestro al momento della contestazione della violazione di cui alla disposizione censurata, che prevede la sanzione pecuniaria principale con conseguente necessità di applicare anche quella accessoria della revoca della patente di guida.

3.2.- Inoltre, il giudice *a quo*, accogliendo l'eccezione sollevata dall'appellante, afferma che la previsione della automatica revoca della patente di guida comporta, di per sé, una sensibile compressione delle concrete modalità di estrinsecazione della libertà di movimento, senza presentare alcuna immediata attinenza con la violazione dell'ob-



bligo di custodia. Tale violazione, non essendo collegata alla conduzione del veicolo che cagioni pericolo alla circolazione stradale, è sanzionata in modo del tutto sproporzionato rispetto al rischio in concreto ingenerato dalla condotta sanzionata.

Questa conclusione, nell'opinione del rimettente, sarebbe ancora più evidente ove si consideri che la sanzione risulta applicabile in via automatica e senza alcuna possibilità di modulazione da parte dell'autorità amministrativa o del giudice; di qui lo stridente contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di proporzionalità.

Sarebbe, dunque, evidente la sproporzione della sanzione rispetto alla trasgressione posta in essere dal custode del veicolo in sequestro, in quanto sebbene si tratti, formalmente, di una sanzione amministrativa accessoria, essa presenterebbe connotati di afflittività tali da superare il disvalore della condotta *contra legem*.

La disposizione censurata, quindi, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che debba essere necessariamente irrogata la sanzione amministrativa accessoria della revoca, senza che sia prevista la possibilità di modulare in maniera congrua e attinente alla singola fattispecie, eventualmente applicando, in luogo della revoca, anche la mera sospensione della patente.

4.- Con atto depositato il 14 giugno 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto anche in questo giudizio di legittimità costituzionale, chiedendo a questa Corte di dichiarare la questione non fondata con argomentazioni analoghe a quelle già ricordate sopra al punto 2.

La violazione degli obblighi, gravanti sul soggetto che ha assunto l'onere della custodia di un bene sequestrato, vanifica le ragioni di tutela di interessi primari sottesi alla custodia stessa e ciò giustifica la sanzione accessoria della revoca della patente di guida.

La scelta di prevedere la revoca della patente è preordinata a garantire l'efficacia della misura cautelare del sequestro, prevista in tutte le ipotesi in cui è comminata la sanzione amministrativa della confisca.

Si tratterebbe quindi di una scelta riservata alle valutazioni discrezionali del legislatore.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 221 del 2021), il Giudice di pace di Sondrio ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 213, comma 8, cod. strada, come modificato dall'art. 23-*bis* del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, «nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente».

Secondo il rimettente la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza.

In proposito, si osserva che la sanzione della revoca della patente, sebbene qualificata come accessoria, risulta di tale afflittività da essere superiore o, comunque, pari a quella principale pecuniaria.

Sussisterebbe, poi, una sproporzione tra l'inosservanza dell'obbligo di custodia del veicolo oggetto di sequestro e la sanzione della revoca della patente, in quanto da essa consegue una limitazione della libertà individuale, eccessiva rispetto alla carica di offensività della condotta sanzionata.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile per le medesime ragioni per cui con l'ordinanza n. 159 del 2021 questa Corte ha dichiarato la manifesta inammissibilità di una analoga questione.

Nel merito, la questione sarebbe comunque non fondata.

3.- Con l'altra ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 56 del 2022), il Tribunale ordinario di Padova, seconda sezione civile, ha parimenti sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 213, comma 8, cod. strada, come modificato dall'art. 23-*bis* del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, nella parte in cui prevede la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente a carico del custode di un mezzo sequestrato che circoli abusivamente con il medesimo o, comunque, consenta che altri vi circolino abusivamente.

Anche secondo il Tribunale di Padova la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost., in riferimento ai principi di proporzionalità, di ragionevolezza e di uguaglianza.



In particolare - osserva il rimettente - il provvedimento di revoca della patente di guida, che comporta una sensibile compressione della libertà di movimento, è conseguenza della mera violazione dell'obbligo di custodia, non risultando affatto collegato ad una conduzione del veicolo tale da cagionare pericolo alla circolazione stradale.

Inoltre, la sanzione è applicabile in via automatica e senza alcuna possibilità di modulazione in relazione alla singola fattispecie, da parte dell'autorità amministrativa, non essendo prevista la possibilità della mera sospensione della patente in luogo della sua revoca.

Tale scelta legislativa di politica sanzionatoria determina anche una disparità di trattamento rispetto a situazioni dotate di maggiore offensività e disvalore.

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

5.- In via preliminare, deve disporsi la riunione dei predetti giudizi perché le ordinanze di rimessione sollevano la stessa questione e si fondano su argomentazioni sostanzialmente comuni.

6.- Le questioni sono ammissibili.

In primo luogo, entrambi i rimettenti hanno adeguatamente motivato in ordine alla necessità di fare applicazione della norma censurata nei giudizi a quibus (*ex plurimis*, sentenze n. 211 del 2022, n. 182 e n. 55 del 2021).

In ciascuna ordinanza, poi, l'impossibilità di procedere ad una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione - la quale testualmente stabilisce che «[s]i applica la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente» - è correttamente evidenziata, a ciò ostando il suo dato letterale (*ex plurimis*, sentenze n. 174 del 2022 e n. 151 del 2020).

Anche la non manifesta infondatezza delle questioni è puntualmente e diffusamente motivata da entrambi i rimettenti.

Deve, pertanto, disattendersi l'eccezione di inammissibilità per l'inadeguata motivazione in punto di non manifesta infondatezza, formulata dalla difesa dello Stato in relazione all'ordinanza del Giudice di pace del Tribunale di Sondrio, non rinvenendosi le lacune motivazionali rilevate da questa Corte nell'ordinanza n. 159 del 2021.

7.- Prima di passare all'esame delle censure è opportuno ripercorrere, per gradi linee, l'evoluzione normativa dell'art. 213 cod. strada, che contempla la violazione di natura amministrativa in esame, il cui trattamento sanzionatorio accessorio è oggetto di censura da parte dei rimettenti.

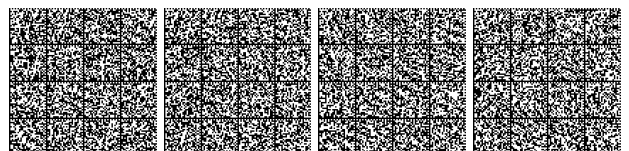
7.1.- Alla data di entrata in vigore del «Nuovo codice della strada», recato dal d.lgs. n. 285 del 1992, l'art. 213 cod. strada, prevedeva, al comma 4, il reato di «[c]hiunque, durante il periodo in cui il veicolo è sottoposto al sequestro, circola abusivamente con il veicolo stesso» stabilendo la pena dell'arresto da uno a otto mesi e l'ammenda da lire duecentomila a lire ottocentomila. La disposizione prevedeva altresì: «Si applica la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente da uno a tre mesi».

Successivamente, l'art. 19 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) ha depenalizzato tale condotta, trasformandola in illecito amministrativo, punito «con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire tre milioni a lire dodici milioni»; ha lasciato, invece, inalterata la norma quanto all'applicazione della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente da uno a tre mesi.

Nel prosieguo, alcuni decreti ministeriali hanno provveduto all'adeguamento delle sanzioni amministrative pecuniarie applicabili alla condotta in esame.

È intervenuto, poi, il decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115 (Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 17 agosto 2005, n. 168, che ha modificato la disciplina dell'affidamento della custodia dei mezzi e della eventuale confisca, ma non ha apportato alcuna variazione al comma 4 dell'art. 213 cod. strada, il quale ha continuato a sanzionare sul piano amministrativo la circolazione abusiva del mezzo sottoposto a sequestro.

7.2.- Peraltro, in passato, secondo la (non univoca, ma prevalente) giurisprudenza di legittimità, la condotta consistente nella circolazione abusiva di un mezzo sottoposto a sequestro era generalmente inquadrata nelle fattispecie incriminatrici previste rispettivamente dall'art. 334 del codice penale (Sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'Autorità amministrativa) e dall'art. 335 cod. pen (Violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa).



Successivamente, in sede di composizione del contrasto di giurisprudenza, le sezioni unite penali della Corte di cassazione (sentenza 28 ottobre 2010-21 gennaio 2011, n. 1963) hanno invece affermato che la condotta di chi circola abusivamente con il veicolo sottoposto a sequestro amministrativo, ai sensi dell'art. 213 cod. strada, «integra esclusivamente l'illecito amministrativo previsto dal quarto comma dello stesso articolo e non anche il delitto di sottrazione di cose sottoposte a sequestro di cui all'art. 334 cod. pen., atteso che la norma sanzionatoria amministrativa risulta speciale rispetto a quella penale, con la conseguenza che il concorso tra le stesse deve essere ritenuto solo apparente».

Tale arresto ha, poi, trovato continuità nella successiva giurisprudenza di legittimità (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 24 settembre-13 ottobre 2014, n. 42752).

7.3.- È solo con il decreto sicurezza del 2018 (d.l. n. 113 del 2018, come convertito) che il trattamento sanzionatorio della violazione del codice della strada subisce un forte inasprimento.

Infatti, l'art. 23-*bis* di tale decreto ha sostituito l'intero art. 213 cod. strada, facendo confluire nel comma 8 la violazione amministrativa prima sanzionata al comma 4 e apportandovi, al contempo, sostanziali modifiche.

Per effetto di tale intervento legislativo, infatti, della violazione di cui al comma 8 dell'art. 213 cod. strada risponde non più «chiunque», ma solo «il soggetto che ha assunto la custodia», il quale, durante il periodo in cui il veicolo è sottoposto alla misura cautelare, «circola abusivamente con il veicolo stesso o consente che altri vi circolino abusivamente».

Inoltre, ed è ciò che in questa sede più rileva, in sostituzione della sanzione accessoria della sospensione del titolo abilitativo alla guida da uno a tre mesi, il legislatore ha contemplato quella, parimenti accessoria, della revoca della patente.

Infine, a integrazione del trattamento sanzionatorio, il legislatore ha, altresì, previsto che «l'organo di polizia dispone l'immediata rimozione del veicolo e il suo trasporto presso uno dei soggetti di cui all'articolo 214-*bis*, prevedendosi altresì che il veicolo è trasferito in proprietà al soggetto a cui è consegnato, senza oneri per l'erario».

Come risulta dai lavori parlamentari concernenti l'art. 23-*bis* del d.l. n. 113 del 2018, come convertito, la riformulazione della intera disposizione di cui all'art. 213 cod. strada sulla disciplina del sequestro amministrativo dei veicoli, trova la sua *ratio* nella necessità di «ridurre le ingenti spese sostenute dallo Stato per la giacenza dei veicoli nelle depositerie e di generare nuove entrate derivanti dalla alienazione dei veicoli».

Il dibattito si è, infatti, focalizzato sulla verifica che la nuova disposizione (art. 23-*bis* del d.l. n. 113 del 2018, come convertito) «non produce nuovi oneri ma ulteriori entrate, sebbene eventuali e non facilmente quantificabili», evidenziandosi in particolare che la procedura di cui al nuovo art. 215-*bis* cod. strada concerne il censimento dei veicoli giacenti presso le depositerie.

Quanto al trattamento sanzionatorio, nella relazione tecnica, si è evidenziato soltanto che la norma in questione - che prevede la sostituzione (alle lettere *a* e *b*) degli artt. 213 e 214 cod. strada - opera «una minima rimodulazione delle attuali sanzioni», fatta salva quella prevista al comma 8 del nuovo art. 214, che è invece aggravata rispetto a quella vigente. Nessun riferimento vi è, invece, alla sanzione accessoria della revoca della patente introdotta in sostituzione della sospensione della stessa.

7.4.- In relazione alla violazione in esame, non più configurata come fattispecie di rilievo penale, deve quindi registrarsi, da ultimo, un complessivo inasprimento del trattamento sanzionatorio articolato nell'irrogazione della sanzione pecuniaria del pagamento di una somma da euro 1.984 ad euro 7.937, nell'applicazione automatica della sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente, nell'immediata rimozione del veicolo da parte degli organi di polizia e, dopo che sia divenuto definitivo il provvedimento di confisca emesso dal prefetto, nell'alienazione del veicolo al custode acquirente.

8.- Ciò premesso, le sollevate questioni di legittimità costituzionale sono fondate.

9.- Le censure dei giudici rimettenti richiamano la giurisprudenza di questa Corte in tema di sanzioni amministrative, e in particolare di revoca della patente di guida, e convergono nella richiesta di una pronuncia di illegittimità costituzionale della disposizione censurata che elimini l'automatismo della sanzione accessoria.

9.1.- In generale va ribadito che il principio di necessaria proporzionalità della sanzione alla condotta illecita trova applicazione anche al trattamento sanzionatorio di natura amministrativa.

Questa Corte, nelle sentenze n. 112 e n. 212 del 2019, in relazione a sanzioni amministrative diverse dalla revoca della patente, oggi in esame, ha affermato che il principio di proporzionalità rispetto alla gravità dell'illecito deve trovare applicazione con riferimento «alla generalità delle sanzioni amministrative».

In particolare, la prima delle pronunce appena indicate - nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 187-*sexies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), nella parte in cui prevedeva, in caso di abuso di



informazioni privilegiate, la confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, del prodotto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo, e non invece del solo profitto - ha affermato che il principio di proporzionalità delle sanzioni amministrative «non trae la propria base normativa dal combinato disposto degli artt. 3 e 27 Cost., bensì dall'art. 3 Cost. in combinato disposto con le norme costituzionali che tutelano i diritti di volta in volta incisi dalla sanzione», così concludendo che «[n]on erra, pertanto, il giudice rimettente nell'identificare nel combinato disposto degli artt. 3 e 42 Cost. il fondamento domestico del principio di proporzionalità di una sanzione che, come la confisca di cui è discorso, incide in senso limitativo sul diritto di proprietà dell'autore dell'illecito».

Anche nella sentenza n. 115 del 2019, in riferimento alla sanzione amministrativa pecuniaria prevista per l'illecito amministrativo di cui all'art. 98, comma 9, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), questa Corte ha sottolineato che «possono essere infatti estesi alla materia delle sanzioni amministrative gli approdi della giurisprudenza costituzionale in tema di ampiezza e di limiti degli interventi di questa Corte sulla misura delle sanzioni penali fissata dal legislatore».

9.2.- In particolare, poi, questa Corte, più volte, anche di recente, è stata chiamata a scrutinare disposizioni legislative che prevedevano la revoca, in via automatica, del titolo abilitativo alla guida, sia quale sanzione accessoria disposta dal giudice penale con la sentenza di condanna, sia quale sanzione amministrativa applicata dal prefetto, in relazione a fattispecie di rilievo, in senso lato penale, dichiarandone la illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 3 Cost.

Con le sentenze n. 99 e n. 24 del 2020 - concernenti la legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, cod. strada, in riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., in relazione all'automatica applicazione da parte del prefetto della sanzione della revoca della patente nei confronti, rispettivamente, di soggetti sottoposti a misure di sicurezza e a misure di prevenzione - questa Corte ha ritenuto l'automatismo del provvedimento prefettizio contrario a principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza, «attesa la varietà (per contenuto, durata e prescrizioni) delle misure di sicurezza irrogabili, oltretutto contraddittorio rispetto al potere riconosciuto al magistrato di sorveglianza, il quale, nel disporre la misura di sicurezza, "può" consentire al soggetto che vi è sottoposto di continuare - in presenza di determinate condizioni - a fare uso della patente di guida» (sentenza n. 99 del 2020); ed analogamente, questa Corte ha affermato la violazione dei sopra richiamati principi in riferimento ai destinatari delle misure di prevenzione, in quanto il provvedimento di revoca automatica è stato ritenuto idoneo a «innescare un corto circuito all'interno dell'ordinamento, nel caso in cui l'utilizzo della patente sia funzionale alla "ricerca di un lavoro" che al destinatario della misura di prevenzione sia prescritta dal Tribunale» (ancora sentenza n. 99 del 2020).

Con riferimento ad una fattispecie di automatica applicazione della sanzione amministrativa della revoca della patente, quale sanzione accessoria alla condanna in sede penale, questa Corte, con la sentenza n. 88 del 2019, ha, parimenti, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, cod. strada nella parte in cui prevedeva «la sanzione amministrativa della revoca della patente, estesa indistintamente a tutte le ipotesi - sia aggravate dalle circostanze "privilegiate" sia non aggravate - di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime». A fronte della gravità delle condotte poste in essere in violazione delle norme della circolazione stradale e, quindi, del disvalore «articolato secondo una precisa graduazione», nella sentenza indicata si è affermato che la disposizione censurata dava luogo ad «un indifferenziato automatismo sanzionatorio, che costituisce possibile indice di disparità di trattamento e irragionevolezza intrinseca».

Con la sentenza n. 22 del 2018, avente ad oggetto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, commi 1 e 2, cod. strada, in relazione all'automatismo della revoca della patente di guida, conseguente alla condanna per reati in materia di stupefacenti, questa Corte ha dichiarato la questione fondata per violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza. In particolare, ha affermato che «[l]a disposizione denunciata - sul presupposto di una indifferenziata valutazione di sopravvenienza di una condizione ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida - ricollega, infatti, in via automatica, il medesimo effetto, la revoca di quel titolo, ad una varietà di fattispecie, non sussumibili in termini di omogeneità, atteso che la condanna, cui la norma fa riferimento, può riguardare reati di diversa, se non addirittura di lieve, entità. Reati che, per di più, possono (come nella specie) essere assai risalenti nel tempo, rispetto alla data di definizione del giudizio. Il che dovrebbe escluderne l'attitudine a fondare, nei confronti del condannato, dopo un tale intervallo temporale, un giudizio, di assenza dei requisiti soggettivi per il mantenimento del titolo di abilitazione alla guida, riferito, in via automatica, all'attualità».

10.- In tale contesto normativo (punti da 7 a 7.4.) e giurisprudenziale (punti 9.1. e 9.2.) si colloca anche la disposizione censurata che, a carico del custode di un veicolo sottoposto a sequestro, il quale abusivamente circoli con il medesimo o, comunque, consenta ad altri di circolare, prevede, tra l'altro, l'applicazione automatica della revoca della patente di guida come sanzione accessoria di quella principale pecuniaria.



10.1.- Orbene, per un verso, la circostanza che il legislatore abbia ricompreso, nel complessivo trattamento sanzionatorio dell'illecito amministrativo in esame, anche una sanzione accessoria, oltre quella principale, risponde ad una non irragionevole scelta, riconducibile a valutazioni di politica sanzionatoria che sfuggono al sindacato di legittimità costituzionale di questa Corte. Né i giudici rimettenti dubitano della legittimità in sé di una sanzione accessoria che si affianca, aggiungendosi, a quella principale.

Del resto è indubitabile la funzione di forte deterrenza che ha la sanzione della revoca della patente di guida, prevista da varie disposizioni del codice della strada per contrastare comportamenti pericolosi al fine di garantire la sicurezza della circolazione stradale, come nel caso di guida sotto l'influenza dell'alcool (artt. 186 e 186-bis cod. strada) o in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti (art. 187 cod. strada).

10.2.- Per altro verso, però, è censurabile, nella fattispecie in esame, la scelta del legislatore di applicare, sempre e comunque, tale sanzione accessoria, stante che la previsione di un indifferenziato automatismo della revoca della patente, che si aggiunge alla sanzione pecuniaria principale quale che sia la gravità del fatto, dà luogo ad un trattamento sanzionatorio uniforme per qualsivoglia condotta di messa in circolazione di un veicolo assoggettato al vincolo del sequestro, in ragione di una precedente violazione dello stesso codice.

In vero, fin dall'originaria formulazione dell'art. 213 cod. strada (risalente all'anno 1992), alla sanzione pecuniaria principale se ne è sempre accompagnata una amministrativa accessoria, che per lungo tempo è consistita nella sospensione della patente di guida di chi poneva in essere tale condotta; misura questa che aveva una intrinseca flessibilità quanto alla durata, perché compresa tra un minimo di un mese e un massimo di tre mesi, sicché ben poteva essere graduata in relazione alle circostanze del caso e alla maggiore o minore gravità della condotta.

Questo assetto - come già rilevato - è radicalmente mutato con il decreto sicurezza del 2018 (d.l. n. 113 del 2018, come convertito) lungo una duplice, ma non convergente, direttrice.

Da una parte si è abbassato il livello di contrasto di siffatti comportamenti abusivi, nel senso che si è ridotta l'area di quelli assoggettati a sanzione, limitandoli alle condotte poste in essere solo da chi ha assunto la custodia del veicolo in sequestro, pur se in ipotesi non autore della trasgressione che ha giustificato il sequestro del veicolo; mentre, in precedenza, la circolazione con il veicolo in sequestro era sanzionata per chiunque l'avesse posta in essere. Peraltro, fuori dalle fattispecie previste dal codice della strada, le condotte abusive su cose sottoposte a sequestro sono sanzionate (penalmente) per chiunque le pone in essere e, se la condotta è riferibile, in particolare, al proprietario custode, ciò costituisce un'aggravante (art. 334 cod. pen.).

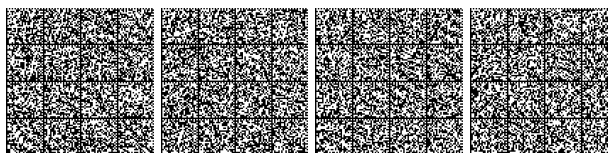
Dall'altra parte, si è inasprita la sanzione accessoria sostituendo, alla sospensione della patente di guida, la sua revoca in ogni caso; sanzione notevolmente più gravosa della prima perché chi la subisce è a lungo inabilitato alla guida potendo richiedere nuovamente la patente solo dopo due anni (art. 219, comma 3-bis, cod. strada). A ciò si è aggiunto che del veicolo in sequestro, illegittimamente posto in circolazione, sono disposti l'immediata rimozione e il trasporto presso uno dei soggetti di cui alle depositerie convenzionate previste dall'art. 214-bis cod. strada per essere ad esso successivamente trasferito in proprietà senza oneri per l'erario.

Risulta, allora, che l'effettività della custodia del veicolo costituisce il bene giuridico protetto, la cui violazione (per aver circolato abusivamente con il veicolo in sequestro) è punita severamente (con sanzione pecuniaria principale, revoca della patente di guida e alienazione del veicolo), mentre rimane in ombra l'esigenza di sicurezza della circolazione stradale, tanto che non rileva né quale sia stata la (più o meno grave) pregressa trasgressione che ha dato luogo al sequestro, né chi l'abbia commessa, non essendoci necessariamente coincidenza tra trasgressore e custode (atteso che l'art. 213, comma 2, cod. strada prescrive che possono essere nominati custodi, alternativamente, il proprietario, il conducente del veicolo o altro soggetto obbligato in solido), né l'idoneità, o no, del veicolo alla circolazione, anche sotto il profilo della sua copertura assicurativa.

Quindi, le circostanze specifiche della violazione dell'obbligo di custodia, da parte del custode, che ne connotano la maggiore o minore gravità, possono, in concreto, essere le più varie; riguardo ad esse la previsione rigida e automatica della revoca della patente di guida in ogni caso si appalesa carente sotto il profilo della necessaria proporzionalità della sanzione all'illecito commesso.

A fronte della compromissione dell'effettività della custodia del veicolo in sequestro, può rivelarsi, in concreto, sproporzionata, tenuto conto delle circostanze del caso, la prolungata preclusione all'abilitazione alla guida, conseguente alla revoca della patente, la quale può gravemente compromettere esigenze lavorative, personali e di relazioni sociali, potendo anche incidere sull'esercizio di diritti fondamentali.

11.- Si ha quindi che, sul presupposto di una indifferenziata valutazione della condotta di circolazione abusiva del veicolo sottoposto a sequestro, la norma censurata vi ricollega, in modo uniforme e automatico, non graduabile secondo la gravità del fatto, il medesimo effetto, ossia la sanzione accessoria della revoca del titolo di guida, pur in presenza



di una possibile eterogeneità di ragioni, sottese alla condotta integrante l'illecito amministrativo, senza che ciò possa essere valutato dall'organo preposto alla applicazione della sanzione accessoria medesima.

Il denunciato automatismo preclude al prefetto, e al giudice in sede di impugnazione, di valutare la necessità della revoca della patente, sia in riferimento alle circostanze del caso concreto, impedendo di considerare la gravità della violazione dei doveri di custodia nel caso specifico, sia con riguardo alle ripercussioni che la revoca della patente ha su aspetti essenziali della vita, nella sua quotidianità, e del lavoro.

Ciò costituisce violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo del difetto di necessaria proporzionalità della sanzione amministrativa.

La *reductio ad legitimitatem*, come soluzione costituzionalmente adeguata, non può che essere individuata - come nei precedenti citati (sentenze n. 22 del 2018, n. 24 e n. 99 del 2020) - nell'eliminazione dell'automatismo, sì che la revoca della patente "può", e non già necessariamente "deve", essere applicata come sanzione accessoria in aggiunta a quella principale.

È rimesso alla discrezionalità del legislatore affinare la flessibilità di questa sanzione accessoria, in ipotesi anche modulando maggiormente la durata nel tempo dell'inabilità alla guida secondo la gravità del fatto; durata che attualmente ha una modulazione temporale assai limitata (due e tre anni nelle ipotesi rispettivamente previste dai commi 3-bis e 3-ter dell'art. 219 cod. strada).

12.- In conclusione, la sanzione accessoria della revoca della patente del custode che abbia posto in circolazione il veicolo sequestrato, a lui affidato, non può essere automatica conseguenza accessoria della sanzione principale, dovendo consentirsi all'autorità amministrativa preposta di valutare le complessive circostanze del caso concreto, affinché tale sanzione non risulti essere sproporzionata rispetto al fatto di cui all'art. 213, comma 8, cod. strada.

Per i profili di contrasto con l'art. 3 Cost. va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 213, comma 8, cod. strada, nella parte in cui dispone che «Si applica», anziché «Può essere applicata», la sanzione accessoria della revoca della patente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 213, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come modificato dall'art. 23-bis del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), introdotto, in sede di conversione, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, nella parte in cui dispone che «Si applica», anziché «Può essere applicata», la sanzione accessoria della revoca della patente.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

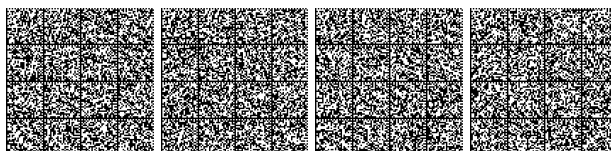
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 247

Sentenza 17 ottobre - 9 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Prove - Perquisizioni ed ispezioni illegittime, personali e domiciliari, operate dalla polizia giudiziaria - Sanzione dell'inutilizzabilità di tutti i risultati probatori - Omessa previsione, in base all'interpretazione del diritto vivente - Denunciata disparità di trattamento e irragionevolezza, violazione dei diritti inviolabili della persona, della libertà personale, dell'effettività delle garanzie costituzionali e del diritto al rispetto del domicilio privato, di difesa e a un giusto processo, anche in relazione a fonti convenzionali - Inammissibilità delle questioni.

Processo penale - Prove - Perquisizioni operate dalla polizia giudiziaria - Decreto di convalida del pubblico ministero - Obbligo di motivazione - Omessa previsione - Denunciata violazione dei diritti inviolabili della persona, della libertà personale, del diritto al rispetto del domicilio privato nonché dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali - Non fondatezza delle questioni.

Processo penale - Prove - Perquisizioni operate dalla polizia giudiziaria - Decreto di convalida del pubblico ministero - Difetto di motivazione - Sanzione della nullità assoluta - Omessa previsione - Denunciata violazione dei diritti inviolabili della persona, della libertà personale, del diritto al rispetto del domicilio privato nonché dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti giurisdizionali - Non fondatezza delle questioni.

Processo penale - Prove - Perquisizioni operate dalla polizia giudiziaria - Decreto di convalida del pubblico ministero - Mancata adozione nei termini di legge - Sanzione dell'inutilizzabilità, anche in via derivata, di tutti i risultati probatori - Omessa previsione - Denunciata violazione dei diritti inviolabili della persona, della libertà personale e del diritto al rispetto del domicilio privato - Inammissibilità delle questioni.

- Codice di procedura penale, artt. 125, comma 3, 191 e 352.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97, secondo comma, 111, sesto comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 8.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

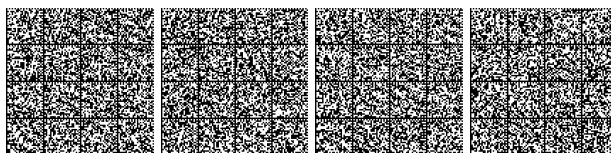
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 125, comma 3, 191 e 352 del codice di procedura penale promossi dal Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, con tre ordinanze del 19 ottobre 2021, iscritte, rispettivamente, ai numeri 16, 17 e 18 del registro ordinanze 2022 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2022.

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

udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;

deliberato nella camera di consiglio del 17 ottobre 2022.



Ritenuto in fatto

1.- Con tre ordinanze, di tenore in larga parte analogo, emesse nell'ambito di distinti giudizi il 19 ottobre 2021 e iscritte ai numeri 16, 17 e 18 del registro ordinanze 2022, il Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 191 del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97, terzo (*recte*: secondo) comma, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui - secondo l'interpretazione predominante nella giurisprudenza di legittimità, assunta quale diritto vivente - non prevede l'inutilizzabilità degli esiti probatori delle perquisizioni e delle ispezioni, domiciliari e personali, compiute dalla polizia giudiziaria fuori dei casi previsti dalla legge, compresi, fra tali esiti, anche il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato e la possibilità di deporre sui predetti atti e sui loro risultati. Nelle ordinanze iscritte ai numeri 17 e 18 r. o. del 2022, il giudice *a quo* lamenta, altresì, che l'inutilizzabilità non colpisca anche gli esiti probatori delle perquisizioni e delle ispezioni operate dalla polizia giudiziaria, fuori del caso di flagranza di reato, in forza di segnalazioni anonime o confidenziali e su tali basi autorizzate o convalidate dal pubblico ministero, ovvero - secondo la sola ordinanza iscritta al n. 18 r. o. del 2022 - convalidate dal pubblico ministero senza indicare gli elementi utilizzabili che le legittimavano, o - secondo la sola ordinanza iscritta al n. 17 r. o. del 2022 - non convalidate dal pubblico ministero per qualsiasi ragione.

Le ordinanze iscritte ai numeri 16 e 18 r. o. del 2022 sollevano, inoltre, questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 13, 14 e 111, sesto comma, Cost., dell'art. 352 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che il decreto di convalida della perquisizione debba essere motivato; nonché dell'art. 125, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che la nullità del decreto di convalida della perquisizione sia assoluta e rientri tra quelle considerate dall'art. 179, comma 2, cod. proc. pen.

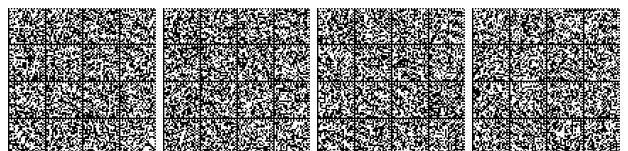
Con l'ordinanza iscritta al n. 17 r. o. del 2022 vengono, invece, sollevate questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 13 e 14 Cost., del solo art. 352 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che, nel caso in cui il pubblico ministero non convalidi la perquisizione nei termini di legge, tutti i risultati probatori della stessa divengano inutilizzabili, «anche in termini di “inutilizzabilità derivata”».

1.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito di processi per furto in abitazione (ordinanza iscritta al n. 16 r. o. del 2022) e per reati in materia di stupefacenti (ordinanze iscritte ai numeri r. o. 17 e 18 del 2022), nei quali la prova principale o esclusiva dei fatti è costituita dal sequestro del corpo del reato e di cose pertinenti al reato rinvenuti presso l'abitazione degli imputati a seguito di perquisizioni eseguite dalla polizia giudiziaria: perquisizioni che il rimettente reputa abusive, in quanto operate fuori dei casi indicati dalla legge.

In base agli artt. 13 e 14 Cost., le ispezioni e le perquisizioni personali e domiciliari possono essere, infatti, disposte solo con «atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge». A tale principio può derogarsi unicamente «[i]n casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge», nei quali l'autorità di pubblica sicurezza può adottare «provvedimenti provvisori» soggetti a convalida da parte dell'autorità giudiziaria (da intendere, secondo il rimettente, come convalida motivata), in difetto della quale essi «si intendono revocati e restano privi di ogni effetto».

Nella specie, le perquisizioni erano state eseguite in assenza di una situazione di flagranza di reato apprezzabile ex ante - richiesta in via generale dall'art. 352 cod. proc. pen. come condizione legittimante l'intervento eccezionale delle forze di polizia - sulla base di una segnalazione della persona offesa (ordinanza iscritta al n. 16 r. o. del 2022), ovvero di notizie fornite da fonti confidenziali, delle quali la legge processuale prevede in via generale l'inutilizzabilità, in quanto non verificabili (ordinanze iscritte ai numeri 17 e 18 r. o. del 2022).

Era mancato, altresì, un valido provvedimento, antecedente o successivo, dell'autorità giudiziaria. In un caso (ordinanza iscritta al n. 16 r. o. del 2022), infatti, la perquisizione era stata autorizzata oralmente dal pubblico ministero, fuori dei casi in cui la legge consente l'autorizzazione in forma orale, e successivamente convalidata, ma con motivazione incongrua, idonea a giustificare, semmai, solamente il sequestro. In un altro caso (ordinanza iscritta al n. 17 r. o. del 2022), la perquisizione era stata autorizzata dal pubblico ministero solo oralmente, ai sensi dell'art. 103 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), senza peraltro che ne constassero le ragioni. In un altro caso ancora (ordinanza iscritta al n. 18 r. o. del 2022), la perquisizione era stata convalidata successivamente, ma con motivazione che si limitava ad affermare apoditticamente la sussistenza dei presupposti per la perquisizione e il sequestro.



1.2.- Secondo il rimettente, gli esiti probatori della perquisizione eseguita dalla polizia giudiziaria fuori dei casi indicati dalla legge, o in difetto di una convalida che abbia riscontrato l'effettiva ricorrenza di tali casi, dovrebbero restare inutilizzabili. Rispetto alla perquisizione, infatti, la perdita di efficacia prevista dagli artt. 13 e 14 Cost. non potrebbe attenersi ad altro che ai risultati di natura probatoria, posto che gli effetti limitativi della libertà personale e domiciliare, insiti nella perquisizione stessa, si esauriscono con il compimento dell'atto.

Tale esito interpretativo risulterebbe, tuttavia, contrastato da un consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità, originato dalla sentenza delle sezioni unite penali della Corte di cassazione 27 marzo-6 maggio 1996, n. 5021. Le Sezioni unite hanno ritenuto, infatti, valido il sequestro conseguente a una perquisizione eseguita fuori dai casi e dai modi previsti dalla legge, allorché abbia ad oggetto il corpo del reato o cose pertinenti al reato, posto che, in tal caso, il sequestro costituisce un atto dovuto ai sensi dell'art. 253, comma 1, cod. proc. pen., che non potrebbe essere omissivo dalla polizia giudiziaria solo a causa dell'abuso compiuto. Correlativamente, gli agenti di polizia giudiziaria potrebbero anche testimoniare sugli esiti della perquisizione.

1.3.- Il giudice *a quo* ricorda di aver già sollevato più volte questioni di legittimità costituzionale del diritto vivente formatosi attorno all'art. 191 cod. proc. pen., denunciandone il contrasto con una pluralità di parametri costituzionali.

Le questioni erano state, tuttavia, «respinte» da questa Corte dapprima con la sentenza n. 219 del 2019 e poi con la sentenza n. 252 del 2020, sul rilievo che il loro accoglimento avrebbe richiesto una pronuncia «fortemente “manipolativa”», dato che l'ordinamento italiano non recepisce la figura dell'«inutilizzabilità derivata», espressiva della cosiddetta «teoria dei frutti dell'albero avvelenato».

1.4.- Con le odierne ordinanze di remissione, emesse nell'ambito di tre dei giudizi che avevano dato luogo alle ordinanze su cui questa Corte si è pronunciata con la sentenza n. 252 del 2020, il Tribunale salentino ritiene, tuttavia, di dover tornare a prospettare i dubbi di legittimità costituzionale, con il supporto di ulteriori argomenti.

Ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 191 cod. proc. pen., nella lettura offertane dal diritto vivente, si porrebbe in contrasto con gli artt. 13 e 14 Cost. proprio perché non accoglie la «teoria dei frutti dell'albero avvelenato»: teoria che, oltre a risultare implicitamente recepita dalle norme costituzionali evocate, non sarebbe affatto estranea al sistema processuale vigente, conoscendo almeno una esplicita applicazione nell'art. 103 cod. proc. pen., in tema di garanzie di libertà del difensore.

Tale disposizione, dopo aver previsto una serie di prescrizioni da osservare per l'esecuzione di ispezioni e perquisizioni negli uffici dei difensori, stabilisce espressamente, al comma 7, che i «risultati» degli atti eseguiti in violazione di tali prescrizioni «non possono essere utilizzati»: il che dimostrerebbe come l'inutilizzabilità “derivata” non sia un istituto ignoto al nostro ordinamento giuridico e come essa possa bene fungere, quindi, da «modello» ai fini dell'invocata declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 191 cod. proc. pen.

1.5.- La disciplina recata dall'art. 103 cod. proc. pen. viene evocata dal rimettente anche quale *tertium comparationis*, a sostegno della censura di violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevole disparità di trattamento.

Il citato art. 103 cod. proc. pen. mira, infatti, a garantire la libertà e la riservatezza del rapporto tra difensore e imputato, in quanto condizioni necessarie per l'effettività del diritto di difesa. Risulterebbe, peraltro, irrazionale che il sistema processuale assicuri a un diritto - quale quello di difesa - che, se pure di assoluta importanza, ha natura strumentale e servente rispetto alla tutela della libertà personale e domiciliare, una tutela più intensa ed efficace di quella apprestata rispetto ad atti illegali direttamente lesivi di quei diritti fondamentali.

1.6.- Il rilevato profilo di contrasto con l'art. 3 Cost. si aggiungerebbe a quelli già denunciati con le precedenti ordinanze di remissione, e che il rimettente ripropone.

Il diritto vivente censurato prefigurerebbe, per gli atti considerati, una disciplina meno favorevole anche di quella stabilita dall'art. 271 cod. proc. pen., che prevede l'inutilizzabilità dei risultati delle intercettazioni illegittime, benché queste ultime incidano su un diritto costituzionale (la segretezza della corrispondenza) di minor rilievo rispetto alla libertà personale e domiciliare.

Esso verrebbe a creare, altresì, un sistema che, «in maniera del tutto paradossale», considera «inefficaci ab origine le leggi incostituzionali», ma «efficacissimi», anche sotto il profilo probatorio, gli atti di polizia giudiziaria compiuti in danno dei diritti inviolabili dei cittadini, rendendo in tal modo prevalente su questi ultimi l'azione illegale degli organi statali finalizzata alla repressione dei reati, con conseguente violazione anche dell'art. 97, secondo comma, Cost.

1.7.- Risulterebbe violato pure l'art. 2 Cost., che impone alla Repubblica non solo di riconoscere, ma anche di garantire i diritti inviolabili della persona, postulando, con ciò, l'effettività delle garanzie.

Non presterebbe, infatti, adeguata protezione una disciplina che consenta a una attività compiuta in violazione di tali diritti di produrre effetti giuridici favorevoli all'autore della violazione e in danno di chi l'ha subita.



1.8.- Apparirebbero compromessi, ancora, il diritto a un giusto processo (artt. 111 e 117 Cost., in relazione all'art. 6 CEDU) e il diritto di difesa (art. 24 Cost.).

Il vulnus risulterebbe particolarmente evidente ove si ammetta l'utilizzabilità degli esiti probatori di perquisizioni effettuate sulla base di elementi non suscettibili di verifica, per non esserne indicata la fonte, quali notizie confidenziali o denunce anonime. In questo modo, l'imputato verrebbe, infatti, privato della possibilità di valersi degli elementi difensivi derivanti dalla conoscenza del soggetto che ha fornito le notizie, che potrebbe essergli noto, ad esempio, come persona mossa da astio nei suoi confronti o in grado, comunque sia, di accedere nella sua abitazione per lasciarvi gli oggetti compromettenti.

1.9.- Alla luce della costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, il principio di effettività è proprio, peraltro, anche della garanzia prevista dall'art. 8 CEDU, che vieta le indebite interferenze nella vita privata e nel domicilio, con conseguente ulteriore violazione dell'art. 117 Cost.

Al riguardo, il rimettente richiama, oltre alla sentenza 27 settembre 2018, Brazzi contro Italia, già evocata in alcune delle precedenti ordinanze di rimessione, anche la più recente sentenza 16 febbraio 2021, Budak contro Turchia, che, nel caso di una perquisizione eseguita dalla polizia giudiziaria senza la presenza di due testimoni, prescritta nella specie dal codice di procedura penale turco, ha ritenuto la procedura illegale e violato l'art. 8 CEDU, non solo perché la perquisizione non era stata eseguita nelle forme e nei casi previsti dalla legge nazionale, ma anche perché i giudici nazionali avevano ignorato, non dando loro adeguata risposta, le doglianze dell'imputato, che aveva ricordato come, tanto la Costituzione, quanto il codice di procedura penale turco, vietassero di utilizzare le prove raccolte nel corso di perquisizioni illegali.

1.10.- Prendendo spunto da quest'ultima pronuncia, nelle ordinanze iscritte ai numeri 16 e 18 r. o. del 2022 il rimettente si interroga sulle conseguenze della convalida della perquisizione con provvedimento «inadeguato», perché privo - come nei casi oggetto dei giudizi a quibus - di congrua motivazione circa gli elementi legittimanti l'iniziativa della polizia giudiziaria.

Rileva il giudice *a quo* che, sebbene l'art. 13 Cost. riconnetta la perdita di efficacia degli atti di polizia giudiziaria alla mancata convalida da parte dell'autorità giudiziaria entro un determinato termine, la reale causa dell'inefficacia risiederebbe nella circostanza che l'atto è stato compiuto dalle forze di polizia fuori dei casi in cui la legge lo consente, dato che è per tale ragione che la convalida difetterà. La convalida non svolgerebbe, quindi, una funzione «sanante» a discrezione dell'autorità giudiziaria, ma postulerebbe una concreta verifica in ordine alla ricorrenza dei presupposti per l'attività compiuta dalla polizia giudiziaria di propria iniziativa.

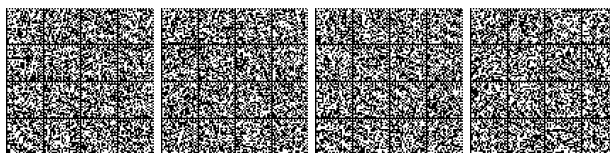
La *ratio* della norma costituzionale sarebbe di conseguenza frustrata se, ad evitare la perdita di efficacia dell'atto illegale, fosse sufficiente un provvedimento di convalida del tutto immotivato in ordine alla situazione legittimante la perquisizione. Di tale avviso si sarebbe mostrata anche questa Corte con la sentenza n. 252 del 2020, nell'accogliere la questione di legittimità costituzionale - sollevata dallo stesso Tribunale rimettente - dell'art. 103 del d.P.R. n. 309 del 1990, censurato nella parte in cui consentiva al pubblico ministero di autorizzare verbalmente le perquisizioni finalizzate alla prevenzione e alla repressione del traffico illecito di stupefacenti, senza dover documentare successivamente le ragioni fondanti il provvedimento.

Per altro verso, poi, sebbene le nullità dei provvedimenti del giudice per difetto di motivazione siano generalmente rilevabili solo su eccezione di parte, nell'ipotesi in esame una nullità solo relativa non garantirebbe adeguatamente i diritti fondamentali incisi. Le nullità relative debbono essere, infatti, eccepite entro tempi e con cadenze tali da richiedere alla parte una «notevole diligenza» e che si giustificerebbero solo con la natura «minore» di tali nullità, perché riguardanti violazioni di scarsa importanza.

Ritenere che non possa essere rilevata d'ufficio la nullità, per difetto di motivazione del provvedimento con cui l'autorità giudiziaria «sani» un atto compiuto in violazione di un diritto fondamentale del cittadino, introdurrebbe, d'altro canto, un trattamento illogicamente deteriore rispetto a quello previsto per l'omessa citazione dell'imputato, che determina una nullità assoluta, pur incidendo sull'esercizio di un diritto, quale quello di difesa, del quale si è già sottolineata la natura «servente» rispetto alla tutela dei diritti fondamentali.

Le esposte considerazioni inducono quindi il giudice *a quo* a dubitare, in riferimento agli artt. 2, 13, 14, 111, sesto comma, Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 352 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che il decreto di convalida della perquisizione debba essere motivato; nonché dell'art. 125, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che la nullità del decreto di convalida della perquisizione sia assoluta e rientri tra quelle considerate dall'art. 179, comma 2, cod. proc. pen.

Con riguardo alle questioni aventi ad oggetto l'art. 352 cod. proc. pen., il rimettente rileva che la necessità della motivazione del decreto di convalida è stata ritenuta da questa Corte con la citata sentenza n. 252 del 2020, ma solo nella parte motiva della pronuncia e non nel dispositivo: il che potrebbe «dar luogo in futuro ad incertezze applicative».



1.11.- L'ordinanza iscritta al n. 17 r. o. del 2022 si pone analoghi interrogativi con riguardo all'ipotesi in cui - come nel giudizio *a quo* - la convalida della perquisizione manchi, in particolare per il difetto dei relativi presupposti.

Il rimettente perviene anche qui alla conclusione che ammettere che la polizia giudiziaria possa procedere a perquisizione fuori dei casi previsti dalla legge, sulla base di elementi vaghi e perciò non verificabili dall'autorità giudiziaria, con conseguente mancata convalida dell'atto, senza però che ne sortiscano effetti sui risultati della perquisizione, comporterebbe l'aggiramento delle cautele che la Costituzione ha previsto a garanzia dell'effettività del controllo sull'operato delle forze di polizia.

Su tali premesse, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 13 e 14 Cost., dell'art. 352 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che, nel caso in cui il pubblico ministero non convalidi la perquisizione nei termini di legge, tutti i risultati probatori della stessa divengano inutilizzabili, «anche in termini di “inutilizzabilità derivata”».

2.- È intervenuto in tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili.

2.1.- Con riguardo alle questioni sollevate dall'ordinanza iscritta al n. 16 r. o. del 2022, la difesa dell'interveniente rileva preliminarmente che l'ordinanza di remissione omette di riportare il capo d'imputazione e di indicare la norma penale che si assume violata dagli imputati, il che già di per sé costituirebbe causa di inammissibilità.

2.2.- L'Avvocatura dello Stato osserva, poi, come il nucleo centrale delle questioni aventi ad oggetto l'art. 191 cod. proc. pen., sollevate da tutte le ordinanze, riproduca, nei tratti essenziali, quello delle questioni già sollevate dal medesimo Tribunale di Lecce nell'ambito degli stessi procedimenti con ordinanze del 5 luglio 2018, del 1° ottobre 2018 e del 13 dicembre 2018. Su tali questioni, prospettate anche con ulteriori ordinanze di contenuto in larga parte analogo, emesse sempre dal medesimo giudice, questa Corte si è pronunciata con la sentenza n. 252 del 2020, dichiarandone la manifesta inammissibilità, perché volte a conseguire una pronuncia «fortemente “manipolativa”» in materia rimessa alla discrezionalità del legislatore: ciò sulla falsariga di quanto già affermato nella precedente sentenza n. 219 del 2019, resa a seguito di altre due ordinanze dello stesso Tribunale salentino risalenti al 2017.

Contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, le odierne questioni non presenterebbero alcun carattere di novità rispetto a quelle già scrutinate.

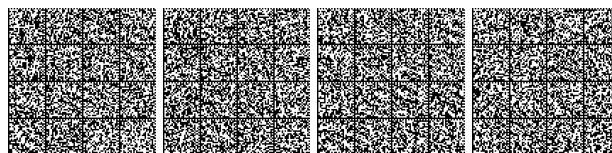
Non potrebbe, in particolare, considerarsi argomento nuovo il riferimento alla disciplina delle perquisizioni da eseguire negli uffici dei difensori, di cui all'art. 103 cod. proc. pen. Infatti, già nelle ordinanze di remissione del 2017 il giudice *a quo* aveva dedotto che il diritto vivente formatosi a proposito dell'art. 191 cod. proc. pen. avrebbe determinato una ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'ipotesi considerata dall'art. 271 cod. proc. pen., che prevede l'inutilizzabilità delle intercettazioni eseguite dalla polizia giudiziaria in assenza di decreto motivato dell'autorità giudiziaria. Ma, se - come si legge nelle odierne ordinanze di remissione - l'art. 271 cod. proc. pen. ha «la medesima *ratio* dell'art. 191 c.p.p. e [...] dell'art. 103 c.p.p.», non sarebbe sostenibile che tale ultima disposizione non fosse già stata illo tempore dedotta quale *tertium comparationis*.

Tale assorbente rilievo renderebbe superflua ogni ulteriore considerazione riguardo al fatto che, nel caso previsto dal citato art. 103 cod. proc. pen., l'eventuale illegittimità della perquisizione risulterebbe prima facie di maggiore portata lesiva dei diritti fondamentali, stante la sua incidenza negativa, tanto sulla libertà personale e domiciliare, quanto sull'altrettanto inviolabile diritto di difesa: diritto che il rimettente degrada a mero «diritto strumentale», ma che rappresenta, in realtà, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, un «principio supremo» dell'ordinamento costituzionale italiano.

2.3.- Quanto, poi, alle questioni aventi ad oggetto l'art. 352 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che il decreto di convalida della perquisizione debba essere motivato, le stesse - secondo l'Avvocatura dello Stato - non sarebbero rilevanti, in quanto dalle ordinanze di remissione risulta che nei casi di specie la convalida della perquisizione è stata motivata, sia pure in modo reputato «incongruo» dal giudice rimettente.

La citata sentenza n. 252 del 2020 ha fornito, in ogni caso, un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, affermando che, pur nel silenzio dell'art. 352, comma 4, cod. proc. pen., la perquisizione eseguita di propria iniziativa dalla polizia giudiziaria deve, secondo l'opinione prevalente, essere convalidata dal pubblico ministero con decreto motivato, proprio per un'esigenza di rispetto degli artt. 13 e 14 Cost.

2.4.- Con riguardo, infine, alle questioni concernenti l'art. 125, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che la nullità del decreto di convalida della perquisizione sia assoluta, l'Avvocatura dello Stato rileva che la nullità è un vizio soggetto, come l'inutilizzabilità, ai paradigmi della tassatività e della legalità. Solo la legge può dunque stabilire, con norme di stretta interpretazione, stante la loro natura eccezionale, quali siano le ipotesi di nullità, in funzione di scelte di «politica processuale» affidate al legislatore, nei limiti della ragionevolezza.



3.- Nel giudizio introdotto dall'ordinanza iscritta al n. 16 r. o. del 2022, l'Unione delle camere penali italiane (UCPI) ha depositato un'opinione scritta quale *amicus curiae*, ammessa con decreto presidenziale dell'8 luglio 2022, di segno adesivo alle censure del giudice *a quo*, ma con la prospettazione di un esito diverso da quello auspicato da quest'ultimo.

Premesso che il richiamo all'art. 103, comma 7, cod. proc. pen. in chiave di *tertium comparationis* conferirebbe alle questioni caratteri di novità, tali da escludere che si tratti di mera riproposizione di quesiti già risolti da questa Corte, l'UCPI assume che sarebbe possibile decidere nel merito le questioni stesse senza effettuare interventi manipolativi sull'art. 191 cod. proc. pen. che spettano solo al legislatore, ma semplicemente riconoscendo - in particolare alla luce della giurisprudenza della Corte EDU, rilevante ai fini del rispetto dell'art. 117, primo comma, Cost. - l'esistenza di un comando costituzionale minimo: quello, cioè, di consentire al giudice di rimuovere la prova acquisita a seguito della violazione di un diritto costituzionale o convenzionale, quando ciò risulti necessario per una tutela effettiva del diritto leso, fermo restando, sopra da tale soglia, il potere del legislatore di compiere le scelte ritenute più opportune nel modulare l'inutilizzabilità indiretta.

Considerato in diritto

1.- Con tre ordinanze di tenore per larga parte analogo, il Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, dubita della legittimità costituzionale di tre distinte disposizioni del codice di procedura penale.

1.1.- Il giudice *a quo* censura, in primo luogo, l'art. 191 cod. proc. pen., nella parte in cui - secondo l'interpretazione predominante nella giurisprudenza di legittimità, assunta quale diritto vivente - non prevede l'inutilizzabilità degli esiti probatori delle perquisizioni e delle ispezioni, domiciliari e personali, compiute dalla polizia giudiziaria fuori dei casi previsti dalla legge, compresi, fra tali esiti, il sequestro del corpo del reato o delle cose pertinenti al reato e la possibilità di deporre sui predetti atti e sui loro risultati. Nelle ordinanze iscritte ai numeri 17 e 18 del registro ordinanze 2022, il rimettente lamenta, altresì, che l'inutilizzabilità non colpisca anche gli esiti probatori delle perquisizioni e delle ispezioni operate dalla polizia giudiziaria, fuori del caso di flagranza di reato, in forza di segnalazioni anonime o confidenziali e su tali basi autorizzate o convalidate dal pubblico ministero, ovvero - secondo la sola ordinanza iscritta al n. 18 r. o. del 2022 - convalidate dal pubblico ministero senza indicare gli elementi utilizzabili che le legittimavano, o - secondo la sola ordinanza iscritta al n. 17 r. o. del 2022 - non convalidate dal pubblico ministero per qualsiasi ragione.

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe anzitutto gli artt. 13 e 14 Cost., in forza dei quali l'autorità di pubblica sicurezza può procedere a ispezioni e a perquisizioni, personali e domiciliari, solo in casi eccezionali di necessità e urgenza indicati tassativamente dalla legge, mediante atti soggetti a convalida da parte dell'autorità giudiziaria (da intendere come convalida motivata), in mancanza della quale essi «restano privi di ogni efficacia»: perdita di efficacia che implicherebbe necessariamente l'inutilizzabilità dei loro risultati sul piano probatorio, anche perché solo in questo modo si tutelerebbero efficacemente i diritti fondamentali alla libertà personale e domiciliare, disincentivando la loro violazione ad opera della polizia giudiziaria per finalità di ricerca della prova.

Risulterebbe, altresì, violato l'art. 3 Cost., sotto un triplice profilo.

In primo luogo, per l'ingiustificata disparità di trattamento delle ipotesi in questione, rispetto alla fattispecie disciplinata dall'art. 103, comma 7, cod. proc. pen., che prevede l'inutilizzabilità dei «risultati» delle ispezioni e delle perquisizioni eseguite negli uffici dei difensori in violazione delle disposizioni dei commi precedenti dello stesso articolo: disposizioni poste a tutela dell'effettività del diritto di difesa, che ha una funzione solo strumentale e «servente» rispetto ai diritti fondamentali alla libertà personale e domiciliare, direttamente lesi dalle ispezioni e dalle perquisizioni illegittime.

In secondo luogo, per l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'ipotesi regolata dall'art. 271 cod. proc. pen., che prevede l'inutilizzabilità dei risultati delle intercettazioni illegittime, benché queste ultime incidano su un diritto costituzionale - la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione - di minor rilievo rispetto alla libertà personale e domiciliare.

In terzo luogo e da ultimo, per contrasto con il principio di ragionevolezza, venendosi a teorizzare un sistema che considera «inefficaci ab origine le leggi incostituzionali», ma «efficacissimi», anche sotto il profilo probatorio, gli atti di polizia giudiziaria compiuti in violazione dei diritti costituzionali del cittadino.



Sarebbe vulnerato anche l'art. 2 Cost., non risultando predisposte effettive garanzie contro le illecite compromissioni dei diritti inviolabili dell'uomo, potendo le forze di polizia contare sulla potenziale «fruttuosità processuale» di qualsiasi atto di perquisizione vadano a compiere, legale o illegale che sia; così come apparirebbero violati gli artt. 3 e 97, terzo (*recte*: secondo) comma, Cost., venendo resa prevalente l'azione illegale degli organi statali, finalizzata alla repressione dei reati, rispetto ai diritti inviolabili dei consociati.

Il rimettente deduce, ancora, la violazione del diritto a un giusto processo, garantito dagli artt. 111 e 117 Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, il quale esige che l'imputato possa verificare la genuinità degli elementi di prova addotti contro di lui: possibilità inficiata dal diritto vivente formatosi sull'art. 191 cod. proc. pen., particolarmente quando la polizia giudiziaria abbia posto, a base della perquisizione o dell'ispezione, elementi non verificabili, quali le notizie apprese tramite fonti confidenziali o denunce anonime.

Di qui anche la compromissione del diritto di difesa (art. 24 Cost.).

Viene prospettata, infine, la violazione dell'art. 117 Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, giacché verrebbero a mancare efficaci disincentivi agli abusi delle forze di polizia che implicino indebite interferenze nella vita privata della persona o nel suo domicilio.

1.2.- Le ordinanze iscritte ai numeri 16 e 18 r. o. del 2022 censurano, in secondo luogo, l'art. 352 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che il decreto di convalida della perquisizione eseguita d'iniziativa dalla polizia giudiziaria debba essere motivato, deducendo la violazione degli artt. 2, 13, 14 e 111, sesto comma, Cost. Essa deriverebbe dal fatto che nel disegno costituzionale la convalida esige un controllo effettivo dell'autorità giudiziaria sulla sussistenza dei presupposti legittimanti la perquisizione, onde la *ratio* della garanzia costituzionale rimarrebbe frustrata se ad evitare la perdita di efficacia dell'atto illegale bastasse un provvedimento privo di motivazione.

1.3.- Le medesime ordinanze dubitano ulteriormente, in riferimento agli stessi parametri, della legittimità costituzionale dell'art. 125, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che la nullità (per difetto di motivazione) del decreto di convalida della perquisizione sia assoluta e rientri tra quelle considerate dall'art. 179, comma 2, cod. proc. pen.

Secondo il rimettente, una nullità solo relativa, rilevabile esclusivamente su eccezione di parte nel rispetto di «tempi e cadenze» tali da richiedere all'interessato una «notevole diligenza», non garantirebbe adeguatamente i diritti fondamentali incisi.

1.4.- L'ordinanza iscritta al n. 17 del r. o. 2022 censura invece l'art. 352 cod. proc. pen. nella parte in cui non prevede che, nel caso in cui il pubblico ministero non convalidi la perquisizione nei termini di legge, tutti i risultati probatori della stessa divengano inutilizzabili, «anche in termini di “inutilizzabilità derivata”».

A parere del giudice *a quo*, la norma censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 2, 13 e 14 Cost., giacché ammettere che la polizia giudiziaria possa procedere a perquisizione fuori dei casi previsti dalla legge, sulla base di elementi vaghi e perciò non verificabili dall'autorità giudiziaria, con conseguente mancata convalida dell'atto, senza però che ne sortiscano effetti sui risultati della perquisizione, comporterebbe l'aggiramento delle cautele che la Costituzione ha previsto a garanzia dell'effettività del controllo sull'operato delle forze di polizia.

2.- Le ordinanze sollevano questioni in larga misura analoghe, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

3.- In via preliminare, occorre rilevare che il Tribunale di Lecce aveva già sollevato similari questioni di legittimità costituzionale dell'art. 191 cod. proc. pen. con nove precedenti ordinanze di rimessione.

Le questioni sono state dichiarate da questa Corte inammissibili (sentenza n. 219 del 2019) e indi manifestamente inammissibili (sentenza n. 252 del 2020). Una ulteriore declaratoria di manifesta inammissibilità è sopravvenuta alla proposizione degli odierni incidenti (ordinanza n. 116 del 2022).

Nelle decisioni ora richiamate, questa Corte ha rilevato che le questioni miravano a trasferire nella disciplina dell'inutilizzabilità delle prove un regime di invalidità “derivata” che il sistema prevede, in via generale, solo in rapporto alla figura, ben distinta, della nullità (art. 185, comma 1, cod. proc. pen.): richiedendo, con ciò, una pronuncia «fortemente “manipolativa”» in una materia rimessa alla discrezionalità del legislatore (quale quella processuale) e con caratteristiche di eccezionalità (quale quella dei divieti probatori e delle clausole di inutilizzabilità processuale).

In tre dei giudizi nei quali erano state emesse le ordinanze di rimessione su cui si è pronunciata la sentenza n. 252 del 2020, il giudice *a quo* è tornato a censurare, *in parte qua*, con le ordinanze oggi in esame, il citato art. 191 cod. proc. pen., assieme ad altre disposizioni. Si tratta, dunque, in tutti e tre i casi, di questioni riproposte nello stesso grado di giudizio, dopo una pronuncia di questa Corte: il che genera un problema preliminare di ammissibilità delle questioni stesse alla luce del disposto dell'art. 137, ultimo comma, Cost.



3.1.- Il giudice *a quo* adduce, come elemento nuovo, il richiamo alla disciplina delle «[g]aranzie di libertà del difensore» racchiusa nell'art. 103 cod. proc. pen., ove in particolare si prevede l'inutilizzabilità dei risultati delle ispezioni e delle perquisizioni eseguite negli uffici dei difensori in violazione delle speciali cautele stabilite dalla disposizione richiamata (comma 7).

L'argomento viene speso dal rimettente in una duplice prospettiva.

Da un lato, per dimostrare che la figura dell'inutilizzabilità "derivata" è già prevista dall'ordinamento e che, pertanto - contrariamente a quanto ritenuto da questa Corte -, ben potrebbe essere estesa, tramite declaratoria di illegittimità costituzionale, alla generalità delle ispezioni e perquisizioni di polizia giudiziaria illegittime.

Da un altro lato, l'art. 103 cod. proc. pen. è richiamato come argomento a sostegno di una censura aggiuntiva rispetto a quelle precedentemente formulate - censure che il rimettente ripropone, per il resto, pressoché integralmente -: vale a dire la violazione dell'art. 3 Cost., per irragionevole disparità di trattamento rispetto alla fattispecie disciplinata dalla citata disposizione del codice di rito.

Il giudice *a quo* evoca, inoltre, un parametro non richiamato dalle precedenti ordinanze emesse negli stessi giudizi (il diritto al giusto processo, sancito dagli artt. 111 e 117 Cost., in relazione all'art. 6 CEDU).

Coinvolge, infine, nello scrutinio altre due disposizioni, facendole oggetto di distinte censure (gli artt. 125, comma 3, e 352 cod. proc. pen.).

3.2.- Ciò posto, la giurisprudenza di questa Corte ha affermato in modo costante due principi.

Il giudice *a quo* non può riproporre, nel medesimo grado di giudizio, una questione già dichiarata non fondata, in quanto una simile iniziativa si porrebbe in contrasto con il disposto dell'ultimo comma dell'art. 137 Cost., secondo cui contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione. Il rimettente può rivolgersi nuovamente alla Corte, dopo la declaratoria di non fondatezza, solo ove proponga una questione diversa dalla precedente in rapporto agli elementi che la identificano: ossia «norme censurate, profili di incostituzionalità dedotti e argomentazioni svolte a sostegno della ritenuta incostituzionalità» (sentenza n. 66 del 2019, che richiama le sentenze n. 113 del 2011 e n. 225 del 1994; ordinanza n. 183 del 2014).

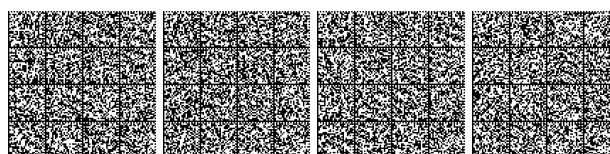
Di contro, il giudice *a quo* è abilitato a sollevare una seconda volta la medesima questione nello stesso giudizio quando questa Corte abbia emesso una pronuncia a carattere non decisorio, fondata su motivi rimovibili dal rimettente, dato che, in tal caso, la riproposizione non collide con la ricordata previsione dell'art. 137, ultimo comma, Cost. Ciò, alla ovvia condizione che il giudice *a quo* abbia rimosso il vizio che aveva impedito l'esame di merito della questione (*ex plurimis*, sentenze n. 115 del 2019, n. 252 del 2012 e n. 189 del 2001; ordinanze n. 371 del 2004 e n. 399 del 2002).

3.3.- Questo secondo principio non può trovare applicazione nel caso oggi in esame, per l'assorbente ragione che la pronuncia sulle precedenti questioni sollevate dal Tribunale salentino negli stessi giudizi, ancorché di inammissibilità, ha carattere incontestabilmente decisorio. Essa si basa, infatti, sulla riscontrata impraticabilità dell'intervento "manipolativo" richiesto dal giudice *a quo*, in quanto introdurre figure di inutilizzabilità "derivata" e stabilirne i casi è compito rimesso alla discrezionalità del legislatore.

Ne deriva che, analogamente a quanto avviene a fronte di una dichiarazione di non fondatezza, le odierne questioni possono essere considerate proponibili solo nella misura in cui si connotino come nuove nelle loro componenti (norma censurata, profili di incostituzionalità dedotti, argomentazioni a sostegno della ritenuta illegittimità costituzionale).

A tale condizione rispondono senz'altro le questioni aventi ad oggetto gli artt. 125, comma 3, e 352 cod. proc. pen.: le norme censurate sono diverse e ad esse sono mosse distinte censure. Nell'ambito delle questioni relative all'art. 191 cod. proc. pen., il requisito è soddisfatto dalla questione sollevata in riferimento al parametro del giusto processo (non evocato dalle precedenti ordinanze), nonché da quella proposta in riferimento al principio di eguaglianza, sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento rispetto all'ipotesi disciplinata dall'art. 103 cod. proc. pen. (il parametro era già stato invocato, ma sotto altri profili). A questo riguardo, non può essere recepita l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato, che nega carattere di novità al riferimento alla citata disposizione del codice di rito, sul rilievo che essa risponde alla medesima logica di altra disposizione già richiamata dal rimettente nelle precedenti occasioni (l'art. 271 cod. proc. pen.). Tale valutazione si colloca, infatti, in una fase successiva a quella di verifica della proponibilità della questione.

Tutte le altre questioni concernenti l'art. 191 cod. proc. pen. risultano, per converso, identiche alle precedenti sotto ogni aspetto: la norma censurata è la stessa; i parametri sono i medesimi; le argomentazioni a sostegno della ritenuta illegittimità costituzionale ripetonono - per larghi tratti anche testualmente - quelle svolte nelle precedenti ordinanze emesse negli stessi giudizi. Per quanto attiene, in particolare, alla censura di violazione dell'art. 117 Cost. in relazione all'art. 8 CEDU, non basta a rendere nuova la questione il richiamo a talune pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo non citate da dette ordinanze (in specie, la sentenza 27 settembre 2018, Brazzi contro Italia, e la



sentenza 16 febbraio 2021, Budak contro Turchia), le quali, per la parte pertinente a tale parametro, non enunciano principi innovativi della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, cui il rimettente aveva già fatto riferimento in precedenza.

A connotare come nuovo il complesso di questioni in parola non può valere neppure il mero richiamo alla disciplina delle ispezioni e delle perquisizioni negli uffici dei difensori. Rispetto alle questioni dianzi indicate, infatti, tale riferimento rappresenta, non già un'argomentazione a sostegno della ritenuta illegittimità costituzionale, ma una critica al ragionamento svolto da questa Corte per dichiarare inammissibili le questioni precedenti: in pratica, si "rimprovera" alla Corte di non aver tenuto conto, nel pervenire a tale conclusione, della presenza nel sistema di una previsione espressa di inutilizzabilità "derivata", quale quella contemplata dal citato art. 103 cod. proc. pen.

Le questioni in discorso debbono considerarsi, di conseguenza, inammissibili "ante portas", in quanto la loro riproposizione si traduce in una non consentita impugnazione della sentenza n. 252 del 2020.

4.- Quanto alle questioni non precluse, l'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'inammissibilità di quelle sollevate dall'ordinanza iscritta al n. 16 r. o. del 2022 per insufficiente descrizione della fattispecie concreta, avendo il rimettente ommesso di riportare il capo di imputazione e di indicare la norma penale che si assume violata dagli imputati.

L'eccezione non è fondata.

Di là dalle omissioni denunciate dall'Avvocatura, dall'ordinanza di rimessione emerge in modo inequivoco che, nel caso di specie, si procede per furto in abitazione e che la prova cardine a carico degli imputati è costituita dalla refurtiva rinvenuta nell'abitazione di questi ultimi a seguito di una perquisizione operata dalla polizia giudiziaria, che il rimettente assume illegittima. Tanto basta a consentire la verifica della rilevanza delle questioni da parte di questa Corte.

5.- Le questioni relative all'art. 191 cod. proc. pen. non precluse sono, peraltro, inammissibili per la medesima ragione sostanziale già posta in evidenza da questa Corte nelle proprie precedenti pronunce.

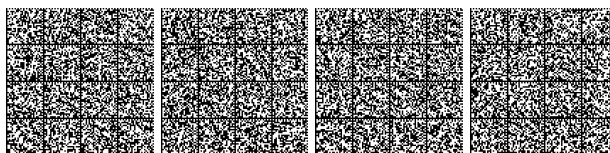
5.1.- Quanto all'asserita violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevole disparità di trattamento rispetto alla fattispecie regolata dall'art. 103 cod. proc. pen., vale osservare che il giudice *a quo* aveva già in precedenza richiamato un'altra previsione espressa di inutilizzabilità "derivata" - quella contemplata dall'art. 271 cod. proc. pen., in tema di inutilizzabilità dei risultati delle intercettazioni eseguite fuori dei casi consentiti dalla legge o senza l'osservanza delle disposizioni previste dagli artt. 267 e 268, commi 1 e 3, cod. proc. pen. - formulando in relazione ad essa analogha censura di lesione del principio di eguaglianza (censura replicata, peraltro, anche oggi).

Nella sentenza n. 219 del 2019, questa Corte aveva, a propria volta, preso in esame una ulteriore ipotesi: quella delineata dal comma 2-*bis* dello stesso art. 191 cod. proc. pen., secondo cui le dichiarazioni e le informazioni ottenute mediante il delitto di tortura «non sono comunque utilizzabili» (salvo che contro le persone accusate di tale delitto e al solo fine di provarne la responsabilità penale).

Ciò non ha impedito, tuttavia, di concludere nel senso dell'inammissibilità delle questioni. Questa Corte ha, infatti, rilevato come, «proprio in ragione delle peculiarità "funzionali" che caratterizzano il sistema delle inutilizzabilità e dei connessi divieti probatori, in ragione dei valori che mirano a preservare, esista una gamma "differenziata" di regole di esclusione, alle quali corrisponde un altrettanto differenziato livello di lesione dei beni che quelle regole intendono tutelare: il tutto, come è ovvio, in funzione di scelte di "politica processuale" che soltanto il legislatore è abilitato, nei limiti della ragionevolezza, ad esercitare» (sentenza n. 219 del 2019).

L'osservazione è riferibile anche alla fattispecie disciplinata dall'art. 103 cod. proc. pen., rispetto alla quale, peraltro, è di immediata evidenza la ragione che ha indotto il legislatore a dettare regole più severe quanto all'inutilizzabilità dei risultati probatori ottenuti *contra legem*, connettendosi al fatto che le ispezioni e le perquisizioni eseguite presso gli uffici dei difensori incidono non soltanto sull'inviolabilità del domicilio, ma anche sull'inviolabilità del diritto di difesa: diritto che - come nota anche l'Avvocatura dello Stato - di là dalla natura "servente" che il rimettente gli attribuisce, si erge a «principio supremo» dell'ordinamento costituzionale (sentenze n. 18 del 2022, n. 238 del 2014 e n. 232 del 1989).

5.2.- Riguardo, poi, all'asserita lesione del diritto al giusto processo (artt. 111 e 117 Cost., in relazione all'art. 6 CEDU), il parametro è nuovo, bensì, rispetto a quelli evocati dal rimettente nelle precedenti ordinanze emesse nell'ambito degli stessi giudizi principali. Ma il giudice *a quo* lo aveva già richiamato - sia pure in relazione al solo referente costituzionale interno (art. 111 Cost.) - in un'altra ordinanza successiva a queste (l'ordinanza iscritta al n. 37 r. o. del 2021): e ciò non è valso ad evitare che fosse ribadita la declaratoria di inammissibilità (ordinanza iscritta al n. 116 r. o. del 2022).



Appare, in specie, riproponibile, anche nell'odierno frangente, il rilievo formulato nell'occasione, secondo cui la censura in questione si presenta come meramente rafforzativa della denuncia, già operata nelle altre precedenti ordinanze, della violazione degli artt. 3 e 24 Cost. connessa alla «ridotta verificabilità» degli elementi sulla cui base la polizia giudiziaria ha proceduto alla perquisizione, che si assume derivare dal diritto vivente censurato.

Va aggiunto che, a questo proposito, non può essere esaminata la tesi che si ricava dall'opinione scritta depositata, in veste di *amicus curiae*, dall'UCPI, secondo la quale, alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, l'art. 191 cod. proc. pen. dovrebbe essere ritenuto costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non consente al giudice di estromettere dal processo le prove acquisite a seguito della violazione di un diritto costituzionale o convenzionale, quando ciò risulti necessario per una tutela effettiva del diritto leso. In questo modo, l'UCPI prospetta una questione sostanzialmente diversa da quella sollevata dal giudice *a quo* (che segna i confini del *thema decidendum*), intesa a introdurre un inedito vizio di "inutilizzabilità derivata discrezionale": ciò, a prescindere da ogni rilievo circa l'effettiva possibilità di ritenere imposto dalla giurisprudenza della Corte EDU un simile intervento e la genericità del criterio sulla cui base il giudice dovrebbe decidere sull'utilizzabilità della prova.

6.- Inammissibili, per la medesima ragione, sono anche le questioni, sollevate dalla sola ordinanza iscritta al n. 17 r. o. del 2022, dell'art. 352 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che, ove il pubblico ministero non convalidi la perquisizione nei termini di legge, tutti i risultati probatori della stessa divengano inutilizzabili.

Posto che - come lo stesso rimettente sottolinea - la mancata convalida dipende, di norma, dal fatto che la perquisizione è stata eseguita fuori dei casi previsti dalla legge, il giudice *a quo* viene a chiedere di nuovo, per altra via, quello che questa Corte ha già riscontrato di non poter fare: ossia introdurre una figura di inutilizzabilità "derivata".

7.- Per quel che concerne le questioni - sollevate dalle ordinanze iscritte ai numeri 16 e 18 r. o. del 2022 - del medesimo art. 352 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che il decreto del pubblico ministero che convalida la perquisizione debba essere motivato, l'Avvocatura dello Stato ne ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità per difetto di rilevanza, giacché, nei casi di specie, per quanto risulta dalle ordinanze di rimessione, la convalida era stata motivata, sia pure in modo reputato dal rimettente incongruo, in quanto idoneo a giustificare, al più, soltanto il sequestro (ordinanza iscritta al n. 16 r. o. del 2022), ovvero apoditticamente affermativo della sussistenza dei presupposti della perquisizione (ordinanza iscritta al n. 18 r. o. del 2022).

L'eccezione non è fondata, tenuto conto del controllo esterno che questa Corte è chiamata ad effettuare sulla plausibilità della motivazione addotta dal giudice *a quo* in ordine al requisito della rilevanza (*ex multis*: sentenze n. 197 e n. 150 del 2022); plausibilità che risulta tanto più confortata dal consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità che considera mancante anche la motivazione solo "apparente", in quanto basata su affermazioni di genere o meramente apodittiche, prive di efficacia dimostrativa (tra le molte, Corte di cassazione, sezione seconda penale, 13-22 novembre 2018, n. 52617; sezione terza penale, 7 luglio-2 settembre 2016, n. 36388).

Nel merito, le questioni non sono fondate, nei sensi di seguito indicati.

Nella sentenza n. 252 del 2020, questa Corte - nell'accogliere una distinta questione di legittimità costituzionale sollevata dal medesimo giudice rimettente, avente ad oggetto l'art. 103 del d.P.R. n. 309 del 1990 - ha già rilevato che, secondo l'opinione prevalente, malgrado il silenzio dell'art. 352, comma 4, cod. proc. pen. sul punto, la convalida della perquisizione deve essere motivata, sia per un'esigenza di rispetto degli artt. 13 e 14 Cost., sia per ragioni di coerenza sistematica.

In virtù del combinato disposto degli artt. 13, secondo comma, e 14, secondo comma, Cost., infatti, le perquisizioni domiciliari possono essere disposte solo «per atto motivato» dell'autorità giudiziaria: laddove la motivazione dell'atto è funzionale alla tutela della persona che subisce la perquisizione, la quale deve essere posta in grado di conoscere le ragioni - così da poterle, all'occorrenza, anche contestare - per le quali è stata disposta una limitazione del suo diritto alla libertà domiciliare.

Benché il riferimento all'«atto motivato» compaia solo nel secondo comma dell'art. 13 Cost., a proposito delle perquisizioni disposte ab origine dall'autorità giudiziaria, e non nel successivo terzo comma, a proposito della convalida dei «provvedimenti provvisori» adottati dall'autorità di pubblica sicurezza nei casi eccezionali di necessità e urgenza, tassativamente indicati dalla legge, l'esigenza della motivazione anche della convalida «deve ritenersi implicita nel dettato costituzionale, rimanendo altrimenti frustrata la *ratio* della garanzia apprestata dall'art. 13 Cost. Non avrebbe senso, in effetti, che la norma costituzionale richieda l'"atto motivato" quando l'autorità giudiziaria, titolare ordinaria del potere, operi di sua iniziativa, e non pure nell'ipotesi - più delicata - in cui sia chiamata a verificare se la polizia giudiziaria abbia agito nell'ambito dei casi eccezionali di necessità e urgenza nei quali la legge le consente di intervenire» (sentenza n. 252 del 2020).



Una esegesi letterale dell'art. 352, comma 4, cod. proc. pen., il quale non richiede esplicitamente la motivazione del decreto di convalida, determinerebbe, d'altro canto, «una ingiustificabile differenza di disciplina rispetto alla analoga ipotesi della convalida del sequestro, per la quale invece la motivazione è richiesta (art. 355, comma 2, cod. proc. pen.)» (sentenza n. 252 del 2020).

La norma censurata si presta, pertanto, a una interpretazione diversa da quella posta a base dei dubbi di legittimità prospettati e conforme a Costituzione.

Per completezza, va aggiunto che la motivazione del decreto di convalida della perquisizione risulta ora espressamente imposta dal nuovo testo dell'art. 352, comma 4, secondo periodo, cod. proc. pen., come sostituito dall'art. 17, comma 1, lettera *d*), numero 1), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), non ancora entrato in vigore a seguito del differimento disposto dall'art. 6 del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali).

8.- Non fondate sono, infine, anche le questioni - sollevate dalle medesime ordinanze iscritte ai numeri 16 e 18 r. o. del 2022 - dell'art. 125, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che la nullità del decreto di convalida della perquisizione (si sottintende, per difetto di motivazione) sia di natura assoluta.

Il rimettente muove dal corretto rilievo che, secondo la giurisprudenza di legittimità largamente prevalente, la nullità per difetto di motivazione dei provvedimenti del giudice (comprese le sentenze), prevista dalla norma denunciata, ha carattere relativo (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione sesta penale, 12 settembre 2018-4 febbraio 2019, n. 5457; sezione quinta penale, 8 febbraio 2005-25 marzo 2005, n. 11961).

A parere del giudice *a quo*, tuttavia, quando si discuta della convalida della perquisizione, una nullità di tipo relativo non tutelerebbe adeguatamente i diritti fondamentali incisi: ciò in quanto il vizio non potrebbe essere rilevato *ex officio*, ma solo su eccezione di parte, da proporre entro termini rigorosi, tali da richiedere al soggetto leso una «notevole diligenza».

Va, peraltro, osservato che, nella specie, si verte in tema di disciplina degli istituti processuali, materia nella quale il legislatore gode di ampia discrezionalità, nei limiti della non manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle soluzioni adottate (*ex plurimis*, sentenze n. 230 e n. 74 del 2022, n. 213 del 2021, n. 252, n. 95 e n. 79 del 2020; ordinanza n. 116 del 2022): il che vale anche quanto alla scelta del tipo di nullità con cui sanzionare una determinata violazione processuale.

Ciò posto, che la previsione di una nullità relativa non tuteli adeguatamente i diritti incisi dalla perquisizione illegittima sarebbe sostenibile solo qualora si dimostrasse che i termini per la proposizione delle eccezioni di nullità, previsti in via generale dall'art. 181 cod. proc. pen., rendono impossibile o eccessivamente difficoltoso l'esercizio del diritto di difesa: conclusione alla quale neppure il rimettente perviene, limitandosi a parlare della necessità di una «notevole diligenza» da parte dell'interessato. La realtà è che, intervenendo di regola la perquisizione nella fase delle indagini preliminari, la parte interessata è posta in grado di eccepire l'eventuale nullità della convalida, potendolo fare fino alla chiusura della discussione nell'udienza preliminare o, se questa manchi, nella fase degli atti introduttivi del dibattimento, entro il termine previsto dall'art. 491, comma 1, cod. proc. pen. (art. 181, comma 2, cod. proc. pen.).

Si aggiunga che, accogliendo le questioni, si perverrebbe all'incongruo risultato di attribuire all'obbligo di motivazione del decreto di convalida della perquisizione uno «statuto rafforzato» persino rispetto all'obbligo di motivazione delle sentenze.

Privo di pregio appare, altresì, l'assunto del rimettente, secondo cui escludere la nullità assoluta nel caso considerato significherebbe riservare a quest'ultimo un trattamento illogicamente peggiore rispetto a quello previsto per l'omessa citazione dell'imputato (inclusa tra le ipotesi di nullità assoluta dall'art. 179, comma 1, cod. proc. pen.). È evidente, infatti, che, diversamente dalla previsione di termini per la proposizione delle eccezioni di nullità, l'omessa citazione priva alla radice l'imputato della possibilità di difendersi davanti al giudice.

9.- In conclusione, tutte le questioni relative all'art. 191 cod. proc. pen., nonché quelle aventi ad oggetto l'art. 352 cod. proc. pen. sollevate dall'ordinanza iscritta al n. 17 r. o. del 2022 debbono essere dichiarate inammissibili per le varie ragioni in precedenza indicate; mentre debbono essere dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni relative all'art. 352 cod. proc. pen. sollevate dalle ordinanze iscritte ai numeri 16 e 18 r. o. del 2022, e non fondate quelle concernenti l'art. 125, comma 3, cod. proc. pen. sollevate dalle medesime ordinanze.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 191 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97, secondo comma, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 352 cod. proc. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 2, 13 e 14 Cost., dal Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, con l'ordinanza iscritta al numero 17 del registro ordinanze 2022;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 352 cod. proc. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 2, 13, 14 e 111, sesto comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, con le ordinanze iscritte ai numeri 16 e 18 del registro ordinanze 2022;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzione dell'art. 125, comma 3, cod. proc. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 2, 13, 14 e 111, sesto comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Lecce, in composizione monocratica, con le ordinanze iscritte ai numeri 16 e 18 del registro ordinanze 2022.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220247

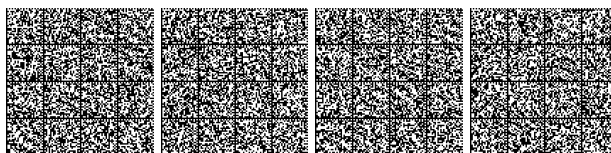
N. 248

Sentenza 19 ottobre - 9 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Pianificazione - Norme della Regione autonoma Sardegna - Possibilità per i Comuni di rilasciare, a richiesta e nelle more dell'approvazione dei Piani di risanamento urbanistico e dell'adeguamento del Piano urbanistico comunale al Piano paesaggistico regionale, il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria - Condizioni - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi nelle zone umide - Individuazione delle aree e delle tipologie di intervento escluse dal divieto di edificazione e di trasformazioni urbanistiche o edilizie - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e del principio di leale collaborazione - Inammissibilità delle questioni.



Caccia - Mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria - Norme della Regione autonoma Sardegna - Disciplina dell'utilizzo dei caricatori dei fucili ad anima rigata - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale nelle materie armi, munizioni ed esplosivi e ordine e sicurezza pubblica, con conseguente eccedenza dalla competenza statutaria - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17, artt. 13, commi 60 e 61, e 39, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, artt. 3, 5, 9, 117, commi primo e secondo, lettera *d*), *h*) ed *s*), e 120; statuto speciale per la Sardegna, art. 3, lettera *f*); Convenzione europea del paesaggio.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 60 e 61, e 39, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 gennaio 2022, depositato in cancelleria il 27 gennaio 2022, iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2022 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l'avvocato dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 19 ottobre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 27 gennaio 2022, iscritto al reg. ric. n. 12 del 2022, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di vari articoli della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale): sono ora all'esame di questa Corte quelle concernenti gli artt. 13, commi 60 e 61, e 39, comma 1, lettera *b*).

1.1.- L'impugnato art. 13, commi 60 e 61, nel consentire interventi «di trasformazione del territorio al di fuori del contesto pianificatorio condiviso con lo Stato», non avrebbe rispettato il principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali. E esso sarebbe lesivo della competenza statale in materia di tutela del paesaggio, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione ad alcuni articoli del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137); dell'art. 3, lettera *f*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.



1.1.1.- In particolare, il comma 60, che aggiunge i commi 8-*bis* e 8-*ter* all'art. 37 della legge della Regione Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme regionali di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti ed opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative), prevedendo che, nelle more dell'approvazione dei piani di risanamento urbanistico e dell'adeguamento del piano urbanistico comunale al piano paesaggistico regionale (da ora, anche: *PPR*), i comuni possano rilasciare, a fronte di specifica istanza e del rispetto di condizioni stabilite nello stesso comma 60, il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria, inciderebbe sull'attuazione del piano paesaggistico regionale.

Sarebbero, infatti, immediatamente violati gli artt. 145, commi 4 e 5, e 143, comma 9, cod. beni culturali, nonché l'art. 107 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del *PPR*, i quali prevedono tempi e criteri di adeguamento dei piani urbanistici comunali al piano paesaggistico; tempi e criteri che, nella legge regionale, sarebbero rideterminati unilateralmente. Le norme impugnate non rispetterebbero, infatti, né il codice di settore, che individua il termine di due anni, né le NTA del piano paesaggistico sardo, ai sensi delle quali il medesimo termine è perfino ridotto a un anno. Esso sarebbe, d'altronde, nella specie ampiamente spirato, atteso che l'approvazione del piano paesaggistico in parola risale al 2006. Non potrebbero sanare il descritto vulnus di legittimità costituzionale le condizioni a cui la stessa disposizione impugnata subordina la possibilità di concedere i titoli edilizi: «*a*) che sussistano tutti gli altri presupposti di legge; *b*) che gli insediamenti da assoggettare a risanamento urbanistico siano stati individuati e perimetrati ai sensi dell'articolo 38, comma 1 lettera *a*); *c*) che il comune, con apposito atto, stabilisca» i costi e le modalità con cui gestire tali procedure amministrative.

La disposizione regionale violerebbe, inoltre, gli artt. 5 e 120 Cost. in quanto, non rispettando le previsioni del piano paesaggistico concertato e condiviso con lo Stato, pregiudicherebbe il principio di leale collaborazione.

1.1.2.- Secondo il ricorrente, ulteriore danno alla corretta attuazione del piano paesaggistico regionale deriverebbe dalle modifiche che l'art. 13, comma 61, apporta all'art. 28 della legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017), sulla tutela delle cosiddette zone umide. L'art. 28, nella formulazione originaria, veniva, peraltro, già impugnato con precedente ricorso. Il suddetto comma 61, nelle sue lettere *a*), *b*) e *c*), sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto: *a*) prevede l'inedificabilità su quei terreni, con esclusione delle zone omogenee A, B e D, nonché le zone C e G; *b*) consente sugli edifici ivi collocati gli interventi di cui alle lettere *a*), *b*), *c*), *d*) ed *e*) dell'art. 3, comma 1, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)»; *c*) fa salvi i piani di risanamento urbanistico già attuati e quelli approvati con convenzione efficace.

In primo luogo, la protezione delle zone umide - che riceverebbero nel piano paesaggistico sardo una tutela anche maggiore di quella accordata dal codice dei beni culturali e del paesaggio - sarebbe pregiudicata dal fatto che non si prevedrebbe «più la inedificabilità delle zone urbanistiche E ed F dei comuni che non hanno adeguato il proprio PUC al *PPR*». In secondo luogo, l'illegittima riduzione dei livelli di tutela deriverebbe dal fatto che la disposizione impugnata consentirebbe, in aggiunta agli altri, pure interventi edilizi «di nuova costruzione», prima inibiti. In ultima istanza, la salvezza della pianificazione attuativa precedente - prevista tramite l'introduzione del comma 3-*bis* dell'art. 28 sopra citato - «risult[erebbe] ridurre la tutela riconosciuta al bene paesaggistico tipizzato ed individuato dal *PPR* come «zona umida», in quanto non sancisce in alcun modo che i richiamati «piani di risanamento urbanistico» [...] debbano essere stati approvati, quali «piani attuativi», a seguito dell'avvenuto adeguamento del PUC al *PPR*». L'impugnato comma 61 presenterebbe, nell'opinione del ricorrente, «i medesimi profili di incostituzionalità già evidenziati nell'impugnativa dell'art. 28 (ex 27) di cui al ricorso» iscritto al n. 22 reg. ric. 2021. In definitiva, la disposizione censurata violerebbe gli artt. 3, 9 e 117, commi primo, in relazione alla legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000), e secondo, lettera *s*), in relazione agli artt. 135, 143, 145 e 156 cod. beni culturali, 5 e 120 Cost., nonché l'art. 3 dello statuto speciale.

1.2.- Il ricorso deduce, altresì, l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, che modifica l'art. 41 della legge della Regione Sardegna 29 luglio 1998, n. 23 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), introducendo il comma 1-*bis*, ai sensi del quale «[i] caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica non possono contenere più di due cartucce durante l'esercizio dell'attività venatoria ad eccezione della caccia al cinghiale per la quale possono contenere fino a cinque cartucce». La disposizione invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato su «armi, munizioni ed esplosivi» e «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *d*) e *h*), Cost. La previsione impugnata sarebbe, inoltre, meramente riproduttiva dell'art. 13 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la



protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), dando luogo «ad un fenomeno di gemmazione normativa, foriero di possibili future distorsioni applicative», nell'ipotesi di efficacia della disposizione regionale in caso di modifica della normativa nazionale.

2.- Con atto depositato in data 4 marzo 2022, la Regione autonoma Sardegna si è costituita in giudizio, deducendo l'irricevibilità, l'inammissibilità e la non fondatezza del ricorso.

2.1.- Le questioni sarebbero, innanzitutto, irricevibili poiché promosse tardivamente. Il termine per la proposizione del ricorso sarebbe difatti scaduto sabato 22 gennaio 2022; l'Avvocatura generale lo avrebbe, invece, redatto e notificato in data 24 gennaio 2022, sessantadue giorni dopo la pubblicazione della legge regionale impugnata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma della Sardegna.

La difesa regionale sollecita un ripensamento sulla posizione espressa da questa Corte nella sentenza n. 24 del 2022, in cui si è stabilito, da un lato, che, ai fini del promovimento del giudizio costituzionale, rileva la data di notificazione dell'atto introduttivo - e non quella della sua redazione - e, dall'altro lato, che, quando il termine per proporre il ricorso ex art. 127 Cost. scade il sabato, detto termine è di diritto prorogato al lunedì successivo, in base all'art. 52, commi 3 e 5, dell'Allegato 1 (codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), applicabile ai giudizi costituzionali in virtù dell'art. 22, comma 1, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale). Il codice del processo amministrativo - si sostiene - potrebbe disciplinare, in via integrativa, i procedimenti dinanzi a questa Corte, facendo eccezione, però, per le norme che contrastino direttamente con la Costituzione. Nel caso di specie, non dovrebbe applicarsi l'art. 52 del suddetto codice, altrimenti si avrebbe, quale effetto, che una norma di rango ordinario prevarrebbe sulla norma costituzionale di cui all'art. 127, ove, inequivocabilmente, si fissa il termine per impugnare le leggi in via principale in sessanta giorni. L'art. 137 Cost. disporrebbe, inoltre, una riserva di legge costituzionale per stabilire le forme e i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale e, di conseguenza, essi non potrebbero risultare modificati per effetto dell'applicazione di una legge ordinaria. Nel caso in cui l'eccezione non venisse accolta, la Regione chiede, in subordine, che siano valutati i presupposti per sollevare una questione in via incidentale sul contrasto tra le regole del processo amministrativo e gli artt. 127 e 137 Cost., ove quelle siano «interpretate nel senso di poter modificare con legge ordinaria il termine costituzionalmente previsto per il promovimento in via principale di una questione di legittimità costituzionale».

2.2.- La difesa regionale deduce, poi, l'inammissibilità e la non fondatezza dell'impugnazione dell'art. 13, comma 60, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021.

Le censure sarebbero generiche, risolvendosi in una denuncia di inosservanza dell'art. 143 cod. beni culturali, non meglio circostanziata; pure il contrasto con gli artt. 5 e 120 Cost. sarebbe dedotto in maniera meramente assertiva, poiché il ricorso non esplicherebbe come la norma impugnata abbia incidenza sull'onere di pianificazione congiunta. Sarebbe, inoltre, ricostruito in modo lacunoso il quadro normativo rilevante, non essendo stato approfondito il significato del disposto secondo cui le disposizioni censurate assicurerebbero in ogni modo la perdurante applicazione di «tutti gli altri presupposti di legge».

Nel merito, le questioni sarebbero non fondate, dal momento che la Regione sarebbe intervenuta in una materia di propria competenza - in forza dell'art. 3, lettera *f*), dello statuto e dell'art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna) - per modificare l'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, rubricato «Contenuto ed efficacia dei piani di risanamento urbanistico». Per effetto della disposizione censurata, difatti, nelle more dell'approvazione di tali piani, vi sarebbe la possibilità per i comuni di rilasciare il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria, al ricorrere di determinate condizioni; e tutto ciò non implicherebbe alcuna deroga alla disciplina sull'adeguamento dei piani urbanistici al piano paesaggistico, riguardando solamente titoli edilizi e urbanistici. Le norme censurate consentirebbero il rilascio del titolo edilizio in sanatoria qualora siano rispettati tutti gli altri presupposti di legge: fra essi sarebbe «certamente [...] da annoverare il parere dell'autorità preposta al vincolo paesaggistico, nell'ipotesi che si ricada in aree vincolate [...]».

2.3.- L'impugnazione dell'art. 13, comma 61, sarebbe parimente inammissibile e, comunque sia, non fondata.

Nella sentenza n. 308 del 2013 questa Corte avrebbe affermato la competenza della Regione autonoma Sardegna a disciplinare l'edilizia e l'urbanistica anche con riferimento ai profili di tutela paesistico-ambientale, ma soprattutto avrebbe chiarito che non vi è alcun obbligo di pianificazione congiunta in tema di protezione delle zone umide definite dall'art. 17, comma 3, lettera *g*), delle NTA del piano paesaggistico sardo. Sulla legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, peraltro, questa Corte s'è già pronunciata, si sostiene, nel senso della non



fondatezza, con la sentenza n. 24 del 2022; difatti, non si comprenderebbe quale sia il senso dell'affermazione dell'Avvocatura per cui «il comma 61 dell'art. 13 ha i medesimi profili di incostituzionalità ripresi per il sopra citato art. 28 (ex art. 27) nell'impugnativa di cui al ricorso n. 22/2021».

Più in particolare, le questioni sarebbero inammissibili perché il ricorrente non esporrebbe argomenti a sostegno delle censure, limitandosi a dedurre la generica violazione del piano paesaggistico e del codice dei beni culturali e del paesaggio, oltre che dell'obbligo di copianificazione (mostrando, così, di ignorare che nell'ambito in parola detto obbligo sarebbe stato espressamente escluso).

Le questioni sarebbero, inoltre, non fondate. Con ogni evidenza, afferma la Regione, le disposizioni impugnate non inciderebbero sulla tutela paesaggistica delle zone umide, ma si limiterebbero a disciplinare profili urbanistici ed edilizi, che rientrerebbero nelle sue competenze. Per quanto concerne la lettera *a)* del comma 61 dell'art. 13, la lettura data nel ricorso sarebbe completamente erronea: non sarebbero le zone agricole e turistiche (E ed F) a divenire edificabili; sarebbe anzi vero l'esatto contrario, perché esse rimarrebbero soggette al vincolo di inedificabilità. Con riferimento alla lettera *b)*, la norma, che oggi consente di effettuare sugli edifici esistenti anche interventi di ristrutturazione che modifichino le sagome o le caratteristiche planimetriche, non disporrebbe limiti alle norme sulla protezione paesaggistica: non sarebbero, difatti, apposte deroghe alla necessità di ottenere il rilascio dei titoli autorizzatori necessari sotto il profilo paesaggistico. Quanto alla lettera *c)*, infine, le censure mosse dal Governo sarebbero prive di fondamento, poiché la previsione della salvaguardia degli effetti prodotti da piani di risanamento già attuati sarebbe coerente con il principio di irretroattività della legge e con il «principio del tempus regit actum», non apportando deroghe alla disciplina del piano paesaggistico, né in termini diretti né indiretti.

2.4.- Le censure formulate avverso l'art. 39, comma 1, lettera *b)*, della legge regionale impugnata sarebbero anch'esse, per un verso, inammissibili e, per altro verso, non fondate.

Non potrebbero superare il vaglio di ammissibilità, poiché l'atto introduttivo, pur avendo citato l'art. 3 dello statuto nella rubrica del motivo di ricorso, avrebbe ommesso completamente di esaminare le prerogative regionali rilevanti nella specie: la norma rientrerebbe, con ogni evidenza, nell'ambito della competenza che l'art. 3, comma 1, lettera *i)*, dello statuto riserva alla Regione nella materia «caccia e pesca». Altra ragione d'inammissibilità risiederebbe nella formulazione di questioni ipotetiche: il ricorrente ammetterebbe che l'impugnazione risponde alla necessità di evitare «distorsioni applicative» in caso di futura modifica della normativa nazionale di riferimento; perciò, le questioni sarebbero proposte in termini eventuali e incerti. Mancherebbe, dunque, un interesse attuale e concreto alla rimozione delle norme impuginate.

Nel merito, le censure sarebbero non fondate, proprio perché s'è intervenuto in materia di attività venatoria - non già in materia di «armi, munizioni ed esplosivi» - come peraltro verrebbe rilevato nello stesso ricorso, laddove si afferma che la disposizione indubbiata si affiancherebbe all'art. 13 della legge n. 157 del 1992, sui «Mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria». L'art. 39, nella parte impugnata, interverrebbe al solo scopo di limitare lo spopolamento della fauna selvatica di piccola taglia - «posto che la selvaggina che non è stata colpita con i primi due spari, nel tempo occorrente a ricaricare il fucile, può certamente riuscire a finire fuori bersaglio immettendosi nella macchia» - prevedendo regole distinte per la caccia del cinghiale, specie non protetta, «particolarmente abbondante nelle colline soprattutto della Sardegna»: si ammetterebbe il caricamento dell'arma fino a cinque cartucce, anche in ragione della «stazza dell'animale per bloccare il quale, abbastanza spesso, è necessario sparare ben più delle due sole cartucce di base» e in considerazione del fatto che, a differenza degli animali di piccola taglia, non sarebbero ad esso riferiti precisi limiti numerici di abbattimento.

3.- In data 27 settembre 2022, l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria. Precisa che l'eccezione d'irricevibilità del ricorso formulata dalla Regione autonoma Sardegna sarebbe non fondata: le tesi della controparte, infatti, «provverebbero troppo», poiché, se in nessun caso fosse possibile discostarsi dal termine individuato direttamente dalla Costituzione in sessanta giorni, non potrebbe considerarsi festiva nemmeno la domenica, visto che si ammetterebbe in tal caso la proroga della scadenza al lunedì (quindi, al sessantunesimo giorno). Non si tratterebbe, dunque, di deroghe al termine fissato nella Costituzione, bensì delle modalità del suo computo, le quali sarebbero legittimamente rimesse a norme di rango ordinario.

Ribadisce poi la difesa statale che l'art. 13, comma 60, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021 contrasterebbe con gli artt. 143, comma 9, e 145, commi 4 e 5, cod. beni culturali, nonché con l'art. 107 NTA del piano paesaggistico: questa Corte avrebbe già censurato leggi regionali aventi l'effetto di disincentivare i comuni ad avviare il procedimento di approvazione di piani urbanistici essenziali anche alla tutela del paesaggio (è citata la sentenza n. 108 del 2022). Il successivo art. 13, comma 61 - si insiste -, nell'ampliare le possibilità edificatorie nelle zone umide, determinerebbe un'illegittima riduzione della protezione assicurata a tali beni paesaggistici. Con riguardo all'impugnativa dell'art. 39,



comma 1, lettera *b*), infine, lo Stato rammenta che l'intervento regionale invaderebbe la competenza esclusiva su «armi, munizioni ed esplosivi», e, comunque sia, creerebbe una «riproduzione pleonastica della norma statale» (quella di cui all'art. 13 della legge n. 157 del 1992).

Considerato in diritto

1.- Riservata a separata pronuncia la decisione delle altre impugnative promosse con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 12 del 2022), vanno esaminate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, commi 60 e 61, e 39, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021.

Le disposizioni dell'art. 13, commi 60 e 61, riguardano la materia edilizia e urbanistica. Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, esse consentirebbero interventi di trasformazione del territorio che contrastano con le norme di tutela paesaggistica contenute nel d.lgs. n. 42 del 2004, nonché nel piano paesaggistico regionale (PPR), così superando i limiti che l'art. 3, lettera *f*), dello statuto speciale impone per l'esercizio della potestà legislativa regionale.

L'art. 39, comma 1, lettera *b*), invece, interviene a dettare regole sul caricamento dei fucili per l'esercizio dell'attività venatoria: il ricorrente denuncia l'invasione della competenza statale in materia di «armi, munizioni ed esplosivi» e di «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, lettere *d*) e *h*), Cost., ritenendo che il legislatore regionale non possa disciplinare l'uso delle armi da fuoco.

2.- Occorre innanzitutto esaminare l'eccezione di tardività del ricorso formulata dalla Regione autonoma Sardegna, che si è costituita in giudizio. Tutte le questioni sarebbero «irricevibili», poiché il termine per la proposizione del ricorso sarebbe scaduto sabato 22 gennaio 2022 e l'Avvocatura generale lo avrebbe, invece, redatto e notificato in data 24 gennaio 2022, sessantadue giorni dopo la pubblicazione della legge regionale in esame. La difesa regionale - pur consapevole che questa Corte, in precedenti occasioni, ha applicato ai giudizi costituzionali la regola processuale secondo cui, se un termine scade nella giornata di sabato, esso è prorogato al primo giorno seguente non festivo - denuncia la violazione dell'art. 127 Cost., che fissa il termine per promuovere il giudizio in via principale in sessanta giorni, e dell'art. 137 Cost., che dispone una riserva di legge costituzionale sulle forme e i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, precludendo la possibilità di modificare detto termine per via dell'applicazione di norme processuali di rango ordinario.

2.1.- L'eccezione non può essere accolta.

Questa Corte, infatti, ha già preso posizione in un caso analogo (sentenza n. 24 del 2022) e ha stabilito che, ai fini del promovimento del giudizio in via d'azione, rileva la data di notificazione dell'atto introduttivo, non quella della sua redazione, e che il termine di sessanta giorni, destinato a scadere nella giornata di sabato, si proroga di diritto al successivo lunedì, in base alle previsioni dell'art. 52, commi 3 e 5, cod. proc. amm. e applicabili ai giudizi costituzionali in virtù dell'art. 22, comma 1, della legge n. 87 del 1953. Aveva, peraltro, già rilevato che tale regola si applica ai giudizi davanti a questa Corte, anche «perché - essendo espressa dal codice di procedura civile e dal codice del processo amministrativo - costituisce ormai un principio generale dell'ordinamento processuale» (sentenza n. 85 del 2012). La sua applicazione, d'altronde, non produce l'effetto di modificare il termine stabilito nell'art. 127 Cost., incidendo solamente sulle modalità del suo computo.

Per tali ragioni, l'eccezione è priva di fondamento e va respinta la richiesta della difesa regionale di instaurare una questione incidentale sulla compatibilità della regola in parola con le norme costituzionali.

3.- Passando all'esame delle questioni, giova rammentare che l'art. 3 dello statuto speciale attribuisce al legislatore regionale la potestà normativa primaria in materia di «edilizia ed urbanistica» e di «caccia e pesca», stabilendo che debba essere esercitata in armonia con la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, gli obblighi internazionali e gli interessi nazionali, nonché nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Come questa Corte ha costantemente affermato, l'«insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico» merita una tutela primaria e assoluta (così, sentenza n. 367 del 2007): le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio sono state adottate per garantirne la salvaguardia, nell'esercizio della competenza attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., si applicano uniformemente e, così, s'impongono al legislatore regionale. Questa Corte le ha riconosciute quali norme fondamentali di grande riforma economico-sociale, precisando che hanno la capacità di limitare la potestà legislativa anche delle regioni ad autonomia speciale (così, sentenze n. 101 del 2021, n. 130 del 2020, n. 178 del 2018 e n. 103 del 2017).



Va, d'altro canto, ricordato che la competenza del legislatore sardo in materia di edilizia e urbanistica non comprende «solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche quelle relative ai beni culturali e ambientali» (sentenza n. 178 del 2018; in questo senso già sentenza n. 51 del 2006); è, perciò, consentito l'intervento regionale nell'ambito della tutela paesaggistica, secondo quanto stabilito nelle norme di attuazione dello statuto speciale, in specie nell'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, sempre nel rispetto dei limiti dianzi ricordati.

Tra le funzioni relative ai beni paesistici figura il compito di redigere e approvare i piani regionali di cui all'art. 143 cod. beni culturali. La Regione autonoma Sardegna ha disciplinato i piani paesistici già con la legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale) e poi con la legge regionale 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale). Con deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006, la Giunta regionale ha approvato il PPR relativo alle aree costiere, adottato con successivo decreto del Presidente della Regione 7 settembre 2006, n. 82, il quale reca le Norme tecniche di attuazione. A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), gli artt. 135 e 143 cod. beni culturali hanno imposto la pianificazione congiunta, frutto della collaborazione fra Ministero e regioni, in relazione alla tutela di alcuni beni paesaggistici; tale obbligo di pianificazione congiunta, nelle ipotesi previste dall'art. 135, comma 1, secondo periodo, cod. beni culturali, interessa anche la Regione autonoma Sardegna (sentenza n. 308 del 2013). Il procedimento di aggiornamento del piano paesaggistico relativo al primo ambito omogeneo è, peraltro, ancora in fieri e si deve concludere nel rispetto delle previsioni degli artt. 143 e 156 cod. beni culturali, in linea con le intese già intercorse in questi anni tra le parti (sentenza n. 257 del 2021).

4.- Vanno ora affrontate le questioni riguardanti l'art. 13, comma 60, che aggiunge il comma 8-*bis* all'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, prevedendo che, nelle more dell'approvazione dei piani di risanamento urbanistico e dell'adeguamento del piano urbanistico comunale al piano paesaggistico regionale, i comuni possano rilasciare, a fronte di specifica istanza e del rispetto di condizioni procedurali ed economiche stabilite nello stesso comma 60, il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria. Secondo il ricorrente, tali disposizioni, non indicando limiti temporali per l'adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR, non rispetterebbero la gerarchia tra gli strumenti di pianificazione; contrasterebbero, in particolare, con gli artt. 143, comma 9, e 145, commi 4 e 5, cod. beni culturali, secondo cui il piano urbanistico comunale va adeguato a quello paesaggistico regionale entro due anni, e con le NTA del piano paesaggistico sardo, ai sensi delle quali il medesimo termine è ridotto a un anno. Sarebbero, così, violati i limiti posti dall'art. 3 dello statuto speciale e l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché gli artt. 5 e 120 Cost., poiché la legge impugnata rideterminerebbe unilateralmente - e non nel quadro della leale collaborazione - i criteri e i tempi dell'adeguamento.

4.1.- La Regione deduce la genericità delle censure e la lacunosa ricostruzione del quadro normativo rilevante, da cui deriverebbe l'inammissibilità delle questioni.

Le eccezioni sono prive di fondamento.

L'impugnativa supera il vaglio di ammissibilità, consentendo a questa Corte l'individuazione dei termini delle questioni e dell'argomento che, al fondo, supporta le censure. Sebbene il ricorso non illustri l'evoluzione della legislazione regionale in materia, gli elementi forniti a questa Corte sono sufficienti a permettere la valutazione nel merito (in senso conforme, *ex plurimis*, sentenza n. 179 del 2022).

4.2.- Le questioni nel merito non sono fondate.

La possibilità, oggi riconosciuta ai comuni, di concedere permessi e autorizzazioni in sanatoria, anche ove non abbiano ancora adottato un piano di risanamento urbanistico, non ha quale effetto la deroga ai termini per l'adeguamento dei piani urbanistici a quello paesaggistico, definiti nel codice dei beni culturali e del paesaggio e nelle NTA del piano paesaggistico.

Lo scopo dell'intervento censurato è quello di rimuovere un vincolo urbanistico posto dalla legislazione precedente, che non riguarda l'attuazione del PPR. La legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 aveva, infatti, previsto che l'autorizzazione in sanatoria potesse essere concessa solamente a seguito dell'approvazione, da parte del comune, di un piano di risanamento urbanistico: un piano attuativo, che si può adottare anche in variante allo strumento urbanistico generale, regolato in particolare negli artt. 32, 37 e 38 della citata legge regionale. Essa prevedeva, dunque, che non potesse ottenersi il condono dell'insediamento edilizio realizzato abusivamente, se non dopo che il comune si fosse dotato del piano di risanamento.

Con le disposizioni impugnate, la legge regionale ha modificato taluni delicati aspetti della disciplina, rendendo possibile il rilascio dei titoli anche in assenza del piano attuativo in parola ed eliminando, così, il rapporto di subordinazione tra piano e sanatorie edilizie. Tale scelta, tuttavia, non incide negativamente sui tempi di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al PPR, che rimangono fermi. Questa Corte ha in precedenti occasioni affermato che, in



mancanza di deroghe espresse a obblighi o prescrizioni di tutela paesaggistica, le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio si applicano direttamente e integrano il tessuto normativo regionale (sentenza n. 101 del 2021). Esse sono infatti «dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario» (sentenza n. 24 del 2022).

La circostanza che privati e imprese possano oggi ottenere permessi e autorizzazioni in sanatoria «nelle more dell'adeguamento del Piano urbanistico comunale al Piano paesaggistico regionale» non influisce, perciò, sul dovere di rispettare i termini che la legge stabilisce per l'armonizzazione della pianificazione urbanistica e paesaggistica. È peraltro lo stesso art. 13, comma 60, a subordinare la possibilità di concedere i suddetti titoli edilizi alla sussistenza di «tutti gli altri presupposti di legge»; precisazione che vale a confortare ulteriormente la conclusione che la normativa impugnata sia compatibile con i parametri evocati.

5.- Oggetto di impugnazione è, poi, il contiguo art. 13, comma 61, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, che modifica l'art. 28 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, sulla tutela delle cosiddette zone umide.

Queste sono aree protette *ex lege*, in forza dell'art. 142 cod. beni culturali, che prevede l'assoggettamento a tutela paesaggistica delle zone umide riconosciute in Italia secondo i criteri dettati dal d.P.R. 13 marzo 1976, n. 448 (Esecuzione della convenzione relativa alle zone umide d'importanza internazionale, soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar il 2 febbraio 1971): secondo l'art. 1 della citata convenzione, si tratta di paludi e acquitrini, torbe oppure bacini, naturali o artificiali, permanenti o temporanei, con acqua stagnante o corrente, dolce, salmastra, o salata, ivi comprese le distese di acqua marina la cui profondità, durante la bassa marea, non supera i sei metri.

Nella Regione autonoma Sardegna, tali aree ricevono protezione in virtù dell'art. 17, lettera g), NTA, che qualifica come beni paesaggistici, puntualmente individuati nel PPR, le zone umide, i laghi naturali ed invasi artificiali e i territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi. L'estensione dell'area protetta è, dunque, maggiore che altrove (in tema, sentenza n. 308 del 2013); essa è oggetto di conservazione e tutela finalizzata al mantenimento delle caratteristiche degli elementi costitutivi e alla salvaguardia dell'integrità ovvero dello stato di equilibrio ottimale tra habitat naturale e attività antropiche; qualunque trasformazione è soggetta ad autorizzazione paesaggistica (art. 18 NTA).

L'art. 13, comma 61, nelle sue lettere a), b) e c): a) prevede l'inedificabilità delle zone umide, con esclusione delle zone omogenee A, B e D, nonché delle zone C e G; b) consente sugli edifici ivi collocati gli interventi di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) dell'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001; c) fa salvi i piani di risanamento urbanistico già attuati e quelli approvati con convenzione efficace.

Il ricorrente ritiene che le norme censurate, ampliando le possibilità di trasformazione di terreni su cui esiste un vincolo paesaggistico, comportino la riduzione del livello di protezione paesaggistica, con conseguente violazione di plurimi parametri interposti e costituzionali.

5.1.- Le questioni sono inammissibili.

L'esame del merito è precluso dalla carenza di motivazione di talune censure - come eccepito dalla difesa della Regione - e dai profili di contraddittorietà che caratterizzano l'illustrazione delle ragioni dell'impugnativa.

5.1.1.- Gli artt. 3, 9 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla Convenzione europea del paesaggio (legge n. 14 del 2006), sono evocati nella sola rubrica del motivo e i parametri interposti individuati negli artt. 135, 143, 145 e 156 cod. beni culturali sono unicamente menzionati nel testo del ricorso, che non contiene «una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri», carenza da cui non può che discendere l'inammissibilità delle censure (sentenza n. 42 del 2021; in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 106 del 2020 e n. 32 del 2017).

5.1.2.- Occorre avere presente che l'art. 28 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 rendeva inedificabili le «zone urbanistiche A, B, C, D, E ed F dei comuni che non abbiano provveduto ad adeguare il piano urbanistico comunale al PPR»; disponeva, inoltre, che fossero possibili sugli immobili ivi già collocati interventi di manutenzione e ristrutturazione - e precisamente: quelli indicati alle lettere a), b), c), d), dell'art. 3 t.u. edilizia - ma non quelli di «nuova costruzione» (contemplati alla lettera e dello stesso art. 3). Con la legge regionale oggi all'esame di questa Corte, si è scelto di mantenere il vincolo di inedificabilità solo per le zone E ed F e di consentire sugli insediamenti esistenti anche interventi di «nuova costruzione». Viene, così, modificato l'assetto urbanistico ed edilizio generale delle zone umide, fermo restando che ogni trasformazione dell'area vincolata potrà realizzarsi ove si ottenga il nullaosta paesaggistico.



L'atto introduttivo non indugia sul raffronto tra le precedenti disposizioni e quelle impugnate e, nel denunciare l'ampliamento delle possibilità d'intervento edilizio e la conseguente compromissione della tutela del bene vincolato, si limita a precisare che l'art. 13, comma 61, è impugnato poiché sussisterebbero «i medesimi profili d'incostituzionalità già evidenziati» nel ricorso n. 22 del 2021, col quale lo Stato ha censurato l'art. 28 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 nel testo originario: l'assunto è contraddittorio e rende la motivazione perplessa.

Le censure rivolte all'art. 28 nel vecchio testo, infatti, riguardavano l'estensione territoriale delle zone umide, mentre oggi a nulla rileva l'elemento dell'ampiezza delle aree protette, deducendosi l'illegittimità costituzionale della normativa sotto profili del tutto differenti.

Le questioni promosse con il citato ricorso n. 22 sono state, peraltro, medio tempore decise con una pronuncia di non fondatezza: questa Corte ha ritenuto che la legge regionale impugnata garantisse l'osservanza della zona di rispetto di trecento metri dalla linea di battigia, negando rilievo a delimitazioni cartografiche più anguste (sentenza n. 24 del 2022).

L'andamento contraddittorio e perplessa del ricorso «si traduce nell'inidoneità del medesimo a evidenziare e spiegare il quomodo del preteso vulnus» (sentenza n. 176 del 2021 e precedenti ivi citati), determinando l'inammissibilità dell'impugnazione.

6.- Vanno infine esaminate le questioni riguardanti l'art. 39, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, che modifica l'art. 41 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1998, introducendo il comma 1-*bis*. Alle altre previsioni sui mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria, è aggiunta quella secondo la quale «i caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica non possono contenere più di due cartucce durante l'esercizio dell'attività venatoria ad eccezione della caccia al cinghiale per la quale possono contenere fino a cinque cartucce». Questa disposizione invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato su «armi, munizioni ed esplosivi» e «ordine pubblico e sicurezza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *d*) e *h*), Cost. Dal punto di vista contenutistico, le norme censurate non contrasterebbero con la legge statale, poiché ricalcano l'art. 13 della legge n. 157 del 1992; tuttavia, solamente lo Stato potrebbe approntare la disciplina legislativa in materia di utilizzo di armi da fuoco.

6.1.- La difesa della Regione deduce l'inammissibilità del motivo di ricorso, in quanto non si sarebbe in alcun modo considerato che lo statuto conferisce alla Sardegna competenza primaria in materia di caccia (art. 3, lettera *i*): mancando di compiere il confronto con lo statuto speciale, il ricorrente non potrebbe dedurre la violazione del riparto delle attribuzioni legislative.

L'eccezione non è fondata.

La giurisprudenza costituzionale, invero, richiede, ove venga sottoposta a censura di legittimità costituzionale una disposizione di legge di un soggetto ad autonomia speciale, che la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio avvenga attraverso l'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 25 del 2021, n. 109 del 2018 e n. 52 del 2017). Ha, però, chiarito che, ai fini dell'ammissibilità delle questioni, basta che, dal contesto del ricorso, emerga l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale, tramite una pur non diffusamente argomentata evocazione dei limiti di competenza fissati da quest'ultimo (sentenze n. 130 del 2020, n. 142 del 2015 e n. 288 del 2013). Tali elementi «vanno valutati anche in considerazione della radicalità della prospettazione operata dal Governo» (sentenza n. 153 del 2019; sentenze n. 43 e n. 174 del 2020).

Nel caso oggi in esame, il ricorrente - pur non motivando ampiamente sul punto - deduce l'esorbitanza delle disposizioni censurate dalle prerogative statutarie. Ciò è sufficiente a superare il vaglio di ammissibilità, giacché la contestazione ha un carattere di indubbia radicalità: quale che sia l'ambito materiale in esame, i legislatori regionali non potrebbero porre norme che regolino l'uso delle armi da fuoco, degli esplosivi e delle munizioni.

6.2.- La difesa insulare eccepisce altresì la carenza d'interesse all'impugnazione e la formulazione di questioni «ipotetiche», vista la conformità sostanziale delle previsioni censurate con la legislazione statale pertinente.

Tali rilievi sono privi di fondamento.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, «il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto» (sentenza n. 178 del 2018 e precedenti ivi richiamati). D'altro canto, l'«utilità che fonda l'interesse all'impugnazione attiene al «corretto inquadramento delle competenze legislative»» (sentenze n. 257 e n. 101 del 2021; nello stesso senso, sentenza n. 21 del 2022).

6.3.- Rimane quindi da valutare, nel merito, l'estraneità alle attribuzioni legislative regionali della materia attinta dall'art. 39, comma 1, lettera *b*), impugnato.



La prospettazione del ricorrente, che riconduce l'intervento normativo censurato alle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *d*) e *h*), Cost., è errata e, di conseguenza, le questioni sono non fondate per inconferenza dei parametri costituzionali evocati.

La legge reg. Sardegna n. 23 del 1998 contiene la disciplina sull'esercizio della caccia in Sardegna. L'art. 41 stabilisce che il cacciatore possa usare il «fucile con canna ad anima liscia o a canna rigata a caricamento singolo manuale o a ripetizione semiautomatica di calibro non inferiore a millimetri 5,6 con bossolo a vuoto di altezza non inferiore a millimetri 40 fino a due colpi, a ripetizione e semiautomatico, con caricatore contenente non più di due cartucce, oltre a quella in canna, di calibro non superiore al 12» (comma 1); che i «caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica non possono contenere più di due cartucce durante l'esercizio dell'attività venatoria ad eccezione della caccia al cinghiale per la quale possono contenere fino a cinque cartucce» (comma 1-*bis*, censurato); che il titolare della licenza di porto di fucile per uso di caccia è autorizzato, per il solo esercizio venatorio, a portare, oltre alle armi consentite, gli utensili da punta e da taglio atti alle esigenze venatorie (comma 4), essendo, comunque sia, «vietate tutte le armi e tutti i mezzi per l'esercizio venatorio non esplicitamente ammessi dal[lo stesso] articolo» (comma 3).

Le disposizioni impugnate si inseriscono, dunque, nella trama della legge regionale sull'attività venatoria, stabilendo, in accordo con la disciplina statale di settore, che, per la caccia al cinghiale, i caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica possono contenere fino a cinque cartucce, mentre negli altri casi possono contenerne fino a due. Dal punto di vista oggettivo, senza dubbio il legislatore regionale ha inteso incidere l'ambito materiale - di propria competenza ex art. 3, lettera *i*), dello statuto speciale - della caccia. Anche dal punto di vista funzionale, nel ponderare l'interesse dei cacciatori a dotarsi di strumenti di caccia efficaci e l'interesse generale alla protezione della fauna selvatica, la disciplina censurata non estende il proprio ambito di operatività oltre aspetti attinenti all'uso degli strumenti utili all'esercizio dell'attività venatoria, così evitando di invadere la competenza generale dello Stato sull'utilizzo delle armi da fuoco.

Da escludersi è pure il temuto riverbero della disciplina censurata sull'ordine pubblico. Il contenuto delle previsioni regionali è conforme alle norme statali, in particolare all'art. 13 della legge n. 157 del 1992; non può ritenersi, dunque, che venga alterato il punto di equilibrio fissato a livello statale, o che siano stati creati pericoli per l'ordine e la sicurezza, dovendosi concludere per la non fondatezza della questione anche sotto tale profilo (nello stesso senso, sentenza n. 9 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 61, della legge della Regione Sardegna 22 novembre 2021, n. 17 (Disposizioni di carattere istituzionale-finanziario e in materia di sviluppo economico e sociale), promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 117, commi primo, quest'ultimo in relazione alla legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000), e secondo, lettera s), in relazione agli artt. 135, 143, 145 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), 5 e 120 della Costituzione, nonché all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 60, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), in relazione agli artt. 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, 5 e 120 Cost., e all'art. 3 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;



3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere d) e h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_220248

N. 249

Sentenza 9 novembre - 13 dicembre 2022

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Pianificazione - Norme della Provincia autonoma di Trento - Convenzioni di lottizzazione stipulate fino al 31 dicembre 2012 - Proroga triennale - Asserito mancato adeguamento alla normativa statale - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Inammissibilità della questione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2015, n. 15, artt. 54, comma 1, e 121, comma 17.
- Costituzione, art. 3; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 5.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

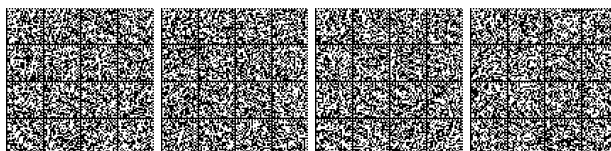
Presidente: Silvana SCIARRA;

Giudici: Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 54, comma 1, e 121, comma 17, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2015, n. 15 (Legge provinciale per il governo del territorio), promosso dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, nel procedimento vertente tra Fallimento Edilarcense srl e il Comune di Arco e altri, con ordinanza del 2 luglio 2020, iscritta al n. 220 del registro ordinanze 2021 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2022.



Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;
udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2022 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;
udito l'avvocato Francesco Saverio Bertolini per la Provincia autonoma di Trento;
deliberato nella camera di consiglio del 9 novembre 2022.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 54, comma 1, e 121, comma 17, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2015, n. 15 (Legge provinciale per il governo del territorio), «per contrasto con il principio di uguaglianza e parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., espressamente richiamato dagli articoli 4 e 5 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige come limite all'esercizio della potestà normativa primaria della Provincia autonoma di Trento nella materia dell'urbanistica». Le disposizioni censurate non prevedono la proroga triennale dei termini di validità ed efficacia delle convenzioni di lottizzazione stipulate fino al 31 dicembre 2012, a differenza di quanto disposto per il resto del territorio nazionale dall'art. 30, comma 3-*bis*, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98.

1.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere sull'impugnazione della delibera del Consiglio comunale del Comune di Arco 7 agosto 2019, n. 31, con la quale è stata adottata una variante al piano regolatore generale (PRG), nella parte in cui tale variante e tutti gli elaborati allegati danno atto dell'avvenuta decadenza di un piano di lottizzazione e, modificando la disciplina del vigente PRG, destinano le aree di proprietà della società ricorrente, sulle quali sorge un complesso industriale dismesso, a verde agricolo di interesse locale.

Le aree in questione, unitamente ad altre adiacenti, sono incluse dal PRG all'interno del perimetro di un piano di lottizzazione che ha individuato tre comparti edificatori, un ambito destinato a verde pubblico e un ambito destinato alla nuova viabilità di accesso all'area. Nel luglio 2008, il Comune di Arco ha approvato il piano di lottizzazione relativo a due dei tre comparti edificatori, che comprendono una porzione del citato complesso industriale; nell'ottobre 2008 il Comune e i proprietari interessati hanno sottoscritto la convenzione annessa al piano di lottizzazione.

Nel 2016, la società proprietaria delle aree su cui sorge il complesso industriale (Edilarcense *srl*) è stata dichiarata fallita; Fallimento Edilarcense *srl* con istanza dell'aprile 2017 ha chiesto al Comune di Arco «la sospensione dei termini di attuazione del suddetto piano di lottizzazione per motivi di forza maggiore, stante la pendenza della procedura fallimentare»; nel maggio 2017 il Comune ha rigettato l'istanza, ritenendo di non potere disporre della durata dei piani di lottizzazione, fissata per legge. Nell'agosto 2019, con l'impugnata variante, sul presupposto dell'intervenuta decadenza del piano di lottizzazione, il Comune di Arco ha modificato nei sensi anzidetti la destinazione urbanistica dell'area su cui insiste il complesso immobiliare. Nel settembre 2019 il Comune ha pubblicato l'avviso di adozione della variante e nel successivo ottobre Fallimento Edilarcense *srl* ha presentato osservazioni «per contestare la modifica della destinazione dell'area in questione, lamentando l'illogicità della destinazione a verde agricolo di un'area produttiva, dismessa e circondata da insediamenti residenziali».

1.2.- Il giudice rimettente dà ampiamente conto, tanto dei motivi che sorreggono la richiesta di annullamento della delibera impugnata e della subordinata richiesta di sollevare questione di legittimità costituzionale degli artt. 54, comma 1, e 121, comma 17, della legge prov. Trento n. 15 del 2015, quanto degli argomenti contrari spesi dal Comune di Arco e dalla Provincia autonoma di Trento, entrambi costituitisi nel giudizio amministrativo.

1.2.1.- Il TRGA riferisce, peraltro, che, con sentenza non definitiva del 30 giugno 2020, n. 98 di cui riporta integralmente la motivazione *in parte qua*, ha rigettato il ricorso lì dove lamenta l'illegittimità della delibera impugnata per il fatto che sarebbe stata adottata sul falso presupposto dell'avvenuta decadenza del piano di lottizzazione, che non si sarebbe invece verificata in ragione della proroga di cui all'art. 30, comma 3-*bis*, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito.

In tale decisione, il giudice rimettente ha escluso che detta disposizione statale sia riconducibile, come prospettato dal ricorrente, alla materia di competenza legislativa esclusiva dell'«ordinamento civile», perché le convenzioni di lottizzazione rientrano nella materia «urbanistica e piani regolatori» che lo statuto speciale attribuisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano: convenzioni che trovano disciplina negli artt. 49 e seguenti della legge prov. Trento n. 15 del 2015.



La riconducibilità della richiamata disposizione statale alla materia dell'urbanistica sarebbe dimostrata, inoltre, dalla circostanza che il legislatore nazionale «intendeva senz'altro ampliare l'efficacia temporale dei piani di lottizzazione e non solo delle convenzioni che [...] sono parte integrante dei piani di lottizzazione». D'altra parte, l'art. 49, comma 1, della legge prov. Trento n. 15 del 2015 stabilirebbe che «gli strumenti urbanistici attuativi assolvono, prevalentemente, alla funzione di specificare e sviluppare le previsioni degli strumenti urbanistici generali», così come i successivi articoli «disciplinano prevalentemente proprio la c.d. funzione urbanistica di regolazione».

L'ascrizione delle convenzioni alla materia dell'urbanistica troverebbe conferma, d'altro canto, nella circostanza che «secondo la unanime giurisprudenza della Corte costituzionale, delle Sezioni unite della Corte di cassazione e dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, tali accordi non possono essere qualificati come strumenti di matrice civilistica».

Nella medesima sentenza non definitiva, il TRGA ha inoltre affermato che la possibilità o meno di ricondurre l'art. 30, comma 3-*bis*, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, alle materie «tutela della concorrenza» o «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» - come altresì sostenuto dal ricorrente - non può portare ad annullare la delibera impugnata: e ciò perché in tali materie, in base all'art. 10 della legge di revisione costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), il legislatore statale non può adottare leggi direttamente applicabili nelle regioni a statuto speciale.

1.2.2.- Diverse devono essere, sostiene il giudice *a quo*, le considerazioni per quel che concerne la subordinata richiesta del ricorrente di sollevare questione di legittimità costituzionale.

A tale riguardo, il giudice trentino osserva che Fallimento Edilarcense srl lamenta che la legislazione provinciale non si sia adeguata, nel termine di sei mesi fissato dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), alla disciplina posta dall'art. 30, comma 3-*bis*, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito. A parere della società ricorrente, infatti, tale ultima disposizione rientrerebbe tra le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, sicché gli artt. 54, comma 1, e 121, comma 17, della legge prov. Trento n. 15 del 2015 - non prevedendo la proroga triennale delle convenzioni di lottizzazione stipulate sino al 31 dicembre 2012, disposta invece dalla norma statale - sarebbero costituzionalmente illegittimi per violazione tanto degli artt. 4 e 5 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, quanto dell'art. 3 Cost., perché la predetta proroga si applica su tutto il territorio nazionale ma non anche in quello regionale.

1.3.- Il giudice *a quo*, ampiamente richiamata la sentenza di questa Corte n. 93 del 2019 che avrebbe «illustrato» il meccanismo di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, osserva che per valutare la non manifesta infondatezza della riferita questione di legittimità costituzionale «assume rilievo decisivo [stabilire] se l'adozione, da parte del legislatore statale, di una misura emergenziale come la proroga triennale del termine di efficacia delle convenzioni di lottizzazione stipulate sino al 31 dicembre 2012 abbia determinato o meno, in capo al legislatore provinciale, l'obbligo di adeguare la propria legislazione a quella sopravvenuta statale».

Con riferimento a tale aspetto, il TRGA osserva che, se è vero che la «fissazione di norme in materia di attività amministrativa non figura tra le materie espressamente rimesse alla competenza esclusiva o concorrente dello Stato», pur tuttavia a far propendere per la competenza statale starebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *l)* e *m)*, Cost., laddove attribuisce allo Stato il compito di disciplinare in via esclusiva le materie, rispettivamente, «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Ciò troverebbe conferma tanto nell'art. 29 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) - che indica, ai commi 2-*bis* e 2-*ter*, le disposizioni della medesima legge che attengono ai livelli essenziali delle prestazioni - quanto nella sentenza n. 207 del 2012 di questa Corte, la quale avrebbe affermato che anche l'attività amministrativa può assurgere alla qualifica di prestazione della quale lo Stato deve fissare un livello essenziale.

Ciò premesso, il giudice amministrativo rimettente rileva che le cosiddette convenzioni urbanistiche rientrano «nel più ampio genus degli accordi sostitutivi di cui all'art. 11 della legge n. 241/1990», articolo quest'ultimo che è indicato dal predetto art. 29 tra le disposizioni che si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche, ivi comprese le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Poiché le norme di cui all'art. 11 non si limiterebbero a fissare livelli essenziali delle prestazioni, ma richiederebbero «un'uniforme ed omogenea applicazione su tutto il territorio nazionale, perché attengono all'efficacia e all'invalidità dell'accordo amministrativo, al pari di quelle inserite nel capo IV-*bis* della legge n. 241/1990», ne conseguirebbe che dovrebbe incontrare uniforme ed omogenea applicazione sul territorio nazionale anche la proroga triennale di cui all'art. 30, comma 3-*bis*, del d.l. n. 69 del 2013, come



convertito, benché si tratti di «norma ad efficacia temporanea e con riferimento ad una specifica categoria di accordi sostitutivi, quelli che attengono alla formazione dei piani di lottizzazione». D'altra parte, osserva il TRGA, anche la Provincia autonoma di Trento in atti avrebbe rilevato che tale proroga «costituisce un limite al c.d. potere conformativo dell'Amministrazione».

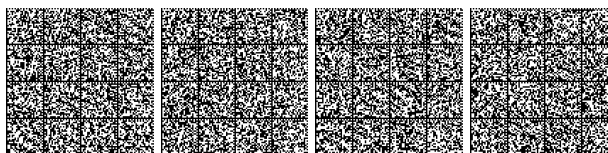
1.4.- Al contempo, il giudice rimettente esclude abbiano fondamento gli argomenti della Provincia autonoma di Trento volti a escludere l'applicabilità nel territorio provinciale della disposizione statale e, in subordine, a prospettare l'illegittimità costituzionale di quest'ultima per contrasto con il principio di proporzionalità. L'art. 30, comma 3-*bis*, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, infatti, andrebbe collocato nell'ambito delle raccomandazioni rivolte all'Italia nel quadro del semestre europeo 2013, incentrate sulla necessità di potenziare l'efficienza della pubblica amministrazione e di semplificare il quadro amministrativo e normativo, necessità non a caso - sostiene il TRGA rimettente - riprese dal legislatore nazionale nelle premesse al richiamato decreto-legge.

Il giudice *a quo* conviene con le amministrazioni resistenti nel giudizio principale che il citato art. 30, comma 3-*bis*, non possa includersi tra le «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», in quanto per essere tale dovrebbe costituire «un elemento coesistente alla riforma economico-sociale, in quanto la [caratterizza] o [forma] la base del suo sviluppo normativo» (è citata la sentenza n. 482 del 1995 di questa Corte). Allo stesso tempo, si pone in evidenza che lo stesso Tribunale rimettente, in altra pronuncia, ha già rilevato la natura eccezionale della normativa statale e la conseguente necessità di interpretare in senso restrittivo il suo ambito applicativo, anche al fine di contenere entro quanto strettamente necessario «la compressione dell'autonomia costituzionalmente garantita ai comuni nella disciplina dell'assetto del proprio territorio».

Secondo il giudice rimettente, peraltro, tutto ciò non esclude che l'art. 30, comma 3-*bis*, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, sia volto «a perseguire rilevanti “interessi nazionali”», che pure condizionano la potestà legislativa provinciale ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, e che debba ricevere uniforme e omogenea applicazione sul territorio nazionale «in ragione della cornice in cui si inserisce», poiché altrimenti si legittimerebbe «un'irragionevole e ingiustificata disparità di trattamento, in contrasto con il principio di uguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost. e richiamato dagli articoli 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972». Conclusioni, queste, che portano il TRGA di Trento a escludere che la disposizione statale valga per le sole regioni a statuto ordinario, come sostenuto dalla Provincia autonoma di Trento sulla base del fatto che il legislatore statale non ha «palesato tale intendimento», come invece ha fatto al comma 1 del medesimo art. 30 del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione statale «impone di ritenere che il legislatore nazionale abbia preso in considerazione l'intero territorio nazionale, sì da non incorrere in una palese violazione del principio d'uguaglianza». Il giudice rimettente esclude, dunque, che abbiano fondamento i dubbi di legittimità costituzionale prospettati, sulla normativa statale, dalla Provincia autonoma di Trento.

1.5.- Il giudice *a quo*, pertanto, ritiene non manifestamente infondata la seguente questione: «se gli articoli 54, comma 1, e 121, comma 7 (*recte*: comma 17), della legge provinciale n. 15/2015, nella parte in cui non prevedono, a differenza di quanto si verifica sul resto del territorio nazionale, la proroga triennale dei termini di validità ed efficacia delle convenzioni di lottizzazione stipulate fino al 31 dicembre 2012, siano costituzionalmente illegittimi - per contrasto con il principio di uguaglianza e parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., espressamente richiamato dagli articoli 4 e 5 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige come limite all'esercizio della potestà normativa primaria della Provincia autonoma di Trento nella materia dell'urbanistica - in ragione del mancato adeguamento (ai sensi dell'art. 2, del decreto legislativo n. 266/1992) degli stessi articoli 54, comma 1, e 121, comma 7 (*recte*: 17), della legge provinciale n. 15/2015 a quanto previsto dall'art. 30, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 69/2013, convertito dalla legge n. 98/2013, nonostante il decorso del termine di sei mesi successivi alla pubblicazione della legge di conversione n. 98/2013 nella *Gazzetta Ufficiale*».

1.6.- In punto di valutazione sulla rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale, il TRGA di Trento osserva che la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate «determinerebbe il venir meno del presupposto in base al quale è stata adottata l'impugnata delibera». Il Comune di Arco, inoltre, avrebbe correttamente escluso l'applicazione dell'art. 54, comma 1-*bis*, della legge prov. Trento n. 15 del 2015, inserito dall'art. 22, comma 7, lettera *a*), della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12 (Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020) - il quale prevede che il Comune possa prorogare, al ricorrere di taluni presupposti, l'efficacia dei piani attuativi - in quanto detta possibilità è riferita ai soli piani attuativi non ancora scaduti, quando invece nella fattispecie per cui è causa «il piano attuativo risulta ad oggi scaduto proprio per effetto della sua mancata ricomprensione nel regime di proroga contemplato dall'art. 30, comma 3-*bis*».



2.- Con atto del 2 febbraio 2022, si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, parte nel giudizio *a quo*, chiedendo che sia dichiarata l'inammissibilità o, comunque, la non fondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale.

2.1.- In punto di ammissibilità, la difesa provinciale rileva, innanzitutto e diffusamente, che sarebbe erronea l'interpretazione della disposizione statale invocata a parametro, con conseguente mancata dimostrazione della rilevanza. L'art. 30, comma 3-*bis*, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, infatti, non conterrebbe «la previsione della proroga triennale della validità degli strumenti di pianificazione cui accedono le convenzioni di lottizzazione», che il giudice *a quo* ricava invece attraverso un'interpretazione in via estensiva del dettato normativo. Interpretazione, questa, ritenuta non condivisibile essenzialmente perché piani e convenzioni di lottizzazione avrebbero una diversa efficacia.

La Provincia autonoma di Trento ritiene inoltre, anche alla luce della ricostruzione dei fatti di causa proposta nell'atto difensivo, che il TRGA non avrebbe motivato sulla rilevanza, in quanto non ha chiarito perché la disposizione statale sarebbe applicabile nel giudizio *a quo*. Il giudice rimettente, infatti, non avrebbe dato conto «dei termini di efficacia e di fine e inizio lavori stabiliti nella convenzione di lottizzazione, né della attuazione della convenzione stessa», considerato che l'inattuazione nei termini della convenzione la rende «del tutto inefficace».

2.2.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale sarebbe comunque non fondata, innanzitutto perché la normativa statale «non reca la previsione della proroga dell'efficacia dei piani di lottizzazione».

Richiamati gli argomenti già offerti a dimostrazione della distinzione tra efficacia delle convenzioni e efficacia dei piani, la difesa provinciale osserva che anche nell'ordinamento provinciale è stata mantenuta ferma tale distinzione, stabilendo che le convenzioni devono fissare i termini, non superiori a dieci anni, per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione, mentre i piani hanno efficacia decennale: ciò tanto ai sensi degli artt. 54 e 67 della legge della Provincia autonoma di Trento 5 settembre 1991, n. 22 (Ordinamento urbanistico e tutela del territorio), tanto ai sensi degli artt. 41 e 52 della legge della Provincia autonoma di Trento 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio), quanto, infine, ai sensi dei vigenti artt. 49, 54 e 121 della legge prov. Trento n. 15 del 2015.

Vero è, continua la Provincia autonoma, che «tra convenzione di lottizzazione e corrispondente piano (di lottizzazione o di attuazione ad iniziativa privata) sussiste una relazione di accessorietà», ma ciò non significa che esse si pongano in un rapporto sinallagmatico. Secondo la giurisprudenza, «solo l'attuazione degli obblighi di urbanizzazione consente al lottizzante di procedere nella realizzazione degli interventi edilizi di suo interesse anche oltre il termine di efficacia del piano» (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 5 dicembre 2013, n. 5807). Tale principio giurisprudenziale di tutela del lottizzante adempiente, che troverebbe peraltro esplicitazione nell'art. 54, comma 2, della legge prov. Trento n. 15 del 2015, consentirebbe dunque «di ritenere che la proroga triennale della convenzione di lottizzazione non implichi necessariamente la proroga del relativo piano, posto che in via pretoria l'interesse del lottizzante adempiente trova comunque tutela».

Al contempo, ancora la giurisprudenza ha affermato che del mancato rispetto degli obblighi di urbanizzazione il comune può chiamare a risponderne il lottizzante, pretendendone l'adempimento anche oltre il termine previsto dalla convenzione. Da ciò se ne deve ricavare, a parere della Provincia autonoma di Trento, che lo scopo perseguito dal legislatore statale con la proroga delle convenzioni sia soltanto quello di «sottrarre i lottizzanti all'esercizio, da parte dei comuni, delle azioni convenzionalmente ad essi spettanti per compulsare l'adempimento delle convenzioni», senza incidere sui termini di efficacia dei piani rimessi invece ai comuni competenti.

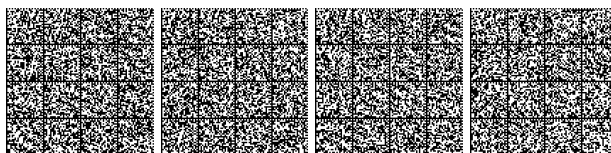
Tutto ciò considerato, secondo la difesa provinciale non è fondata la pretesa del giudice *a quo* «dell'adeguamento della disciplina legislativa provinciale relativa all'efficacia dei piani attuativi alla disciplina statale di proroga dell'efficacia delle convenzioni di lottizzazione».

2.3.- La Provincia autonoma di Trento, ad ogni modo, reputa non fondata la questione di legittimità costituzionale anche ove si volesse ritenere che l'art. 30, comma 3-*bis*, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, abbia comportato la proroga triennale dei piani di lottizzazione.

Proprio in ragione della diversità degli strumenti di pianificazione urbanistica nell'ordinamento provinciale trentino, questa Corte avrebbe già escluso, con la sentenza n. 1164 del 1988, che possa darsi una disparità di trattamento ove la disciplina provinciale sia diversa da quella statale.

2.4.- La difesa provinciale, comunque, conclude ribadendo che la normativa statale non ha prorogato l'efficacia dei piani attuativi, ma soltanto quella delle convenzioni urbanistiche, che è espressione dell'autonomia negoziale dei contraenti.

3.- In data 18 ottobre 2022, la Provincia autonoma di Trento ha depositato memoria con la quale ha ribadito la richiesta di dichiarare l'inammissibilità o la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale.



3.1.- Sinteticamente richiamati gli argomenti proposti nell'atto di costituzione, la difesa provinciale, per quel che concerne l'ambito di applicazione dell'art. 30, comma 3-*bis*, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, riferisce di due sentenze del Consiglio di Stato (sezione quarta, 23 dicembre 2021, n. 8550 e n. 8549) che hanno ritenuto operante la proroga anche con riferimento ai termini di validità dei piani, «i quali rappresentano, sul piano giuridico, l'antefatto rispetto al quale le convenzioni, gli accordi ed i contratti accedono, nell'ottica, oramai dominante nella gestione del governo del territorio, della programmazione negoziata e dell'urbanistica consensuale». Quest'approdo ermeneutico sarebbe stato oggi possibile in ragione di quanto previsto dall'art. 10, comma 4-*bis*, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, nonché dall'art. 10-*septies*, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 20 maggio 2022, n. 51: si tratta di due disposizioni che hanno previsto un'ulteriore proroga triennale, riferendola espressamente anche ai piani e disponendone l'applicabilità anche a convenzioni e piani prorogati con l'art. 30, comma 3-*bis*, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito. Secondo la Provincia autonoma di Trento, la più recente normativa statale dovrebbe qualificarsi quale interpretazione autentica.

Pur tuttavia, secondo la Provincia autonoma, il giudice *a quo* avrebbe dovuto dimostrare l'applicabilità della proroga di cui al più volte richiamato art. 30, comma 3-*bis*, tanto alla convenzione, quanto al piano, mentre il TRGA «non ha minimamente dato conto del termine di efficacia della convenzione urbanistica (ossia del termine di sei anni per la realizzazione delle opere ivi previsto oltre che della facoltà di proroga già prevista in convenzione e non richiesta dal ricorrente)». Se, infatti, il termine di efficacia della convenzione fosse già scaduto alla data di instaurazione del contenzioso giurisdizionale - il che è quanto ritiene la Provincia autonoma di Trento, anche ove lo si ritenesse prorogato - «al Comune sarebbe in ogni caso preclusa la proroga convenzionale del termine di realizzazione delle edificazioni e dell'urbanizzazione, in quanto già scaduto, ed il lottizzante si troverebbe esposto all'applicazione delle sanzioni per il ritardo previste in convenzione oltre che all'esercizio, doveroso da parte del comune, di azioni volte all'adempimento della convenzione». Ne discende che il giudice rimettente avrebbe dovuto accertare prima l'effetto della proroga sulla convenzione e solo in un secondo momento quella sul piano.

3.2.- Per quel che concerne il merito della questione di legittimità costituzionale, la Provincia autonoma rammenta, per un verso, di avere potestà legislativa primaria in materia di «urbanistica e piani regolatori», ai sensi dell'art. 8, numero 5), dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, e di avere potestà amministrativa in tale materia ai sensi dell'art. 16 del medesimo statuto; per un altro, che la materia urbanistica è altresì disciplinata dal d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche).

3.2.1.- Ciò premesso, rileva che la disciplina provinciale delle convenzioni urbanistiche e dei piani di attuazione è riconducibile alla potestà legislativa primaria di cui all'art. 8, numero 5), dello statuto speciale, in quanto nel concludere le convenzioni l'amministrazione esercita il potere amministrativo di attuazione dello strumento urbanistico primario.

Non sarebbe d'ostacolo a questa valutazione il fatto che il potere amministrativo sia esercitato nella forma consensuale degli accordi tra pubblica amministrazione e privato, i quali, secondo la giurisprudenza amministrativa, non possono essere considerati strumenti di matrice civilistica, sicché gli accordi ex art. 11 della legge n. 241 del 1990 non ricadono sotto la disciplina del diritto privato.

Tutto ciò considerato, «la durata delle convenzioni urbanistiche e dei piani attuativi non è riconducibile alla materia del diritto civile, bensì alla materia dell'urbanistica», sicché non si porrebbe - sostiene la difesa provinciale - un'esigenza di uguaglianza di trattamento, sottesa alla materia «ordinamento civile», tale da ritenere necessaria anche nell'ordinamento provinciale la proroga triennale delle convenzioni di lottizzazione.

3.2.2.- La Provincia autonoma di Trento esclude, altresì, che l'art. 30, comma 3-*bis*, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, integri «una norma di tutela di un interesse nazionale» cui il legislatore provinciale si sarebbe dovuto adeguare.

A tale proposito, ulteriormente richiamata la sentenza di questa Corte n. 1164 del 1988 già citata nell'atto di costituzione, la difesa provinciale osserva che a escludere la violazione del principio d'eguaglianza starebbe anche la circostanza che l'applicazione della proroga triennale sul territorio trentino avrebbe riguardato due sole fattispecie, una delle quali è quella di cui al giudizio *a quo*, la cui convenzione è «completamente inattuata».

La normativa statale, inoltre, non potrebbe considerarsi - come fa invece il giudice *a quo* - una misura di semplificazione o di riduzione di oneri amministrativi, ma deve invece ritenersi «una misura di agevolazione economica, in quanto sottrae il lottizzante alla responsabilità patrimoniale derivante dal ritardo nell'adempimento delle obbligazioni assunte». Peraltro, di una tale esigenza il legislatore provinciale avrebbe tenuto conto tanto con l'art. 22, comma 7, lettera *a*), della legge prov. Trento n. 12 del 2019, il quale ha inserito il comma 1-*bis* all'art. 54 della legge prov. Trento



n. 15 del 2015, quanto con l'art. 41, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Trento 13 maggio 2020, n. 3 (Ulteriori misure di sostegno per le famiglie, i lavoratori e i settori economici connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 e conseguente variazione al bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2020-2022), che hanno attribuito ai comuni la possibilità di prorogare i termini previsti nella convenzione per l'adempimento delle obbligazioni assunte.

La difesa provinciale conclude, infine, rilevando che questa Corte avrebbe già affermato che un interesse nazionale potrebbe condizionare la potestà legislativa regionale solo se «insuscettibile di frazionamento o localizzazione territoriale» (sono richiamate le sentenze n. 49 del 1987 e n. 177 del 1986) o quando appaia così «imperativo o stringente oppure esiga una soddisfazione così urgente da non poter essere adeguatamente perseguito, avendo sempre presenti i valori costituzionali da garantire, dall'intervento normativo di singole regioni (o province autonome)» (sentenza n. 177 del 1988): non corrispondendo la proroga di cui all'art. 30, comma 3-*bis*, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, a un imperativo stringente del genere, il legislatore provinciale non era obbligato a recepirlo nell'esercizio della competenza legislativa primaria in materia di «urbanistica e piani regolatori».

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 54, comma 1, e 121, comma 17, della legge prov. Trento n. 15 del 2015, «nella parte in cui non prevedono, a differenza di quanto si verifica sul resto del territorio nazionale, la proroga triennale dei termini di validità ed efficacia delle convenzioni di lottizzazione stipulate fino al 31 dicembre 2012». Il mancato adeguamento dell'ordinamento provinciale, entro il termine semestrale di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, a quanto stabilito dall'art. 30, comma 3-*bis*, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito - che ha stabilito detta proroga - renderebbe costituzionalmente illegittime le disposizioni censurate «per contrasto con il principio di uguaglianza e parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., espressamente richiamato dagli articoli 4 e 5 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige come limite all'esercizio della potestà normativa primaria della Provincia autonoma di Trento nella materia dell'urbanistica».

1.1.- Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a decidere sull'impugnazione d'una delibera del Comune di Arco del 7 agosto 2019 con la quale è stata adottata una variante al piano regolatore generale (PRG), nella parte in cui tale variante e tutti gli elaborati allegati danno atto dell'avvenuta decadenza di un piano di lottizzazione e, modificando il vigente PRG, destinano le aree di proprietà della società ricorrente nel giudizio *a quo* a verde agricolo di interesse locale.

Secondo il TRGA, la richiesta declaratoria d'illegittimità costituzionale, estendendo anche al territorio provinciale la proroga triennale delle convenzioni di lottizzazione disposta dal legislatore statale, farebbe venire meno il presupposto - la decadenza del piano di lottizzazione, approvato il 28 luglio 2008 - in base al quale è stato adottato l'atto impugnato.

2.- La difesa della Provincia autonoma di Trento, costituitasi in giudizio, nel ricostruire i fatti di causa e i contenuti dell'ordinanza di rimessione, riferisce che la convenzione di cui al giudizio principale è stata sottoscritta in data 23 ottobre 2008, prevedeva l'urbanizzazione e l'edificazione entro 6 anni dalla sottoscrizione, contemplava la possibilità di prorogare detto termine fino a dieci anni, in caso di necessità, dietro accordo tra le parti e previa autorizzazione della Giunta comunale. Viene precisato, poi, che la delibera comunale impugnata nel giudizio *a quo* è stata adottata a fronte della completa inattuazione del piano.

Ciò premesso, la Provincia autonoma di Trento eccepisce l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale. Il TRGA non avrebbe motivato sulla rilevanza, in quanto non avrebbe chiarito perché la proroga delle convenzioni di lottizzazione disposta dal legislatore statale, ove estesa all'ordinamento provinciale, dovrebbe trovare applicazione anche nel giudizio *a quo*, che verte sull'impugnazione di una delibera di variante del PRG adottata sul presupposto della decadenza del piano di lottizzazione. Il giudice rimettente, infatti, non ha dato conto «dei termini di efficacia e di fine e inizio lavori stabiliti nella convenzione di lottizzazione, né della attuazione della convenzione stessa», circostanze rilevanti, in quanto, fra l'altro, l'inattuazione nei termini della convenzione la rende, secondo la giurisprudenza amministrativa, «del tutto inefficace».

2.1.- L'eccezione è fondata.



Le convenzioni di lottizzazione, assieme ai correlati piani, sono espressive del crescente ruolo che ha assunto il soggetto privato nella gestione del governo del territorio, secondo l'ottica della cosiddetta urbanistica consensuale. L'adozione dei piani di lottizzazione, infatti, è proposta dai titolari delle aree oggetto di regolazione urbanistica, i quali si impegnano a realizzare le opere di urbanizzazione primaria e a concorrere alla realizzazione di quelle di urbanizzazione secondaria: impegno che è formalizzato con la sottoscrizione della convenzione di lottizzazione (art. 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, recante «Legge urbanistica»). Si è dunque dinanzi a due atti diversi, per quanto connessi: il piano di lottizzazione, approvato dal comune, e la convenzione di lottizzazione, che del primo è eventuale attuazione, stipulata dall'ente locale e dal proprietario delle aree.

Quanto ai termini di efficacia dell'uno e delle altre, che è quanto qui più rileva, l'art. 28, quinto comma, numero 3), della legge urbanistica del 1942 espressamente stabilisce che è la convenzione stessa a dover prevedere «i termini non superiori ai dieci anni» entro i quali devono essere ultimate le opere di urbanizzazione. Quanto ai piani di lottizzazione, la giurisprudenza amministrativa, in assenza di espressa indicazione legislativa, pacificamente applica agli stessi il termine decennale previsto dall'art. 16, quinto comma, della medesima legge per i piani particolareggiati.

Nell'esercizio della propria potestà normativa primaria in materia di «urbanistica e piani regolatori», la Provincia autonoma di Trento ha similmente disciplinato i termini di efficacia. L'art. 54, comma 1, della legge prov. Trento n. 15 del 2015 dispone, infatti, che «[i] piani attuativi hanno efficacia decennale, a decorrere dalla data di efficacia della delibera che li approva»; l'art. 49, comma 6, lettera e), numero 5), stabilisce che è la convenzione a dover individuare i termini, non superiori a dieci anni dalla data di approvazione del piano, per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione. Tale disciplina provinciale, che il giudice rimettente reputa applicabile alla fattispecie del giudizio *a quo* in base a quanto disposto dall'art. 121, comma 17, della medesima legge provinciale, è peraltro sostanzialmente identica a quanto già stabilivano al riguardo, rispettivamente, gli artt. 52, comma 3, e 41 della legge prov. Trento n. 1 del 2008.

2.2.- A fronte della possibilità, legislativamente prevista, che la convenzione di lottizzazione abbia termini d'efficacia diversi, e più brevi, di quello decennale del relativo piano, il giudice rimettente non dà conto, in alcun modo, dei termini previsti dalla convenzione stipulata tra la società ricorrente e il Comune di Arco.

La lacunosità nella descrizione della fattispecie dell'ordinanza di rimessione, su questo punto, non consente a questa Corte di effettuare il controllo circa la non implausibilità della motivazione adottata sulla rilevanza della questione.

Nel giudizio *a quo*, infatti, è impugnata una delibera di variante del PRG del Comune di Arco adottata nell'agosto del 2019, a circa undici anni dall'approvazione del piano di lottizzazione. In punto di rilevanza, il TRGA rimettente avrebbe dovuto dimostrare che l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale - con conseguente previsione anche nell'ordinamento provinciale, a far data dal sesto mese successivo alla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della normativa statale, di una proroga triennale delle convenzioni di lottizzazione stipulate entro il 31 dicembre 2012 - avrebbe reso illegittima la delibera innanzi a sé impugnata, in quanto adottata a convenzione non scaduta. L'ordinanza di rimessione, invece, non offre alcuna indicazione circa i termini di efficacia previsti dalla convenzione *de qua* e, dunque, sugli effetti che l'eventuale proroga avrebbe su di essa.

Deve rilevarsi, peraltro, che tali indicazioni sarebbero state tanto più necessarie alla luce di quanto affermato in atti dalla Provincia autonoma di Trento, la quale ha riferito che la convenzione di cui al giudizio *a quo* aveva stabilito in sei anni dalla data della sottoscrizione, avvenuta il 23 ottobre 2008, i termini per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione. Se ne deve trarre che, anche ove nell'ordinamento provinciale fosse prevista una proroga identica a quella di cui alla normativa statale, come richiesto dal giudice rimettente, i termini di cui alla convenzione relativa al caso di specie sarebbero spirati il 23 ottobre 2017, ovvero circa due anni prima dell'adozione della delibera impugnata; a tacer d'ogni altra considerazione, va rammentato che secondo la giurisprudenza amministrativa «costituisce *jus receptum* che la scadenza [della convenzione] determini la riespansione della piena potestà pianificatoria del Comune, in modo da escludere che gli originari lottizzanti possano vantare aspettative giuridicamente qualificate» (in questi termini, di recente, Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 4 maggio 2020, n. 2843).

La carente descrizione della fattispecie del giudizio principale determina, per costante giurisprudenza di questa Corte, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per difetto di motivazione sulla rilevanza (da ultimo, sentenze n. 196, n. 33 e n. 28 del 2022; n. 137 e n. 114 del 2021)..



3.- La questione di legittimità costituzionale è inammissibile anche sotto altro profilo.

Il TRGA, al termine dell'ordinanza di rimessione, formula espressamente i termini della questione sollevata, ritenendo che la normativa provinciale censurata sia in «contrasto con il principio d'eguaglianza e parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost., espressamente richiamato dagli articoli 4 e 5 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige come limite all'esercizio della potestà normativa primaria della Provincia autonoma di Trento nella materia dell'urbanistica». Che il dubbio di legittimità costituzionale del giudice rimettente sia riferito alla violazione dell'art. 3 Cost. parrebbe confermato da quelle considerazioni, più volte offerte in motivazione, dirette a lamentare l'irragionevole e ingiustificata disparità di trattamento che vi sarebbe ove la proroga delle convenzioni di lottizzazione ex art. 30, comma 3-bis, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito, non valesse anche nell'ordinamento provinciale trentino.

Al contempo, larga parte dell'ordinanza di rimessione sembrerebbe lamentare non tanto una diretta violazione dell'art. 3 Cost., quanto un superamento da parte del legislatore provinciale dei limiti che lo statuto speciale pone all'esercizio della potestà legislativa primaria nella materia «urbanistica e piani regolatori». Ciò non solo perché, nell'ambito della motivazione offerta dal giudice *a quo*, è ricorrente il riferimento a detta potestà legislativa primaria, ma soprattutto perché viene espressamente esclusa la possibilità di far rientrare il citato art. 30, comma 3-bis, tra le «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», ma non anche quella di considerarla disposizione volta a perseguire «interessi nazionali»: formule, queste, entrambe adoperate dall'art. 4 dello statuto speciale nell'individuare i limiti cui è sottoposta la potestà legislativa regionale e, mercé il richiamo adoperato nel successivo art. 5, la potestà legislativa provinciale.

L'irrisolta individuazione, da parte del giudice rimettente, del parametro costituzionale, alla stregua del quale questa Corte è chiamata a scrutinare la legittimità costituzionale delle disposizioni censurate, rende la motivazione contraddittoria in ordine alla non manifesta infondatezza della questione, che risulta dunque inammissibile anche sotto questo profilo (sentenze n. 136 del 2022 e n. 46 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 54, comma 1, e 121, comma 17, della legge della Provincia autonoma di Trento 4 agosto 2015, n. 15 (Legge provinciale per il governo del territorio), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2022.

F.to:

Silvana SCIARRA, *Presidente*

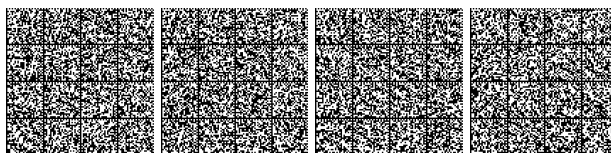
Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

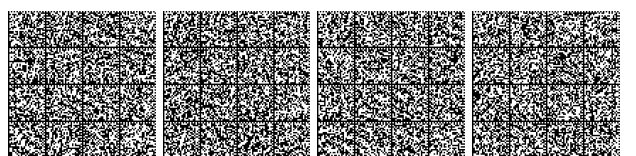
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 83

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 ottobre 2022
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Rendiconto generale per l'esercizio 2019 - Prevista quantificazione delle quote di disavanzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Armonizzazione dei bilanci pubblici - Norme della Regione Abruzzo - Previsto rendiconto generale per l'esercizio 2019 e documenti allegati.

– Legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 19 (Rendiconto generale per l'esercizio 2019), intero testo [e, in particolare, art. 18, comma 3, e Relazione sulla gestione (A/1) e allegati collegati].

Ricorso ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso in virtù di legge dall'Avvocatura generale dello Stato (fax: 06/96514000; indirizzo pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Abruzzo (c.f. 80003170661), in persona del Presidente *pro tempore* della giunta regionale, con sede a L'Aquila, in via Leonardo Da Vinci n. 6, e con domicilio digitale presso il seguente indirizzo di posta elettronica certificata: contenzioso@pec.regione.abruzzo.it - per la declaratoria della illegittimità costituzionale della legge regionale n. 19 del 3 agosto 2022 recante: «Rendiconto generale per l'esercizio 2019», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 120 - Speciale - del 24 agosto 2022, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 19 ottobre 2022.

PREMESSE DI FATTO

Nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 120 - Speciale - del 24 agosto 2022 è pubblicata la legge regionale n. 19 del 3 agosto 2022, intitolata «Rendiconto generale per l'esercizio 2019».

Tale legge è stata preceduta dalla legge regionale n. 18 del 2022, recante l'approvazione del rendiconto generale per l'esercizio 2018, già oggetto di impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso n. 79 del 2022.

Difatti, anche le disposizioni della legge *de qua* — al pari di quelle già oggetto di impugnazione — si pongono in contrasto:

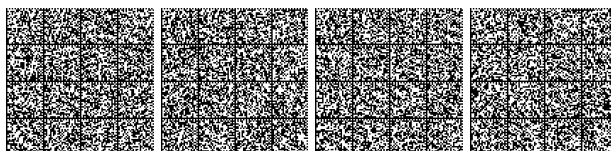
a) con l'art. 117, comma 2, lettera *e)* della Costituzione, in quanto eccedono dalle competenze legislative delle regioni e invadono quelle riservate in via esclusiva allo Stato in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici»; nonché,

b) con l'art. 136, comma 1 della Costituzione, nella parte in cui violano il giudicato costituzionale di cui alla sentenza n. 235 del 2021.

Pertanto, la suddetta legge viene impugnata con il presente ricorso *ex art.* 127 della Costituzione affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

MOTIVI DI DIRITTO

Al fine di illustrare le censure di costituzionalità sopra indicate, giova premettere che codesta ecc.ma Corte, con la sentenza n. 235 del 2021, ha dichiarato costituzionalmente illegittime le disposizioni contenute nei bilanci di previsione della Regione Abruzzo per gli anni 2018-2020 e 2019-2021, relative alle quote di disavanzo riferite agli anni 2014 e 2015, da imputare ai singoli esercizi finanziari in applicazione dei commi 779, 780 e 782, dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017.



In particolare, codesta ecc.ma Corte ha dichiarato l'incostituzionalità sia dell'art. 8, comma 1, lettera a) della legge regionale n. 7 del 2018, recante il «Bilancio di previsione finanziario 2018-2020», sia dell'art. 8, comma 1, lettere a) e c), della legge regionale n. 2 del 2019, recante il «Bilancio di previsione finanziario 2019-2021».

Difatti, in relazione alle suddette disposizioni, codesta ecc.ma Corte ha ritenuto «costituzionalmente illegittima l'iscrizione, in parte spesa dei bilanci preventivi relativi agli esercizi 2018 e 2019, di disavanzi convenzionalmente predeterminati e gravemente sottostimati», in quanto non veniva previsto «alcuno stanziamento per il recupero del deficit rinveniente dagli esercizi finanziari 2015, 2016 e 2017, risultanti dai rendiconti degli anni 2014-2017 già approvati e parificati dalla Corte dei conti».

Siffatto *modus operandi* pregiudicava il corretto calcolo del risultato di amministrazione, giacché — attraverso di esso — veniva «a essere sostituita una mera espressione matematica alla corretta determinazione degli effetti delle dinamiche attive e passive di bilancio relative ai suddetti rendiconti e a quelli degli esercizi successivi», comportando «il travolgimento dell'intera programmazione e della correlata rendicontazione»; elementi necessari «per custodire dinamicamente l'equilibrio in tutte le fasi del ciclo di bilancio».

Ed invero, come rilevato nella suddetta sentenza, i disavanzi emergenti dai rendiconti dei singoli esercizi devono essere ripianati nel rispetto di quanto previsto dall'art. 42, comma 12 del decreto legislativo n. 118 del 2011, laddove prescrive che l'eventuale disavanzo di amministrazione «è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio».

Pertanto, l'estensione temporale del ripiano del disavanzo, in deroga alla regola di cui all'art. 42, comma 12 del decreto legislativo n. 118 del 2011, non può ritenersi compatibile con una gestione di bilancio equilibrata, laddove determini — come nella specie — «una lesione a tempo indeterminato dei precetti finanziari della Costituzione» e disincentivi «il buon andamento dei servizi», nonché «le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività».

In considerazione della declaratoria di incostituzionalità delle suddette disposizioni regionali, la Corte dei conti — ed in particolare la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo — con la deliberazione n. 76/2022/PARI, ha dichiarato — *inter alia* — la non parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2018 e 2019, atteso che «l'espunzione delle predette disposizioni regionali, con la conseguente sottostima delle quote di disavanzo imputate agli esercizi in esame, ha irrimediabilmente compromesso il principale saldo di bilancio, ovvero il risultato di amministrazione a fine esercizio, nella parte in cui quest'ultimo non registra il corretto disavanzo che, viceversa, avrebbe dovuto essere recuperato»; di qui, l'impossibilità di procedere alla parificazione di «entrambi i rendiconti in esame, essendone minata in radice la capacità di fornire una corretta rappresentazione complessiva delle relative gestioni e della sostenibilità dei relativi equilibri».

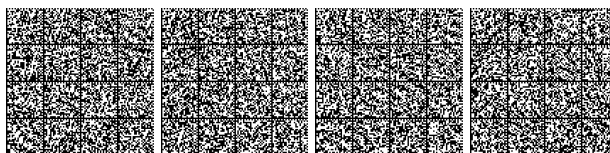
Dunque, è acclarato che il rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2019: da un lato, si pone in contrasto con l'art. 42, comma 12 del decreto legislativo n. 118 del 2011; e dall'altro, non reca il riallineamento contabile imposto dalle statuizioni rese da codesta ecc.ma Corte nella menzionata sentenza n. 235 del 2021.

Di conseguenza, la legge oggetto di censura e segnatamente l'art. 1 che ne ha disposto l'approvazione, anche con riguardo ai documenti allegati, si pone in palese contrasto:

1) per il tramite della suddetta norma interposta, con l'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia relativa alla «armonizzazione dei bilanci pubblici»; nonché,

2) per il tramite della menzionata sentenza n. 235 del 2021, con l'art. 136, comma 1 della Costituzione, dal quale si evince il principio della necessaria osservanza del giudicato costituzionale.

In secondo luogo, la legge oggetto di impugnazione si pone in contrasto con l'art. 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011, nella parte in cui impone anche alle regioni di conformare la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1, nonché — *inter alia* — ai principi contabili applicati della programmazione (allegato n. 4/1), che costituiscono — per espressa disposizione normativa — parte integrante del suddetto decreto legislativo.



Ed invero, con riferimento alla relazione sulla gestione (allegato 1)(1) ed in particolare alle tabelle di cui al punto 13.10.3 dell'allegato 4/1 del decreto legislativo n. 118/2011 previste per descrivere la composizione del risultato di amministrazione e indicare — per ciascuna componente del disavanzo — le modalità del ripiano definite in attuazione delle rispettive discipline, si evidenzia che:

a) nella prima tabella («Verifica ripiano delle componenti del disavanzo al 31/12/2019»)(2), il totale della seconda colonna («Disavanzo di amministrazione al 31/12/2019») è di importo pari ad euro 449.116.493,13(3). Tale importo, in conformità a quanto previsto dal principio contabile 9.11.7 dell'allegato 4/1 del decreto legislativo n. 118 del 2011, deve coincidere con il risultato di amministrazione individuato alla lettera E) del prospetto dimostrativo. Ma ciò nella specie non si verifica, dato che quest'ultimo risulta essere di euro 449.013.740,32 e quindi più basso rispetto al valore riportato nella prima tabella(4);

b) inoltre, nella seconda tabella («Anno 2019 - Verifica delle componenti del disavanzo al 31/12/ 2019») le colonne sono prive dei totali.(5)

Ancora, nel quadro generale riassuntivo (allegato 7), in corrispondenza della voce di entrata «Utilizzo avanzo di amministrazione» pari ad euro 251.123.596,55 l'utilizzo del Fondo anticipazione liquidità (F.A.L.) è nullo(6), laddove, nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione (allegato 12), il F.A.L. risulta di importo pari ad euro 162.969.695,96(7).

Infine, con riguardo all'art. 18, si osserva che:

1) con riferimento ai dati della tabella relativa allo stato patrimoniale («attivo»), di cui al comma 1, l'importo per l'esercizio finanziario 2019 relativo al «Totale immobilizzazioni materiali» non coincide con quello riportato nello stato patrimoniale allegato al rendiconto regionale (allegato 11)(8);

2) con riferimento ai dati della tabella di cui al comma 3, relativa al conto economico, il totale «componenti negativi della gestione (B)» e il totale «oneri straordinari» non coincidono con i dati riportati nel conto economico allegato al rendiconto regionale (allegato 9)(9).

Di conseguenza, il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019, con i relativi documenti allegati, non è stato redatto secondo la corretta applicazione dei principi contabili richiamati dall'art. 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011 e, segnatamente, in conformità ai principi generali di veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità di cui all'allegato 1, nonché ai menzionati principi contabili applicati della programmazione di cui all'allegato n. 4/1.

Per questa ragione, la legge oggetto di censura si pone — anche per il tramite delle norme interposte appena richiamate — in palese contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia relativa alla «armonizzazione dei bilanci pubblici».

P.T.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, previa riunione con il ricorso n. 79 del 2022, avente ad oggetto la legge regionale n. 18 del 2022, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, la legge regionale n. 19 del 3 agosto 2022, recante l'approvazione rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio finanziario 2019, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 120 - Speciale - del 24 agosto 2022.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. l'attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 19 ottobre 2022, della determinazione di impugnare la legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2022, n. 19;

(1) La relazione sulla gestione (allegato 11) inizia a pag. 22 del documento pubblicato al seguente indirizzo web: http://bura.regione.abruzzo.it/2022/Speciale_120_24_08.pdf - le tabelle di cui al punto 13.10.3 dell'allegato 4/1 del decreto legislativo n. 118 del 2011 si trovano a pag. 33.

(2) Cfr. pag. 33 del doc. cit. nella nota 1 - prima tabella.

(3) Cfr. pagina 33 del doc. cit. nella nota 1 - prima tabella - «Totale» della terza colonna (rigo 12).

(4) Cfr. pag. 313 del doc. cit. nella nota 1 - prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione - totale parte disponibile (E=A-B-C-D).

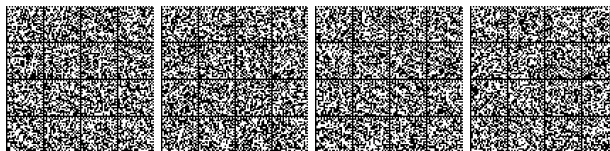
(5) Cfr. pag. 33 del doc. cit. nella nota 1 - seconda tabella - rigo 12.

(6) Cfr. pag. 302 del doc. cit. nella nota 1 - quadro generale riassuntivo - secondo rigo.

(7) Cfr. pag. 313 del doc. cit. nella nota 1 - prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione - terzo rigo della parte accantonata.

(8) Cfr. pag. 309 del doc. cit. nella nota 1.

(9) Cfr. pag. 307 del doc. cit. nella nota 1.



2. la copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 120 - Speciale - del 24 agosto 2022.

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

Roma, li 20 ottobre 2022

Gli Avvocati dello Stato: FEOLA - PALATIELLO

Il vice Avvocato generale: DEL GAIZO

22C00226

N. 146

Ordinanza del 16 luglio 2021 della Commissione tributaria provinciale di Torino sul ricorso proposto da C&G Ambiente srl contro Città Metropolitana di Torino

Tributi - Rifiuti - Norme della Regione Piemonte - Impianti di incenerimento e discarica di rifiuti urbani e di rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi, fatta esclusione per i rifiuti da costruzione, demolizione e scavi, compresi quelli contenenti amianto, conferiti in discariche per rifiuti inerti e per rifiuti non pericolosi - Previsione che i gestori corrispondono alla Provincia sede dell'impianto un contributo annuo di 0,25 euro ogni 100 chilogrammi di rifiuti sottoposti, nell'anno, alle operazioni di smaltimento.

– Legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), art. 16, comma 6.

COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI TORINO

QUINTA SEZIONE

All'esito della riserva dell'udienza del 4 marzo 2021 la commissione ha emesso la seguente ordinanza n. 863/05/2021;

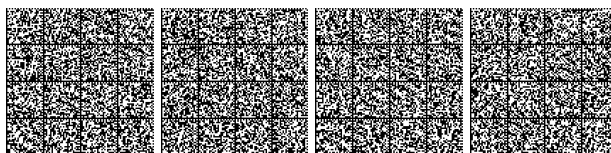
Nel procedimento iscritto al NRG 1739 del 2019;

Tra C&G Ambiente di s.r.l. e Città Metropolitana di Torino avente ad oggetti l'impugnazione dell'avviso n. 1 del 10 settembre 2019 con la quale la Città Metropolitana ha accertato, nei confronti della ricorrente, un contributo ai sensi dell'art. 16, comma 6 della legge regionale 24 ottobre 2002, n. 24 sui rifiuti conferiti nella discarica gestita da C&G Ambiente s.r.l. ubicata nel Comune di Caravino, per il periodo dal 1° luglio 2014 al 31 dicembre 2017.

La ricorrente ha in via preliminare richiesto che la Commissione rimettesse le parti dinanzi alla Corte Costituzionale dubitando della legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 23, 41, 117 e 119 Cost., dell'art. 16, comma 6 della legge della Regione Piemonte n. 24/2002 che prevedeva: «I gestori di impianti di incenerimento e discarica di rifiuti urbani e di rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi, fatta esclusione per i rifiuti da costruzione, demolizione e scavi, compresi quelli contenenti amianto, conferiti in discariche per rifiuti inerti e per rifiuti non pericolosi corrispondono, fin dal momento dell'entrata in vigore della presente legge, alla provincia sede dell'impianto un contributo annuo di 0,25 euro ogni 100 chilogrammi di rifiuti sottoposti, nell'anno, alle succitate operazioni».

ELEMENTI DI FATTO

La C&G Ambiente di s.r.l. gestisce, in forza di autorizzazione amministrativa rilasciata dalla Provincia di Torino una discarica di rifiuti inerti nel Comune di Caravino (TO), ed in particolare ritirava — ai fini del successivo smaltimento — rifiuti inerti.



In forza del disposto dell'art. 16, comma 6, della legge della Regione Piemonte n. 24/2002, sopra citata, la Città Metropolitana di Torino ha emesso l'accertamento impugnato dinanzi a questa commissione. La C&G, pur ritenendo di non essere soggetta all'applicazione del contributo, ha richiesto alla Provincia di Torino di esprimersi in proposito.

La Provincia di Torino ha trasmesso alla C&G il parere regionale del 16 ottobre 2012, con il quale la Regione Piemonte ha ritenuto di condividere la tesi provinciale secondo cui il contributo fosse dovuto anche dai gestori di discariche di rifiuti inerti — con la sola esclusione dei quantitativi riferibili ai rifiuti da costruzione demolizione e scavo — e, conseguentemente, anche dalla società ricorrente.

La C&G ha a sua volta inviato alla Provincia di Torino, in data 24 ottobre 2012, proprie osservazioni a seguito del parere dell'Ufficio Tributi della Regione Piemonte la Provincia di Torino ha emesso prima l'ordinanza-ingiunzione dell'11 giugno 2013 con cui ha richiesto alla C&G il pagamento del contributo per gli ultimi due trimestri dell'anno 2012 e poi l'ordinanza ingiunzione del 29 ottobre 2013 relativa alle somme dovute a titolo di contributo per i primi due trimestri del 2013;

Ne è sorto un contenzioso instaurato dinanzi al Tribunale ordinario di Torino che ritenendo il contributo previsto dall'art. 16, comma 6, qualificabile come tributo, la C&G ha quindi eccepito, il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in ordine alla controversia, sussistendo — alla luce dell'orientamento assunto dalla Corte costituzionale — la giurisdizione delle commissioni tributarie. Il Tribunale di Torino ha dichiarato difetto di giurisdizione in favore della Commissione Tributaria.

La C&G ha riassunto la causa dinanzi alla Commissione Tributaria provinciale di Torino che ha accolto il ricorso ravvisando nella gestione di rifiuti inerti e dunque di minor impatto ambientale una situazione che rende esente dal tributo l'odierna ricorrente. Sull'appello della resistente la Commissione Regionale ha riformato la sentenza affermando che invece: l'art. 16, comma 6, deve essere interpretato non con riferimento alla discarica o al rifiuto ma alla provenienza del rifiuto che innocuo può essere contaminato se residuo di lavorazione inquinante. pertanto, in ambito così delicato il riferimento cui rapportarsi è il codice CER introdotto con Decisione comunitaria della Commissione n. 20001532/CE Direttiva Ministero ambiente 9 aprile 2002 che specifica sulla base della derivazione l'assoggettabilità al contributo.

Nelle more è stato emesso l'avviso di accertamento per l'anno d'imposta 2014, fondato sui medesimi presupposti dei precedenti, oggetto dell'odierna impugnazione.

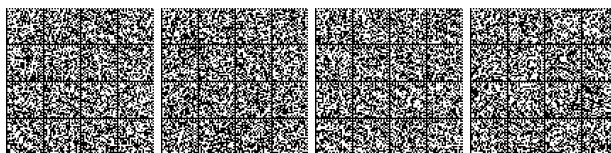
Rilevanza della questione

L'art. 16, comma 6 della legge della Regione Piemonte n. 24/2002 è stato abrogato ad opera dell'art. 17 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2018, ma resta applicabile *ratione temporis* nel giudizio dinanzi alla commissione, avente ad oggetto l'obbligo di pagare il contributo regionale in relazione ad anni di imposta antecedenti alla sua abrogazione (2014).

Ove dovesse ritenersi legittima costituzionalmente, la norma, ancorché abrogata, renderebbe fondata la pretesa contenuta nell'accertamento della Città Metropolitana. La discarica gestita dalla ricorrente dovrebbe invero ritenersi sottoposta al contributo previsto dalla norma con la sola esenzione dei rifiuti da costruzione, demolizione e scavi, che già sono stati esclusi dalla resistente in sede di accertamento come risulta dalla tabella riepilogativa dei rifiuti conferiti, allegata all'accertamento e prodotta in giudizio, nella quale sono indicati tipo di rifiuto, il quantitativo e il codice CER assoggettato a contribuzione.

Questa commissione reputa invero conforme al dettato normativo l'interpretazione dell'art. 16, comma 6, della legge 24 del 2002 della Regione Piemonte fornita dalla Commissione tributaria regionale del Piemonte secondo la quale «l'art. 16, comma 6 deve essere interpretato non con riferimento alla discarica o al rifiuto ma alla provenienza del rifiuto che innocuo può essere contaminato se residuo di lavorazione inquinante, pertanto, in ambito così delicato il riferimento cui rapportarsi è il codice CER introdotto con decisione Comunitaria della Commissione n. 2000/532/CE direttiva Ministero ambiente 9 aprile 2002 che specifica sulla base della derivazione l'assoggettabilità al contributo».

L'interpretazione corretta della norma che determinerebbe dunque il rigetto dell'impugnazione rende rilevante la questione di costituzionalità nel presente processo il cui accoglimento invece comporterebbe l'esito opposto del giudizio.



La non manifesta infondatezza

La questione di costituzionalità dell'art. 16, comma 6 della legge della Regione Piemonte n. 24/2002 non è ad avviso della commissione manifestamente infondata quanto meno in relazione all'art. 117 Cost.

Sul punto va osservato che la Corte costituzionale ha già avuto modo di dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 16, comma 4 della legge della Regione Piemonte n. 24/2002 il quale prevedeva che i soggetti che gestiscono impianti di pre-trattamento e di trattamento di scarti animali tali quali ad alto rischio e a rischio specifico di encefalopatia spongiforme bovina BSE corrispondono ai comuni sede degli impianti un contributo minimo annuo di 0,25 euro ogni 100 chilogrammi di materiale trattato nell'anno. I soggetti che gestiscono impianti di riutilizzo di scarti animali trattati ad alto rischio e a rischio specifico BSE corrispondono ai comuni sede degli impianti un contributo minimo annuo di 0,15 euro ogni 100 chilogrammi di materiale riutilizzato nell'anno.

La norma dichiarata incostituzionale è speculare quanto alla tipologia di «contributo» istituito rispetto a quella che oggi si sottopone la vaglio del Giudice delle Leggi. L'art. 16, comma 6 della legge della Regione Piemonte n. 24/2002 recita: I gestori di impianti di incenerimento e discarica di rifiuti urbani e di rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi, fitta esclusione per i rifiuti da costruzione, demolizione e scavi, compresi quelli contenenti amianto, conferiti in discariche per rifiuti inerti e per rifiuti non pericolosi corrispondono, fin dal momento dell'entrata in vigore della presente legge, alla provincia sede dell'impianto un contributo annuo di 0,25 euro ogni 100 chilogrammi di rifiuti sottoposti, nell'anno, alle succitate operazioni.

L'identità di tipologia di «contributo» consente invero di far proprie le considerazioni della Corte costituzionale che l'hanno portata a dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 4 della legge regionale del Piemonte n. 24 del 2002 e di ritenere che quello previsto dall'art. 16, comma 6 della legge 24 del 2002 della Regione Piemonte non sia altro che un tributo in quanto:

L'obbligo del pagamento del contributo trova la sua fonte esclusiva nella legge regionale e non in un rapporto sinallagmatico tra le parti.

La prestazione imposta non costituisce remunerazione dell'uso in generale di beni collettivi provinciali, come il territorio e l'ambiente, potendo la Provincia disporre solo dei singoli beni che fanno parte del suo demanio o patrimonio (sentenza Corte costituzionale n. 141 del 2009), né è concitata alla fruizione dei servizi necessari per la gestione o la funzionalità dell'impianto forniti dalla Provincia. Tantomeno, si pone come corrispettivo dell'atto amministrativo di localizzazione del sito, in quanto, a tacer d'altro, tale atto costituisce l'esito di un procedimento amministrativo autonomo, in nessun modo condizionato alla corresponsione del contributo in questione.

Sotto il profilo del necessario collegamento del prelievo alla pubblica spesa a un presupposto economicamente rilevante, la disposizione censurata, anche nella ricostruzione offertane dalla Regione, sarebbe destinata a finanziare i «costi supplementari, non solo patrimoniali, derivanti al territorio per ragioni ascrivibili all'insediamento dell'impianto in quel determinato luogo», dunque, in ultima analisi, alla finalità di dotare l'ente pubblico dei mezzi finanziari necessari ad assolvere le funzioni di cura concreta degli interessi generali. Questa connotazione funzionale, e il fatto che il prelievo si colleghi all'attività economica di gestione degli impianti, consentono di ritenere il «contributo» uno strumento di riparto, ai sensi dell'art. 53 Cost., del carico della spesa pubblica in ragione della capacità economica manifestata dai soggetti gestori degli impianti (sentenza n. 280 del 2011).

In definitiva, la prestazione «contributiva» in esame non costituisce altro che un tributo, avente: *a)* quali soggetti passivi, i gestori di impianti di incenerimento e discarica di rifiuti urbani e di rifiuti speciali non pericolosi e pericolosi fatta esclusione per i rifiuti da costruzione, demolizione e scavi, compresi quelli contenenti amianto, conferiti in discariche per rifiuti inerti e per rifiuti non pericolosi; *b)* quali soggetti attivi, la provincia sede degli impianti; *c)* quale presupposto economicamente rilevante, la gestione di detti impianti; *d)* quale base imponibile, una entità monetaria commisurata a ogni 100 chilogrammi di rifiuti sottoposti, nell'anno, alle succitate operazioni.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, la disciplina dei rifiuti è riconducibile alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012 e n. 244 del 2011, n. 225 del 2009, n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008). Tale disciplina inoltre, «in quanto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente, e dunque in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali» (sentenza n. 249 del 2009). Con la conseguenza che, avendo anche riguardo alle diverse fasi e attività di gestione del ciclo dei rifiuti stessi e agli ambiti materiali ad esse connessi, la disciplina statale «costituisce, anche in



attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenze n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).

Il quadro estremamente composito degli interessi sottostanti alla fattispecie normativa in esame determina una inevitabile interferenza tra titoli di competenza formalmente ripartiti tra Stato (tutela dell'ambiente) e Regioni (potestà impositiva di tributi propri), ovvero concorrenti (tutela della salute, Governo del territorio). Tale interferenza deve trovare composizione attraverso l'adozione del principio di prevalenza, cui la Corte costituzionale ha fatto più volte ricorso, quando appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003), ovvero quando l'azione unitaria dello Stato risulti giustificata dalla necessità di garantire livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 67 del 2014).

Nell'ipotesi all'esame, in cui la Regione ha istituito un tributo gravante sul presupposto dello svolgimento di attività rientrante nella gestione dei rifiuti, la riserva di legge statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., deve essere applicata nell'accezione che consenta di preservare il bene giuridico «ambiente» dai possibili effetti distortivi derivanti da vincoli imposti in modo differenziato in ciascuna Regione. È, in questo caso, una disciplina unitaria rimessa in via esclusiva allo Stato è all'evidenza diretta allo scopo di prefiggere un quadro regolativo uniforme degli incentivi e disincentivi inevitabilmente collegati alla imposizione fiscale, tenuto conto dell'influenza dispiegata dal tributo (i cosiddetti «effetti allocativi») sulle scelte economiche di investimento e finanziamento delle imprese operanti nel settore dei rifiuti e della loro attitudine a ripercuotersi, per l'oggetto stesso dell'attività esercitata da tali imprese, sugli equilibri ambientali.

Sulla scorta delle considerazioni che precedono la questione sollevata da parte ricorrente deve ritenersi rilevante e non manifestamente infondata in relazione all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. che prevede la potestà legislativa esclusiva dello Stato per quel che concerne la tutela dell'ambiente e gli atti vanno rimessi alla Corte costituzionale con conseguente sospensione del processo dinanzi a questa Commissione.

P. Q. M.

Sciogliendo la riserva del 4 marzo 2021;

Letto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6 della legge regionale del Piemonte n. 24 del 2002 in relazione all'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

Sospende il presente procedimento ed ordina l'immediata trasmissione, previa acquisizione della prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni, degli atti alla Corte costituzionale in Roma.

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

Così in Torino il 16 luglio 2021

Il Presidente: VILLA

Il giudice referente: VILLANI

—————

Il Presidente,

dispone che il provvedimento sia notificato al Presidente della Giunta Regionale del Piemonte e comunicate al Presidente del Consiglio Regionale del Piemonte.

Si comunichi alle parti.

Torino 7 settembre 2021

Il Presidente: VILLA



N. 147

Ordinanza del 21 ottobre 2022 del Tribunale di Avellino nel procedimento penale a carico di P.A.

Processo penale - Citazione del responsabile civile - Facoltà dell'imputato di citare in giudizio l'assicuratore nei casi di responsabilità civile derivante dallo svolgimento di attività sanitaria per la quale è previsto, a carico del professionista, dalla legge n. 24 del 2017, l'obbligo di assicurazione per la responsabilità civile - Mancata previsione.

– Codice di procedura penale, art. 83.

TRIBUNALE ORDINARIO DI AVELLINO

SECONDA SEZIONE PENALE ORDINANZA

Il Tribunale di Avellino, seconda sezione penale, in persona del Giudice monocratico dott. Lorenzo Corona, sciolta la riserva formulata all'udienza del 20 luglio 2022, ha pronunciato la presente ordinanza nel processo penale n. 921/2022 di R.G. Dib. nei confronti di:

..., nato ad ... il ... ed ivi residente alla via ..., difeso di fiducia dall'avv. Alberico Villani del Foro di Avellino;

imputato in ordine al reato p. e p. dall'art. 590-*sexies* in relazione all'art. 590 del codice penale, perché in servizio presso la ..., quale medico ginecologo che assisteva la partoriente ... dalle ore ... del ... fino al parto, ossia alla nascita di ... avvenuta alle ore ... del ..., per colpa generica dovuta ad imprudenza, negligenza ed imperizia, nonché specifica, perché non osservava le linee guida in materia (della RCOG - *Royal College of Obstetricians & Gynaecologists* 2017) e le buone pratiche clinicoassistenziali durante il travaglio di parto (iniziato alle ore ... circa del ...), dopo che il tracciato cardiocografico manteneva i caratteri di categoria 2 (cioè non predittivo di anomalie dell'equilibrio acido-base), fino alle ore ... del giorno ..., dalle ore ... fino alle ore ..., quando le decelerazioni tardive ripetute associate a variabilità ridotta per un periodo superiore a trenta minuti - configuravano gli aspetti cardiocografici che - secondo le linee guida internazionali - caratterizzano il tracciato di categoria 3 o patologico, a partire dalle ore ... circa, con una dilatazione ancora incompleta della bocca uterina di 6 cm. (tale da escludere un parto imminente), omettendo di anticipare il parto, rispetto al momento in cui fu praticato quello operativo con ventosa ostetrica, sottoponendo il nascituro viceversa ad una condizione di squilibrio acido-base e di sofferenza fetale ipossica, attuando, difatti, il parto operativo con ventosa dopo più di cinquanta minuti (alle ore ...) dall'insorgenza dei segni cardiocografici che apparivano indicativi di tracciato patologico, cagionava al neonato ...: una «iperecogenicità bilaterale» (desumibile dal dato ecografico transfrontanellare eseguita qualche ora dopo la nascita), «segni di sofferenza cerebrale ipossica diffusa» - rilevato dalla risonanza magnetica effettuata tre giorni dopo la nascita - che evidenziava anche «un ampio focolaio parenchimale in regione temporo-occipito - parietale sinistra con congestione venosa nel seno sagittale superiore» compatibile come evento secondario ad un evento tromboembolico monolaterale del feto verificatosi ante o intrapartum. A seguito della nascita, il neonato fu sottoposto a trattamento sanitario della degenza di ... giorni presso l'ospedale ... e dimesso con diagnosi di «encefalopatia ipossico ischemica e convulsioni neonatali, strabismo convergente bilateralmente, ipotonia assiale», che necessitava di praticare terapia neuromotoria e *follow up*, essendo stato cagionato (a causa della condotta omissiva) al ... un ritardo complessivo delle acquisizioni neuromotorie la cui natura ed entità, sono ancora in fase di definizione, tenuto conto della giovane età dello stesso, ancora in una fase evolutiva.

Fatto commesso in ..., il ...

Parti civili:

... nato a ... il ... e residente in ... alla via ..., rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Falci del Foro di Salerno e ...

... nata a ... il ... e residente in ... alla via ..., rappresentata e difesa dall'avv. Sergio Perongini del Foro di Salerno.



SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con decreto della Procura in sede del 19 gennaio 2022 il dott. ... è stato citato a giudizio all'udienza del 1° giugno 2022 per rispondere del reato di cui all'art. 590-*sexies* del codice penale, in relazione all'art. 590 del codice penale, per non avere, nella qualità di ginecologo che assisteva la partoriente ..., anticipato il parto, nonostante già fossero presenti da 50 circa minuti segni di sofferenza del feto, che avrebbero imposto un'anticipazione del parto.

Dichiarata alla prima udienza l'assenza dell'imputato, si sono costituite come parti civili i coniugi ... e ..., sia in proprio che quali genitori esercenti la responsabilità genitoriale sul figlio minore ..., e gli stessi hanno chiesto, da un lato, la condanna dell'imputato al risarcimento dei danni patiti dal minore e dai genitori a causa della ritardata esecuzione delle operazioni di parto cesareo che ha provocato al piccolo ... danni cerebrali e, dall'altra, la citazione in giudizio ai sensi dell'art. 83 del codice di procedura penale, quale responsabile civile, della Casa di cura ... S.p.a., presso la quale il dott. ... lavorava, come dipendente, all'epoca dei fatti.

Rinviato il processo all'udienza del 29 giugno 2022 al fine di consentire al Tribunale di pronunciarsi sulla chiamata del terzo responsabile civile, a tale udienza il difensore dell'imputato ha chiesto di essere autorizzato a citare in giudizio la società assicurativa ... con sede in ..., con la quale il dott. ... ha stipulato apposita polizza assicurativa per la responsabilità civile verso terzi derivante dall'esercizio della professione medica; nel caso in cui il Tribunale ritenga non accoglibile detta istanza ai sensi della normativa vigente, il difensore dell'imputato ha sollevato in subordine questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale, per violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui, in caso di costituzione di parte civile, non prevede in materia di responsabilità medica la facoltà per l'imputato di chiedere la citazione nel processo penale della propria compagnia assicurativa quale terzo responsabile civile.

Il processo è stato a quel punto ulteriormente rinviato all'udienza del 20 luglio 2022 al fine di consentire alle altre parti di interloquire su tale richiesta dell'imputato e, all'esito, il Tribunale si è riservato.

Orbene, va rilevato che l'art. 83 del codice di procedura penale prevede la citazione del responsabile civile per il fatto dell'imputato soltanto a richiesta della parte civile ovvero del Pubblico Ministero nel caso di cui all'art. 77, comma 4 del codice di procedura penale; al contrario, la suddetta disposizione non prevede che la citazione del responsabile civile per fatto dell'imputato possa essere disposta a richiesta dell'imputato medesimo.

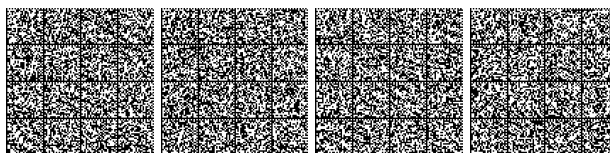
La norma è dunque chiara nell'attribuire soltanto alla parte civile ed al Pubblico Ministero tale potere processuale e, così facendo, esclude in maniera implicita, ma univoca, che la citazione del responsabile civile possa avvenire ad istanza dell'imputato.

Alla luce del chiaro tenore letterale della norma, la stessa non appare suscettibile di interpretazione estensiva; a conferma di ciò, al di fuori dei casi specifici in cui l'art. 83 del codice di procedura penale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale, non si rilevano in giurisprudenza casi di autorizzazione alla citazione del responsabile civile da parte dell'imputato.

Non è inoltre possibile applicare in via analogica il principio generale espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 112/1998 ostandovi il principio per cui «gli effetti delle pronunce dichiarative dell'illegittimità costituzionale (...) non possono essere estesi, sulla base degli argomenti esposti in motivazione dalla Corte costituzionale, a previsioni diverse da quelle indicate nel dispositivo di tali pronunce»; ciò tanto più in una materia, come quella di specie, in cui viene richiesto «particolare rigore» nel valutare l'ingresso nel processo penale di parti non necessarie (*cf.* Corte costituzionale n. 34/2018).

Chiarito che sulla base della normativa vigente l'istanza proposta dall'imputato andrebbe rigettata e che non è inoltre possibile giungere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata di tale normativa nel senso di estendere, rispetto a quelli già previsti, i casi di citazione nel processo penale del responsabile civile da parte dell'imputato, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa dell'imputato è rilevante in quanto, al fine di pronunciarsi sull'istanza presentata dall'imputato, lo scrivente giudice deve fare comunque applicazione della disposizione contenuta nell'art. 83 del codice di procedura penale la quale, come innanzi detto, allo stato non consente all'imputato di citare il responsabile civile, salvo che nelle ipotesi tassative in cui la norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima; in caso di accertata responsabilità penale del dott. ..., la mancata partecipazione della sua compagnia assicurativa al processo non consentirebbe pertanto, all'esito del processo, di estendere alla compagnia assicurativa la condanna dell'imputato al risarcimento dei danni in favore delle parti civili.

L'eventuale condanna del solo imputato al risarcimento del danno cagionato alle parti civili determinerebbe inoltre indubbie conseguenze economiche negative a carico dell'imputato, ancor più evidenti in caso di provvisoria immediatamente esecutiva. Nonostante il professionista abbia stipulato apposita polizza assicurativa volta a coprire i rischi derivanti da responsabilità civile verso terzi e nonostante il costo economico del ristoro cui le parti civili hanno diritto



debba essere sopportato in ultima istanza dalla compagnia assicurativa, l'imputato, per non esporsi ad un'esecuzione forzata, sarebbe costretto a pagare immediatamente la provvisoria e ad attendere i tempi di un autonomo giudizio civile per vedersi rimborsare dalla propria compagnia le somme anticipate. Ove non abbia l'immediata disponibilità di liquidità sufficienti a pagare la provvisoria, il professionista subirebbe invece le ben immaginabili conseguenze negative di un'esecuzione forzata a suo carico sia in termini patrimoniali che di immagine.

Al contrario la citazione ad istanza dell'imputato in sede penale della propria compagnia assicurativa, quale terzo responsabile civile per fatto dell'imputato, avrebbe l'indubbio vantaggio di consentire al giudicante, in caso di accertata responsabilità dell'imputato, di condannare in solido l'imputato e la compagnia assicurativa al risarcimento dei danni in favore della parte civile.

La questione di legittimità costituzionale sollevata non appare inoltre manifestamente infondata.

La disposizione contenuta nell'art. 83 del codice di procedura penale è stata dalla Corte costituzionale dichiarata costituzionalmente illegittima una prima volta con sentenza n. 112 del 1998 nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dalla legge 24 dicembre 1969, n. 990, l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato.

Con la suddetta pronuncia la Corte costituzionale ha posto a fondamento della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale, da un lato, la previsione contenuta nell'art. 18 della legge n. 990/1969 di un'apposita azione diretta del danneggiato nei confronti della compagnia assicurativa dell'autovettura alla guida della quale è stato cagionato il danno e, dall'altro, la previsione contenuta nell'art. 23 della suddetta legge di un'ipotesi di litisconsorzio necessario tra compagnia assicurativa e responsabile civile in caso di domanda di risarcimento danni proposta dal danneggiato nei confronti della compagnia assicurativa.

Da ultimo la Corte costituzionale con sentenza n. 159 depositata il 24 giugno 2022, ha nuovamente dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile obbligatoria in materia di caccia prevista dall'art. 12, comma 8 della legge n. 157/1992, l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato.

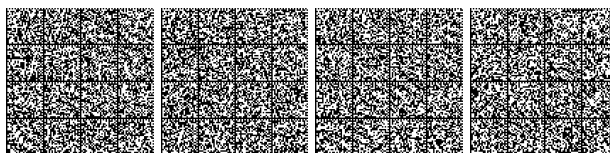
Con tale ultima pronuncia la Corte costituzionale ha in particolare richiamato i principi già espressi con la sentenza n. 112 del 1998 e, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale, ha valorizzato soprattutto la previsione contenuta nell'art. 12, comma 10 della legge n. 157/1992 di un'azione diretta che consente al terzo danneggiato in conseguenza di attività venatoria di agire direttamente nei confronti della compagnia assicurativa per ottenere la condanna di quest'ultima al risarcimento dei danni patiti per effetto dell'attività venatoria.

Al contrario, in altri settori in cui pure sono previste ipotesi di assicurazione obbligatoria a carico degli esercenti la relativa attività, la Corte costituzionale ha invece rigettato le questioni di illegittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale sollevate, valorizzando la mancata previsione di un'azione diretta del terzo danneggiato nei confronti della compagnia assicurativa che assicura l'agente che ha provocato il danno al terzo.

Ciò è avvenuto in particolare con sentenza n. 34/2018, con la quale la Corte costituzionale ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che la compagnia assicurativa possa essere citata nel processo penale a richiesta del notaio che abbia assunto la veste di imputato in conseguenza della propria attività professionale dalla quale siano derivati danni a terzi che si siano costituiti parte civile, ciò nonostante per tale tipo di attività professionale sia previsto a carico del professionista l'obbligo legale di copertura assicurativa per il risarcimento dei danni arrecati a terzi per effetto del decreto legislativo 4 maggio 2006, n. 182, analogamente a quanto previsto in materia di circolazione stradale.

In tale ultima pronuncia la Corte ha rilevato in particolare che, sebbene gli articoli 19 e 20 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, come sostituiti dagli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 4 maggio 2006, n. 182, prevedano a carico del notaio obbligo di stipula di apposita polizza assicurativa per la responsabilità civile verso terzi derivante dalla propria attività, tale normativa di settore non prevede un'azione diretta del terzo danneggiato nei confronti della compagnia assicurativa del notaio, a differenza di quanto previsto in caso di assicurazione obbligatoria in materia di circolazione stradale.

In ultima analisi, nonostante per tutti e tre i tipi di attività (circolazione stradale, caccia e attività professionale notarile) sia previsto dalla normativa di settore a carico del soggetto che svolge le relative attività un apposito obbligo giuridico di assicurazione per la responsabilità civile verso terzi, il dato dirimente che in materia di responsabilità civile derivante da circolazione stradale e in materia di responsabilità civile derivante dallo svolgimento dell'attività venatoria ha portato la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato, e



che, al contrario, in materia di responsabilità civile derivante dallo svolgimento dell'attività notarile ha portato la Corte costituzionale a rigettare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale è stata la previsione normativa nei primi due casi e non anche nel terzo caso di un'azione diretta del terzo danneggiato nei confronti della compagnia assicurativa.

E difatti è proprio la previsione di un'azione diretta in favore del terzo danneggiato nei confronti della compagnia assicurativa che fa sì che quest'ultima, a seguito della sua chiamata nel processo a richiesta dell'imputato, assume dal punto di vista processuale (oltre che sostanziale) la veste giuridica di soggetto responsabile civile per fatto dell'imputato ex art. 185 del codice penale il quale, in caso di condanna penale dell'imputato, viene condannato a pagare, in solido all'imputato, i danni arrecati alle parti civili.

Tanto chiarito, nel caso di specie non appare manifestamente infondata la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale nella parte in cui tale disposizione non prevede che - nei casi di responsabilità civile derivante dallo svolgimento di attività sanitaria per la quale è prevista a carico del professionista dalla legge n. 24/2017 l'obbligo di assicurazione per la responsabilità civile - l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato.

Il caso oggetto nel presente processo è del tutto sovrapponibile al caso esaminato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 112 del 1998 in materia di responsabilità civile derivante dalla circolazione stradale.

Così come in caso di responsabilità civile derivante dalla circolazione stradale, anche in materia di responsabilità civile derivante dall'esercizio delle professioni sanitarie l'art. 12 della legge n. 24/2017 prevede sia l'azione diretta del soggetto danneggiato nei confronti dell'impresa di assicurazione che presta la copertura assicurativa per la responsabilità civile dell'esercente la professione sanitaria, sia il litisconsorzio necessario tra compagnia assicurativa ed esercente la professione sanitaria nel giudizio promosso dal soggetto danneggiato nei confronti della compagnia.

Tenuto conto di quella che è la disciplina sostanziale e processuale della responsabilità civile derivante dall'esercizio delle professioni sanitarie contenuta nella legge n. 24/2017, la questione sollevata non appare dunque manifestamente infondata in primo luogo in relazione all'art. 3, comma 1 della Costituzione: sulla base della normativa attualmente vigente sussiste un'evidente ed ingiustificata disparità di trattamento della posizione dell'imputato esercente attività medico-sanitaria assoggettato all'azione di risarcimento del danno nel processo penale rispetto alla posizione del medesimo professionista nei cui confronti venga esercitata la stessa azione risarcitoria in sede civile, nel qual caso è riconosciuto al professionista convenuto in giudizio il diritto di chiamare in garanzia il proprio assicuratore ex art. 1917 del codice civile con azione di manleva.

In presenza di una polizza assicurativa tra professionista e compagnia assicurativa avente ad oggetto la responsabilità civile del primo derivanti dall'attività medico-sanitaria è difatti fuori discussione l'esistenza di un rapporto di garanzia tra assicurato ed assicuratore che consentirebbe al professionista citato in sede civile dal terzo danneggiato di chiamare in causa la compagnia assicurativa.

In presenza di tale tipo di polizza assicurativa, è indubbia inoltre l'esistenza di un rapporto di garanzia tra professionista assicurato ed assicuratore.

Non vi è inoltre dubbio alcuno che, in caso di citazione nel processo penale della compagnia assicuratrice da parte del medico imputato, la compagnia verrebbe ad assumere sia dal punto di vista sostanziale che processuale la posizione tipica del responsabile civile per fatto dell'imputato così come tratteggiata dall'art. 185 del codice penale, stante l'esistenza di un rapporto obbligatorio diretto tra danneggiato e compagnia assicurativa che consente di non snaturare ed ampliare a dismisura l'oggetto del processo penale - caratterizzato a differenza del processo civile da un principio di tipicità delle azioni civili giustiziabili in seno al giudizio penale - con il pericolo di compromissione delle esigenze di celerità e di semplificazione delle forme processuali proprie del processo penale.

La questione di legittimità costituzionale sollevata non appare manifestamente infondata anche in relazione all'art. 24 della Costituzione, sotto il profilo del diritto di difesa inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

A fronte della normativa del settore innanzi richiamata prevista in materia di responsabilità medica, la normativa processuale prevista dall'art. 83 del codice di procedura penale finisce per comprimere in maniera irragionevole quelle che sono le facoltà processuali dell'imputato, con lesione del diritto di difesa: in ultima analisi l'imputato nel processo penale nei cui confronti è proposta domanda risarcitoria da parte del danneggiato è in particolare privato del diritto di difendersi in quella sede nelle medesime forme e con le stesse garanzie che la normativa civilistica stabilisce per il convenuto per la stessa azione in sede civile.



P. Q. M.

Visti gli articoli 23 e ss. legge n. 87/1953, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dalla legge n. 24/2017, l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Sospende il processo.

Manda alla Cancelleria per la notifica al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti della Camera e del Senato della Repubblica.

Avellino, 19 ottobre 2022

IL GIUDICE: CORONA

22C00242

N. 148

Ordinanza dell'11 novembre 2022 del Tribunale di Siena nel procedimento penale a carico di M.G.

Legge - Procedimento legislativo - Fase di entrata in vigore - Modifica dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022 - Previsione che il d.lgs. n. 150 del 2022 entra in vigore il 30 dicembre 2022 - Denunciato effetto preclusivo dell'applicazione, a decorrere dal 1° novembre 2022, delle modifiche mitigatrici disposte dall'art. 2, comma 1, lettere e) e n), del d.lgs. n. 150 del 2022.

- Decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali), art. 6.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI SIENA

SEZIONE PENALE

IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA

In persona del giudice Simone Spina, all'udienza dell'11 novembre 2022, ha pronunciato la seguente ordinanza ai sensi degli artt- 134 Cost., 1 L. cost. 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 L. 11 marzo 1953 n. 87 - resa nell'ambito del procedimento penale di 1° grado iscritto ai numeri di registro in epigrafe indicati nei confronti di M. G. , nato il ., ivi residente, in ., ove ha dichiarato di domiciliare; assistito e difeso, d'ufficio, dall'avv. Paolo Lorenzini, del Foro di Siena; imputato

In ordine ai seguenti fatti-reato:

a) del resto di cui all'art. 610 cod. pen., perché con violenza consistita nell'arrestare all'improvviso la marcia dell'autovettura da lui condotta costringeva., alla guida dell'autovettura targata . che lo seguiva, ad interrompere la propria corsa.

In ., il .

b) del reato di cui all'art. 635 comma 1 cod. pen., perché dopo aver posto in essere la condotta di cui al capo che procede, raggiungeva. e, proferendo le seguenti minacce:«cosa pensi di fare con questa macchina di merda che ti ritrovi; non sai chi sono io è che posso farti; ho il cognato maresciallo e ti ammazzo!», danneggiava l'autovettura targata ., condotta dallo stesso ., in particolare sferrando un pugno sulla portiera anteriore sinistra, ammaccandola.

In ., il .



Esaminati gli atti del procedimento penale iscritto ai numeri di registro in epigrafe indicati.

Udito il Pubblico Ministero, che ha concluso per la declaratoria di penale responsabilità dell'imputato in ordine ad entrambi i reati allo stesso ascritti e ha conseguentemente chiesto condannarsi il medesimo alla pena di sei mesi di reclusione.

Udito il difensore dell'imputato, che ha chiesto, in via principale, sollevarsi questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, in riferimento agli artt. 3 e 117 Cost., e in via subordinata ha concluso per l'assoluzione dell'imputato dalle accuse nei suoi confronti elevate, perché il fatto non sussiste o, in via alternativa, per non avere commesso il fatto.

Ritenuto e considerato, in fatto e in diritto, quanto di seguito più approfonditamente esposto.

OSSERVA

1. Sullo svolgimento del processo.

1.1.— Con decreto depositato in data 20 gennaio 2020, il Pubblico Ministero ha esercitato l'azione penale nei confronti di . , articolando l'accusa in due distinti capi di imputazione: al capo *a*) della rubrica è stato contestato il delitto di violenza privata, ai sensi dell'articolo 6n del codice penale, mentre al capo *b*) quello di danneggiamento, ai sensi dell'articolo 610, primo comma, del codice penale.

1.2.— Il giudizio dibattimentale, svoltosi in una prima fase davanti ad altra giudice professionale, a seguito della mutata posizione tabellare di quest'ultima è poi proseguito innanzi allo scrivente, che all'udienza del 18 ottobre 2022 ha sentito numerosi testimoni ammessi d'ufficio ai sensi dell'articolo 507 del codice di procedura penale e ha quindi disposto, infine, un rinvio del processo all'udienza dell'8 novembre 2022.

1.3.— All'udienza del giorno 8 novembre 2022, il Pubblico Ministero ha prodotto dichiarazione di remissione di querela da parte di . , persona offesa di entrambi i reati per cui è processo, ricevuta a verbale in data 9 novembre 2019 da ufficiali di polizia giudiziaria. L'imputato, con dichiarazione raccolta a verbale, ha quindi espressamente accettato tale remissione di querela ed il giudice ha dichiarato utilizzabili tutti gli atti legittimamente acquisiti nel corso del giudizio, disponendo un rinvio, per discussione, ad altra udienza.

1.4.— Alla successiva udienza del giorno 11 novembre 2022, su invito del giudice, le Parti hanno quindi rassegnato le rispettive conclusioni, il cui contenuto è stato più sopra sinteticamente riportato. Il giudice ha poi dichiarato chiuso il dibattimento, si è ritirato in camera di consiglio e, all'esito, ha disposto la sospensione del processo e l'immediata trasmissione degli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale.

2. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

2.1.— Deve innanzitutto rilevarsi che, nell'ambito del presente procedimento, doverosamente in data 20 gennaio 2020 è stata esercitata l'azione penale, da parte del Pubblico Ministero, seppure in atti fosse documentata l'espressa volontà della persona offesa, risalente al 9 novembre 2019, di non persistere nella sua richiesta di punizione, originariamente avanzata con querela del 17 luglio 2019. Né per il delitto di cui all'art. 610 del codice penale, né per quello di cui all'art. 635, primo comma, del codice penale, la procedibilità dell'azione penale risulta(va) infatti condizionata da una previa richiesta di punizione da parte della persona offesa.

2.2.— A fronte di un tale quadro normativo, ricavabile dal coordinato disposto degli articoli 50 capoverso del codice di procedura penale ("Quando non è necessaria la querela... l'azione penale è esercitata di ufficio"), nonché 610 e 635 del codice penale, si deve tuttavia registrare l'intervenuta emanazione e successiva pubblicazione, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 243 del 17 ottobre 2022, del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, intitolato: "Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari".

Gli articoli 2 e 3 di tale decreto, peraltro, hanno previsto l'ampliamento del novero dei reati procedibili a querela, così radicalmente mutando il regime di procedibilità di otto delitti (quelli previsti dagli artt. 582, 590-bis, 605, 610, 614, 624, 634 e 635 cod. pen.) e due contravvenzioni (quelle previste dagli artt. 659 e 660 cod. pen.).

2.3.— Il citato decreto legislativo è stato emanato in attuazione della legge. 27 settembre 2021, n. 134, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 237 del 4 ottobre 2021 e recante "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari".



L'iter complessivo di formazione del decreto si è aperto con l'approvazione preliminare da parte del Consiglio dei Ministri, nella seduta del 4 agosto 2022, del relativo schema, cui hanno fatto seguito i distinti pareri favorevoli su di esso espressi da parte del Senato della Repubblica (in data 13 settembre 2022) e della Camera dei Deputati (in data 15 settembre 2022).

All'esito dei pareri resi dalle competenti commissioni dei due rami del Parlamento è poi seguita la definitiva approvazione, deliberata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 28 settembre 2022, del testo finale del decreto, rimasto immutato rispetto a quello su cui le predette commissioni avevano espresso i rispettivi pareri favorevoli.

Da ultimo, in data 10 ottobre 2022, ha fatto quindi seguito l'emanazione da parte del Presidente della Repubblica e, infine, la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* n. 243 del 17 ottobre 2022. Non essendo stato stabilito, nel corpo del decreto legislativo, un termine di *vacatio legis* diverso da quello previsto dall'articolo 73, terzo comma, della Costituzione, l'entrata in vigore del decreto sarebbe dovuta discendere per effetto diretto del citato disposto costituzionale, ossia in data 1° novembre 2022, decorsi quindici giorni dalla sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

2.4.— Il testo si compone di novantanove articoli, che nel complesso incidono, mediante novelle ai codici penale e di procedura ed alle principali leggi complementari, tanto sul diritto penale sostanziale (v. ad esempio gli artt. da 1 a 3), quanto e soprattutto sul diritto processual-penale (v. agli artt. da 4 a 40), introducendo anche una disciplina organica della giustizia riparativa (agli artt. da 42 a 67) ed altresì riformando la disciplina delle pene pecuniarie e delle pene sostitutive di quelle detentive brevi.

2.5.— Particolare rilievo, nell'ambito del presente procedimento, assumono le lettere *e)* ed *n)* dell'articolo 2, primo comma, del citato d.lgs., le quali dispongono che “all'articolo 610, dopo il secondo comma, è aggiunto il seguente: «Il delitto è punibile a querela della persona offesa. Si procede tuttavia d'ufficio se il fatto è commesso nei confronti di persona incapace, per età o per infermità, ovvero se ricorre la circostanza di cui al secondo comma.»” e, rispettivamente, che “all'articolo 635, dopo il quarto comma, è aggiunto il seguente: «Nei casi previsti dal primo comma il delitto è punibile a querela della persona offesa. Si procede tuttavia d'ufficio se il fatto è commesso in occasione del delitto previsto dall'articolo 331 ovvero se la persona offesa è incapace, per età o per infermità.»”.

2.6.— Si tratta di disposizioni che costituiscono diretta attuazione dei principi e criteri di delega fissati dall'articolo 1, comma 15, della legge 27 settembre 2021, n. 134, a mente del quale:

“Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, i decreti legislativi recanti modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di condizioni di procedibilità, per le parti di seguito indicate, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: *a)* [...]; *b)* prevedere l'estensione del regime di procedibilità a querela di parte a ulteriori specifici reati contro la persona o contro il patrimonio nell'ambito di quelli puniti con pena detentiva non superiore nel minimo a due anni; prevedere che ai fini della determinazione della pena detentiva non si tenga conto delle circostanze, facendo salva la procedibilità d'ufficio quando la persona offesa sia incapace per età o per infermità...”.

2.7.— Il legislatore delegante prima, e il legislatore delegato poi, hanno quindi l'uno prestabilito e l'altro statuito definitivamente, in un'ottica di deflazione in concreto degli affari penali, un mutamento nel regime di procedibilità, tra gli altri, anche dei delitti di violenza privata (ex art. 610 cod. pen.) e di danneggiamento (ex art. 635, co. 1, cod. pen.).

Rispetto a tali delitti, in tal modo, si è condizionata la procedibilità dell'azione penale ad una concreta manifestazione di volontà da parte del soggetto offeso, riservando così a quest'ultimo il potere di decidere circa l'opportunità di una tutela penale dei beni offesi dai predetti reati.

2.8.— Al contempo, sempre con riferimento ai reati di danneggiamento e violenza privata, si è però così conseguito un altro, importante effetto: quello di ampliare il novero delle fattispecie estintive della punibilità ad essi relative, ricomprendendovi anche la remissione di querela, ossia quell'atto o contegno espressivo della volontà della persona offesa di non persistere più nella sua originaria richiesta di punizione del reo.

2.9.— Mutamenti normativi siffatti, che prevedono l'introduzione della più favorevole perseguibilità a querela in luogo della già prevista procedibilità d'ufficio, come noto rappresentano il terreno elettivo di applicazione del principio di retroattività della norma penale più favorevole al reo, inscritto nell'articolo 2, secondo comma, del codice penale; disposizione, quest'ultima, che ad avviso della Suprema Corte opera infatti “non soltanto al fine di individuare la norma di diritto sostanziale applicabile al caso concreto, ma anche in ordine al regime della procedibilità che inerisce alla fattispecie, dato che è inscindibilmente legata al fatto come qualificato dal diritto” (così, Cass. pen. Sez. 2, Sentenza n. 21700 del 17/04/2019, . , Rv. 276651, punto 3 del considerato in diritto).



Su questa stessa linea, in ragione dell'incidenza che può dispiegare anche sulla punibilità, oltre che sulla procedibilità, si è invero riconosciuta all'istituto della querela una natura mista, sostanziale e processuale, con l'effetto che "nella successione delle leggi... deve applicarsi il disposto dell'art. 2 comma cod. pen., secondo il quale se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo", con l'ulteriore precisazione per cui "l'intervenuta remissione della querela comporta l'obbligo di dichiarare la non procedibilità ai sensi dell'art.: 129 cod. proc. pen." (così, sempre Cass. pen. 21700/2019, *ivi*).

2.10.— Decorrendo a far data dal 1° novembre 2022 l'entrata in vigore dei citati, più favorevoli mutamenti in punto di procedibilità dell'azione penale, nonché alla luce di quanto sin qui esposto, è allora chiaro come il presente giudizio non possa che concludersi con una sentenza di non doversi procedere, adottata ai sensi dell'articolo 531 del codice di procedura penale, a seguito dell'intervenuta estinzione di entrambi i reati di danneggiamento e violenza privata ascritti all'imputato.

Per essi, infatti, non ricorre alcuna delle ipotesi in cui l'azione penale permane procedibile d'ufficio: nessuno dei due delitti risulta infatti essere stato commesso nei confronti di "persona incapace, per età o per infermità"; quanto alla violenza privata, poi, non è stata elevata alcuna delle circostanze previste dall'articolo 339 del codice penale; mentre per quel che riguarda il danneggiamento, il fatto non è stato commesso in occasione del delitto di interruzione di un pubblico servizio (*ex art. 331 cod. pen.*), né si verte in una delle ipotesi di danneggiamento di beni pubblici o, comunque, di interesse o utilità pubblica, di cui al secondo comma dell'articolo 635 del codice penale.

D'altra parte, l'espressa remissione di querela operata in data 9 novembre 2019 dalla persona offesa non può che ritenersi pienamente efficace, in ragione dell'intervenuta accettazione della stessa da parte dell'imputato, con dichiarazione ricevuta e raccolta a verbale all'udienza del giorno 8 novembre 2022.

2.11.— Su tale complessivo quadro normativo è, tuttavia, intervenuto il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 255 del 31 ottobre 2022, recante "Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anzi SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali".

Siffatto provvedimento provvisorio con forza di legge, in virtù di quanto espressamente previsto al suo articolo 9, è peraltro entrato in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*, avvenuta in data 31 ottobre 2022.

2.12.— In forza dell'articolo 6 del citato decreto-legge viene interpolato nel corpo del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 un nuovo articolo, rubricato "Art 99-bis (Entrata in vigore)" e composto da un comma unico: "«1. Il presente decreto entra in vigore il 30 dicembre 2022.»".

Pertanto, proprio per effetto dell'istituzione di tale nuovo termine di entrata in vigore del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, in seno al presente processo non può allora dispiegarsi la concreta efficacia operativa dei più favorevoli mutamenti, nel regime di procedibilità relativo ai reati per cui si procede, disposti all'articolo 2, primo comma, lettere e) ed n) del citato d.lgs. 150 del 2022.

Di talché, pur essendo maturate per entrambi i delitti oggetto di giudizio le relative fattispecie estintive della punibilità, costituite dall'intervenuta remissione di querela da parte della persona offesa, resta precluso al Tribunale l'accertamento dell'estinzione di siffatti reati, in ragione della perdurante procedibilità d'ufficio dell'azione penale per gli stessi prevista, quale conseguenza della mancata entrata in vigore al 1° novembre 2022 del disposto di cui all'articolo 2, primo comma, lettere e) ed n) del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150.

2.13.— D'altra parte, a fronte dell'obbligo di immediata declaratoria di improcedibilità ove si riconosca l'integrazione di una causa d'estinzione di un reato, che discende dall'articolo 129, primo comma, del codice di procedura penale, non risulta in concreto percorribile l'alternativa strada di una pronuncia assolutoria nel merito, da adottare ai sensi del secondo comma dell'articolo da ultimo citato.

Sul punto, si deve anzitutto richiamare il consolidato principio di legittimità, integralmente condiviso dal Tribunale, secondo cui il giudice, in presenza di una causa di estinzione del reato, è legittimato a pronunciare sentenza di assoluzione a norma dell'articolo 129, secondo comma, del codice di procedura penale soltanto nell'ipotesi in cui le circostanze idonee ad escludere l'esistenza del fatto, la commissione del medesimo da parte dell'imputato ovvero la sua rilevanza penale emergano dagli atti in modo assolutamente incontrovertibile e incontestabile, tanto da rendere la valutazione allo stesso devoluta più simile al concetto di "constatazione" e percezione "*ictu oculi* che a quello di



“apprezzamento”; con l’effetto che tale esito è sempre incompatibile con qualsivoglia necessità di accertamento, vaglio o approfondimento delle risultanze istruttorie (v., sul punto, Cass. pen., Sez. U, sentenza n. 35490 del 28/05/2009, . . , Rv. 244274, nonché tutta la giurisprudenza successiva, sempre conforme a tale indirizzo).

Ciò posto, pur essendosi ormai chiuso il dibattito, si deve in concreto rilevare come il complessivo materiale probatorio acquisito nel corso dell’istruttoria non consenta in alcun modo di pervenire ad una pronuncia assolutoria a norma dell’articolo 129, secondo comma, del codice di procedura penale, dagli atti non essendo emersa alcuna circostanza chiara, evidente, manifesta ed obiettiva, in grado di escludere in radice l’esistenza dei fatti contestati o la loro rilevanza penale ovvero la non commissione degli stessi da parte dell’imputato.

2.14.— Le considerazioni e i rilievi innanzi esposti, allora, depongono tutti nel senso di escludere che il presente giudizio possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell’articolo 6 del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162.

2.15.— D’altro canto, a sostegno della fondatezza della questione di legittimità costituzionale che qui si propone, esistono plurimi, distinti e articolati argomenti.

2.15.1.— Tali argomenti, più in particolare, attengono innanzitutto all’invalidità formale del denunciato articolo 6, correlata alla violazione di distinte norme costituzionali: in particolare, dell’articolo 73, terzo comma, della Costituzione, che preclude ad una legge o ad un atto ad essa equiparato di interferire nel procedimento di formazione di un’altra legge o di altro atto ad essa equiparato, con particolare riferimento alla fase cd. d’integrazione dell’efficacia (v. *infra*, paragrafo 3); ma anche dell’articolo 77, secondo comma, della Costituzione, che disciplina l’esercizio del potere legislativo adottato da parte del Governo in via d’urgenza, circoscrivendone e limitandone l’impiego al solo verificarsi di casi straordinari di necessità e di urgenza (v. *infra*, paragrafo 4).

2.15.2.— Ulteriori argomenti, infine, attengono all’invalidità sostanziale della disposizione qui censurata, legata al contrasto con il coordinato disposto degli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’articolo 7, primo paragrafo, della CEDU e all’articolo 15, primo comma, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, che preclude al legislatore di disporre, in assenza di sufficienti giustificazioni, la perdurante efficacia *in malem partem* di trattamenti penali, rispetto ai quali risulta già acquisita una mutata valutazione legislativa in senso più favorevole al reo, con l’effetto di concretamente impedire il riverberarsi di siffatte modifiche mifigatrici anche a vantaggio di coloro che hanno posto in essere la condotta in un momento anteriore (v. *infra*, paragrafo 5).

3. Sul contrasto con l’articolo 73, terzo comma, della Costituzione.

3.1.— Prevede l’articolo 73, terzo comma, della Carta Costituzionale che l’entrata in vigore di ogni legge avvenga, in via ordinaria, al quindicesimo giorno dalla data della sua pubblicazione (“Le leggi... entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione...”). Nell’ipotesi in cui s’intenda operare una deroga a tale ordinario termine, cd. di *vacatio legis*, il predetto articolo stabilisce tuttavia, in maniera chiara ed esplicita, che “termini diversi” possano essere stabili soltanto “dalle leggi stesse” (“... salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso”).

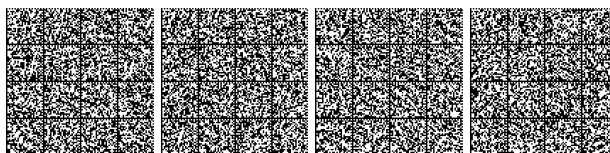
La citata disposizione costituzionale, come precisato anche dal Giudice costituzionale, disciplina pertanto “il momento della entrata in vigore delle leggi, e più precisamente la *vacatio legis*, ponendo la regola del termine di quindici giorni dalla loro pubblicazione e mettendo la possibilità di eccezioni” (Corte cost., sentenza n. 71 del 1957).

3.2— Ciò posto, si ritiene che la Carta fondamentale., con la norma in esame, abbia istituito uno stretto e inscindibile legame tra una legge (o altro atto ad esso equiparato) ed il relativo termine di entrata in vigore, tanto da escludere la possibilità che un atto normativo possa incidere sui termini di *vacatio legis* riguardanti altri e diversi atti normativi.

3.3.— Al periodo di *vacatio legis*, come noto, è invero ricollegata la finalità di assicurare la conoscibilità della legge da parte della collettività. Ma, in disparte tale finalità, allo scadere del termine di *vacatio legis* è ancorato — cosa ben più rilevante — un effetto proprio e tipico di ogni atto normativo e da questo non dissociabile: l’inizio della sua efficacia, ossia dell’attitudine ad “innovare” l’ordinamento giuridico, istituendo, modificando o estinguendo obblighi, divieti, poteri o facoltà; un profilo, quest’ultimo, cui risulta invero correlato, dal lato dei destinatari, siano essi organi pubblici o privati cittadini, il dovere di sua osservanza ed applicazione (v. art. 54 Cost.).

3.4.— L’attivazione del dovere di osservanza ed applicazione è tuttavia collegato ad un ulteriore profilo: quello dell’applicabilità della legge, ben potendo esistere leggi vigenti (e dunque: efficaci) ma non ancora applicabili, per effetto di disposizioni transitorie che, nel tempo, ne delimitano o dilazionano l’applicabilità.

3.5.— Da questo punto di vista, appaiono allora chiare le ragioni sottese alla disciplina in esame. Il profilo dell’efficacia di una legge, ossia del momento a partire dal quale essa potrà iniziare a produrre i suoi effetti giuridici, trova



infatti una compiuta regolamentazione nella Carta Costituzionale, nell'ambito della previsione di cui all'art. 73, terzo comma, Cost., volta a disciplinare la fase conclusiva del procedimento legislativo (cd. integrativa dell'efficacia), che comprende la promulgazione, la pubblicazione e l'entrata in vigore dell'atto.

Nell'ambito di tale disciplina procedimentale, ove per la *vacatio legis* è fissata la regola del termine quindicinale, la Costituzione — come visto — “autorizza il legislatore, nel suo potere discrezionale, a disporre diversamente da quel termine” (Corte cost, sentenza n. 170 del 1983). Ma un siffatto potere discrezionale, consistente nella possibilità di stabilire un termine di entrata in vigore diverso da quello fissato in via ordinaria dalla Carta fondamentale, può essere legittimamente esercitato soltanto nell'ambito del medesimo procedimento di formazione della legge cui tale termine deve riferirsi.

3.6.— D'altra parte, sussistono evidenti similitudini tra promulgazione e *vacatio legis* come una legge, anche se approvata a maggioranza assoluta dalle Camere, non può infatti stabilire un diverso termine di promulgazione che riguardi un'altra legge (v. art. 73 cpv. Cost.), così una legge non può stabilire o modificare il termine di entrata in vigore di un'altra legge. Al riguardo, soccorre infatti l'evidente simmetria tra quanto disposto al secondo comma della citata disposizione (“... se le Camere ne dichiarano l'urgenza... la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.”) e quanto disposto al comma successivo (“... Le leggi... entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.”).

3.7.— L'art. 73, terzo comma, della Costituzione, dunque, disponendo che “le leggi... entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso”, attribuisce carattere di modificabilità al termine relativo all'entrata in vigore delle leggi. Una modificabilità analoga, benché non perfettamente identica, a quella prevista per il termine di promulgazione dal secondo comma della citata disposizione costituzionale, poiché non essendo la variazione del termine di pubblicazione condizionata al requisito della dichiarazione d'urgenza della legge, tale modificabilità è piena e non limitata alle sole riduzioni, come invece avviene per la promulgazione.

Ma al di là di tale limitata differenza, ciò che invece accomuna la modificabilità del termine di pubblicazione alla modificabilità del termine di entrata in vigore delle leggi è l'ambito in cui i relativi poteri possono legittimamente svolgersi: circoscritto alla sola legge formata nel procedimento in cui le modifiche ai predetti termini vengono adottate.

3.8.— Il Costituente ha invero racchiuso, nell'ambito della citata disposizione, l'intera disciplina procedimentale relativa alla fase cd. integrativa dell'efficacia: che si apre con la promulgazione di un testo di legge già approvato da parte delle due Camere e si perfeziona con l'entrata in vigore della legge medesima. E ciò ha fatto prevedendo termini e scandendo tempistiche (“... entro un mese... subito dopo... entro il quindicesimo giorno...”), nonché ammettendo al contempo la possibilità di limitate deroghe, a determinate condizioni ivi puntualmente descritte e stabilite.

L'uso dell'espressione “salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso” da parte dell'art. 73 Cost., in luogo dell'impersonale formula “salvo che sia altrimenti disposto” (propria dell'art. 10 disp. prel. cod. civ. e, quindi, astrattamente replicabile in identici termini), marca e segna, infatti, la mutata finalità perseguita dal Costituente con l'elevazione a disciplina di rango costituzionale della fase di entrata in vigore delle leggi: che consiste nel porre la “regola del termine di quindici giorni dalla loro pubblicazione e ammette[re] la possibilità di eccezioni” (Corte cost., sentenza n. 71 del 1957), non limitandosi però ad una generica indicazione della astratta fonte abilitata ad operare siffatte deroghe (intervento, questo, che sarebbe stato di per sé solo superfluo), ma significativamente aggiungendo l'aggettivo “stesse”, così da riservare soltanto alla medesima legge la possibilità di operare deroghe con riferimento al proprio termine di *vacatio legis* e, quindi, alla propria suscettibilità e capacità di produrre effetti giuridici.

3.9.— In definitiva, appartenendo la fase di entrata in vigore di una legge al procedimento legislativo, avente disciplina e rilievo costituzionale, non possono allora che confliggere con l'articolo 73, terzo comma, della Costituzione interventi normativi terzi ed esterni, volti ad incidere sulla fase integrativa dell'efficacia di una legge, per contrasto con la disciplina costituzionalmente prevista in materia e riassumibile nella seguente alternativa: o trova applicazione il termine quindicinale disposto dal citato articolo, oppure “la Carta costituzionale autorizza il legislatore, nel suo potere discrezionale, a disporre diversamente da quel termine” (Corte cost, sentenza n. 170 del 1983), ma soltanto ad opera “della legge stessa” e, quindi, nell'ambito del medesimo procedimento legislativo diretto a formare l'atto il cui termine di entrata in vigore si vuole differenziare da quello ordinario.

3.10.— Né può ammettersi che un atto normativo equiparato alla legge ordinaria e adottato dal Governo stabilisca, su previa delegazione delle Camere o in virtù di auto-assunzione provvisoria di potestà legislativa, un diverso termine di entrata in vigore di una legge ovvero di un altro e diverso atto normativo equiparato alla legge ordinaria e già adottato dal Governo.



A sostegno di una simile conclusione interpretativa, milita infatti il rilievo per cui — in un sistema costituzionale ove la regola risiede nell'esercizio collettivo della funzione legislativa ad opera delle due Camere (v. art. 70 Cost) e l'eccezione è invece rappresentata dalla possibilità per il Governo di adottare atti equiparati alla legge ordinaria (v. art. 77 Cost.) — quel che non è consentito al Parlamento, *a fortiori* non sarà permesso al Governo.

D'altra parte, la piena equiparazione e fungibilità tra Legge ordinaria e atti aventi forza di legge è stata in più occasioni affermata dalla stessa Corte costituzionale, che ha infatti riconosciuto la “parificazione alle leggi formali degli atti aventi forza di legge”, riconoscendo come questi ultimi siano pienamente abilitati “a incidere validamente, al pari delle leggi, nelle materie a queste riservate” (così Corte cost., sentenza n. 184 del 1974, punto 5 del considerato in diritto; ma v. altresì Corte cost., sentenza n. 330 del 1996).

3.11.— Peraltro, giova sul punto precisare che altra è la categoria delle cd. disposizioni transitorie, altro è il concetto di “entrata in vigore di una legge”: esclusivamente legato, quest'ultimo, al periodo di *vacatio legis* ed espressamente disciplinato dall'art. 73, terzo comma, della Costituzione, quale specifica fase dell'*iter* di formazione di un atto legislativo.

Le cd. disposizioni transitorie, più in particolare, si risolvono in norme mediante le quali è possibile operare il differimento dell'applicabilità di una o più disposizioni, appartenenti alla medesima o a diversa legge, ad un momento successivo a quello della sua entrata in vigore. Esse, quindi, implicano e presuppongono sempre l'entrata in vigore della legge, o dell'atto alla stessa equiparato, su cui sono chiamate a spiegare la propria incidenza, senza che ciò implichi, da parte delle stesse, alcuna modifica al relativo procedimento di integrazione dell'efficacia.

Siffatte disposizioni, allora, si limitano soltanto a circoscrivere nel tempo, in forza della loro propria ed autonoma vigenza, la concreta applicabilità di disposizioni, anch'esse già per l'appunto vigenti, della legge ovvero dell'atto ad essa equiparato che hanno ad oggetto.

Ne discende, pertanto, la radicale diversità — quanto a natura, struttura e funzione — delle cd. disposizioni transitorie rispetto alla categoria della vigenza, che rappresenta un segmento procedimentale all'interno del più ampio, ma pur sempre unitario, procedimento di formazione degli atti legislativi, la cui disciplina — come visto — gode di integrale e piena copertura costituzionale.

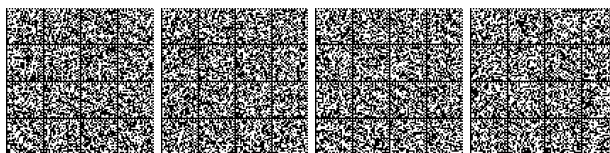
3.12.— Per meglio chiarire le differenze tra le citate categorie, può essere utile richiamare, a titolo esemplificativo, la vicenda intertemporale che ha riguardato il decreto legislativo 29 dicembre 2017, n. 216 (Disposizioni in materia di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 84, lettere a), b), c), d) ed e), della legge 23 giugno 2017, n. 103), emanato in data 29 dicembre 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'11 gennaio 2018.

Non essendo previsto, in esso, un termine di *vacatio legis* diverso da quello disciplinato in via ordinaria dall'art. 73, terzo comma, della Costituzione, tale decreto è dunque entrato in vigore il 26 gennaio 2018, ossia decorsi quindici giorni dalla sua pubblicazione, per diretto effetto del citato disposto costituzionale. Da questa data, dunque, può correttamente assumersi come perfezionata la fase integrativa dell'efficacia di tale atto e, così, definitivamente completato il suo procedimento di formazione.

3.13.— Ferma, quindi, l'entrata in vigore del d.lgs. 216/2017 a far data dal 26 gennaio 2018, si sono tuttavia susseguiti, nel tempo, diversi e distinti atti legislativi recanti specifiche disposizioni transitorie, con cui è stata differita nel tempo l'applicabilità dell'intera disciplina, in materia di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, in esso prevista agli articoli 2, 3, 4, 5 e 7: si tratta, più in particolare, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 161 e, da ultimo, del decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28.

3.14.— La vicenda sin qui esposta rende piena evidenza, ad avviso del Tribunale, della diversità tra cd. disposizioni transitorie — nella specie costituite da quelle via via previste con i numerosi atti legislativi, alcuni dei quali adottati anche in via d'urgenza, poc'anzi menzionati — e fase finale di formazione del citato decreto delegato, costituita dalla sua entrata in vigore: perfezionatasi, in assenza di espresse disposizioni stabilite nel corpo normativa dello stesso d.lgs. 216/2017, per effetto diretto del disposto di cui all'art. 73, comma terzo, della Costituzione, ossia decorsi quindici giorni dalla sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Siffatta vicenda, in altri termini, si presta ad offrire una chiara esemplificazione della differenza tra profilo dell'efficacia di una legge, che si ricollega esclusivamente al decorso del periodo di *vacatio legis* e profilo della sua applicabilità, che può temporalmente coincidere con il momento in cui la legge diviene vigente, oppure può da quest'ultimo discostarsi, per effetto di una o più disposizioni transitorie, presenti nella stessa o in altra e diversa legge,



3.15.— Ciò premesso, appare allora palese il contrasto con l'art. 73, terzo comma, della Costituzione da parte dell'articolo 6 del decreto-legge 31 ottobre 2022, a 162. Come, infatti, plasticamente emerge sin dal titolo del decreto-legge ("Misure sergenti in materia di... entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, a 150") e dalla stessa rubrica dell'articolo da ultimo citato, tale disposizione prevede non già un'autonoma disciplina transitoria o intertemporale, relativa all'intero decreto delegato ovvero ad una o più disposizioni di quest'ultimo, ma piuttosto un chiaro ed esplicito intervento di "modifica dell'entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150" (così la rubrica).

Lo stesso testo dell'articolo 6, d'altra parte, non lascia adito ad alcun dubbio di sorta, essendo espressamente previsto l'inserimento, nel corpo del d.lgs. 150 del 2022, del seguente articolo: "Art. 99-bis (Entrata in vigore). — 1. Il presente decreto entra in vigore il 30 dicembre 2022.»".

3.16.— Non sarà sfuggito, peraltro, come in aggiunta alla chiara lettera della legge vi sia un ulteriore indice che conforta quanto qui sostenuto, dato dall'interpretazione sistematica della disposizione oggetto di censura e, più in particolare, dal rilievo della *sedes* in cui, entro l'articolato del d.lgs. 150/2022, il novello articolo 99-bis viene inserito: dopo l'ultimo articolo di tale complesso normativo, ossia nel luogo destinato abitualmente ad accogliere le disposizioni istituenti deroghe alla previsione costituzionale dettata dall'articolo 73, terzo comma, della Costituzione, in punto di entrata in vigore.

3.17.— Ma vi è di più. Ad escludere ogni possibile interpretazione, quale mera disposizione transitoria "travestita" sotto altro nome, dell'articolo in esame soccorrono proprio le stesse relazioni, illustrativa e tecnica, al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 162 del 31 ottobre 2022, presentato dal Governo al Senato della Repubblica (Atto Senato n. 274), annunciato nella seduta n. 5 del 3 novembre 2022 ed assegnato alla 2ª Commissione permanente (Giustizia), in sede referente, in data 10 novembre 2022. Tali relazioni, infatti, confermano entrambe, in maniera inequivoca, la volontà del Governo di intervenire proprio sull'*iter* di integrazione dell'efficacia, costituzionalmente presidiato, del d.lgs. 150/2022, mediante auto-assunzione provvisoria e in via d'urgenza di potestà legislativa.

Tanto si ricava, con estrema agilità, sia nella parte della relazione tecnica ove può leggersi che "con l'articolo 6 si interviene sull'entrata in vigore del decreto n. 150 del 2022, stabilendone con l'inserimento dell'art. 99-bis, il differimento al 30 dicembre 2022", riferendosi all'*iter* di integrazione dell'efficacia del ridetto d.lgs. come "viziato dall'impellenza determinata dall'immediatezza dell'entrata in vigore fissata al 1º novembre 2022"; sia — e soprattutto — nella parte della relazione illustrativa ove, sotto la chiara rubrica "Differimento dell'entrata in vigore della riforma penale", si afferma esplicitamente che "la scelta di un rinvio dell'entrata in vigore, piuttosto che di una applicabilità o efficacia delle disposizioni è imposta dalla necessità di assicurare la corretta e certa operatività anche delle disposizioni transitorie contenute nel titolo VI del citato decreto legislativo, che assumono proprio nell'entrata in vigore del decreto il punto di riferimento per l'applicazione differenziata di vecchi e nuovi istituti".

3.18.— Ed è proprio da quest'ultimo frammento della relazione illustrativa che, con scarse possibilità di fraintendimento, si ritraggono le maggiori conferme circa il senso e lo scopo dell'intervento normativo in questione: che coincidono con la dichiarata volontà, da parte del Governo, di interferire direttamente sulla fase finale del procedimento di formazione del d.lgs. 150/2022, relativa alla sua integrazione dell'efficacia, mediante la previsione di un diverso termine di entrata in vigore dello stesso, con forme e modalità che si pongono, però, in stridente contrasto con il disposto di cui all'articolo 73, terzo comma, della Costituzione.

3.19.— Conclusivamente, dall'esame del titolo del decreto-legge adottato in data 31 ottobre 2022, nonché della rubrica dell'articolo 6 in esso contenuto, in uno con i testi di tale articolo e delle relazioni illustrativa e tecnica che ne accompagnano il disegno di legge di conversione in legge, si ricava che il Governo, auto-assumendo — e così esercitando — potestà legislativa in via d'urgenza, abbia interferito nella fase finale di formazione del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, relativa alla sua entrata in vigore, in tal modo contravvenendo a quanto previsto dall'articolo 73, terzo comma, della Costituzione.

4. Sul contrasto con l'articolo 77, secondo comma, della Costituzione.

4.1.— Oltre al sopra esposto contrasto con l'articolo 73, terzo comma, della Costituzione, vi è poi un ulteriore vizio formale di cui, ad avviso del Tribunale, è affetta la disposizione qui oggetto di censura, che consiste nella manifesta violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione.

Si tratta, più in particolare, della palese carenza di quei presupposti di straordinaria necessità e urgenza che, secondo il Giudice delle leggi, delimitano "l'ambito della possibilità applicative costituzionalmente previste" della decretazione d'urgenza (così. Corte cost., sentenza n. 29 del 1995, in un noto *obiter dictum*) al punto 2 del considerato in diritto); ambito, quindi, fuori dal quale non può legittimamente procedersi, da parte del Governo, all'adozione di provvedimenti provvisori con forza di legge.



4.2.— L'esercizio del potere di decretazione d'urgenza, da parte del Governo, è infatti circoscritto e presidiato, nel nostro sistema costituzionale, dai "ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Costa, concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali; resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di «casi straordinari di necessità e d'urgenza»" (Corte cost., sentenza n. 220 del 2013, punto 12.1 del considerato in diritto).

La preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e urgenza di provvedere, mediante lo strumento eccezionale della decretazione d'urgenza, costituisce allora "un requisito di valida costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura... un vizio di legittimità costituzionale del decreto legge" (così sempre Corte cost., sentenza n. 29 del 1995, *ivi*).

4.3.— Né la decretazione d'urgenza può essere intesa, per il Governo, quale surrogato dell'iniziativa legislativa ordinaria, ovvero quale impropria tecnica di co-legislazione e co-decisione tra Governo e Parlamento. L'unica configurazione dello strumento decretizio coerente con la Carta Costituzionale, e quindi compatibile con la complessiva forma di governo dalla stessa disegnata, è infatti quella che ne limita la competenza — individuandone con ciò i requisiti di validità formale — alla sola necessità di provvedere a fronte di vicende straordinarie, ossia non prevedibili *ex ante*.

Ciò che è straordinario, infatti, per definizione non è mai prevedibile *ex ante*, mentre quel che è prevedibile *ex ante*, all'inverso, non è mai straordinario, rappresentando piuttosto la precondizione affinché il decisore politico proceda ad adottare — nel tempo, per tempo e secondo *iter* prestabiliti, programmati e pianificati — una o più misure normative che come tali, essendone *ex ante* prevedibile la relativa "necessità", non possono allora ricadere nell'alveo dei "casi straordinari di necessità e di urgenza" di cui all'articolo 77, secondo comma, della Costituzione.

4.4.— Quel che è prevedibile *ex ante*, in altri termini, può e quindi deve rientrare non già nei ristretti e angusti tempi della decretazione urgente, ma in ben più ampi e dilatati spazi, tali da consentire una meditata ponderazione di tutti gli interessi in gioco. Spazi che, ove si vetta in materia penale, la Carta fondamentale affida e riserva al Parlamento, cui spetta "il monopolio della competenza penale", quale "organo [...] che vede riunito, attraverso i suoi rappresentanti, tutto il popolo sovrano" (così Corte cost., sentenza n. 487 del 1989, punto 3 del considerato in diritto), nonché "massima espressione della rappresentanza politica" e sede in cui la meditata ponderazione si concreta nel "preventivo confronto dialettico tra tutte le forze politiche, incluse quelle di minoranza, e, sia pure indirettamente, con la pubblica opinione" (in questi termini, Corte cost., sentenza n. 230 del 2012, punto 7 del considerato in diritto).

4.5.— È ben vero — secondo quanto riconosciuto dal Giudice costituzionale — che "non si può affermare, in linea di principio, che i decreti-legge non possano toccare fattispecie e sanzioni penali, pena l'introduzione di un ulteriore limite "al contenuto dei decreti-legge, non previsto dall'art. 77 della Costituzione e che non può essere desunto dal principio di riserva di legge in materia penale (art. 25 della Costituzione)" (così Corte cost., sentenza n. 330 del 1996, punto 3.1. del considerato in diritto). Ma è del pari vero che, sempre seguendo le indicazioni della Consulta, siffatta riserva di legge in materia penale, in astratto osservata anche da atti aventi forza di lei e, richiede comunque un rispetto espressamente qualificato dalla Consulta come "rigoroso ... dei presupposti costituzionali ad essi inerenti" (così sempre Corte cost., sentenza n. 330 del 1996, *ivi*).

4.6.— Soltanto la necessità di "provvedere rispetto all'imprevedibile", in definitiva, rappresenta il legittimo ambito in cui il decreto-legge, in virtù della sua natura provvedimentale e secondo quanto richiesto dall'art. 77 cpv. Cost., è dunque abilitato ad operare, pena la trasformazione della decretazione d'urgenza in decretazione governativa *tout court*, libera nei presupposti e nelle condizioni legittimanti, con conseguente indebita intromissione del Governo in un ambito, qual è la funzione legislativa, dalla Costituzione devoluto e riservato, in via esclusiva, al solo Parlamento.

4.7.— Collegato alla sua natura provvedimentale è, poi, il requisito dell'omogeneità del decreto-legge, che deve necessariamente sussistere "sin dalla sua origine, poiché l'inserimento di norme eterogenee quanto all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed i provvedimenti provvisori confina di legge"; di cui alla norma costituzionale citata» (così Corte cost., sentenza n. 8 del 2022, punto 6.1. del considerato in diritto).

4.8.— Il riscontro del vizio da evidente mancanza dei presupposti costituzionali di straordinaria necessità e urgenza passa, allora, innanzitutto da una verifica circa il difetto di omogeneità del decreto-legge.

L'inserimento di norme eterogenee in un unico decreto-legge, infatti, lascia intendere che quest'ultimo, ben più che un necessitato mezzo adoperato per far fronte ad imprevedibili e perciò straordinarie situazioni di necessità e urgenza, rappresenti piuttosto uno strumento utilizzato dal Governo per disciplinare situazioni prevedibili e — in ipotesi — financo già ampiamente previste, mediante misure normative la cui adozione, per il grado e livello dalle stesse ricoperto nella gerarchia delle fonti, è demandata e attribuita, da parte della Costituzione, al solo Parlamento.



4.9.— Verificata la presenza di norme eterogenee quanto all'oggetto o alla finalità del decreto, occorrerà ancora valutare se il decreto-legge è, "ancorché articolato e differenziato al proprio interno, appa[ia] fornito di una sua intrinseca coerenza" (così Corte cost., sentenza n. 244 del 2016, punto 3.2.2. del considerato in diritto), "traibile" "o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico" (così sempre Corte cost., sentenza n. 8 del 2022, *ivi*).

In presenza di decreti-legge cd. *omnibus* o ad oggetto plurimo — che contengono, cioè, disposizioni vertenti su più oggetti o materie e che sono quindi destinati a regolare ambiti e settori diversi — l'urgente necessità del provvedere, più in particolare, potrà ricavarsi "o dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero dall'intento di fronteggiare una situazione straordinaria complessa e variegata, che richiede interventi oggettivamente eterogenei, in quanto afferenti a materie diverse, ma indirizzati tutti all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi a tale situazione" (così ancora Corte cost., sentenza n. 8 del 2022, *ivi*).

4.10.— Secondo l'orientamento del Giudice costituzionale, peraltro, lo scrutinio di conformità a Costituzione del decreto-legge, in tali casi, si concentra e risiede nell'individuazione della matrice unitaria del provvedimento decretizio, corrispondente all'unitaria finalizzazione delle norme in esso raccolte e, quindi, alla complessiva ragione giustificativa dello stesso ovvero alla "ratio dominante l'intervento normativo d'urgenza" (così sempre Corte cost., sentenza n. 8 del 2022, *ivi*).

Il difetto di una matrice unitaria, in grado di raccordare le eterogenee norme contenute all'interno di un medesimo decreto-legge, rappresenta allora l'inequivoco segno dell'evidente carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza di ciascuna delle norme raccolte nel medesimo; ove sia invece rinvenibile una *ratio* dominante l'intervento normativo d'urgenza, potrà dirsi adottata in evidente carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza quella disposizione che risulti incongrua e non pertinente con la *ratio* giustificativa dell'intero decreto-legge, tanto da farla apparire "come 'totalmente estranea'" o addirittura «intrusa», analogamente a quanto avviene con riguardo alle norme aggiunte dalla legge di conversione" (così Corte cost., sentenza n. 213 del 2021, punto 9.1. del considerato in diritto).

4.11.— In ipotesi di decreto-legge ad oggetto plurimo, conclusivamente, si pongono in contrasto con l'articolo 77, secondo comma, della Costituzione — e devono pertanto ritenersi illegittime — le disposizioni che si collocano ai di fuori del ristretto perimetro che circoscrive l'urgente necessità del provvedere, definito in base alla ragione giustificativa dell'intero decreto e alla sua complessiva *ratio* ed unitaria finalità.

4.12.— Il potere di normazione primaria, in definitiva, trova una puntuale e precisa ripartizione tra organo Esecutivo e organo Legislativo in base alla regola dell'urgente necessità del provvedere, scolpita dall'articolo 77, secondo comma, della Costituzione; ove si scavalchi e oltrepassi tale precetto fondamentale si produce e determina, pertanto, un'inammissibile alterazione della forma di governo disegnata dalla Carta costituzionale.

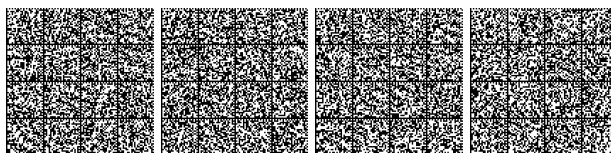
4.13.— Da ultimo, vertendo la questione qui proposta su una disposizione incidente nella materia penale (producendo, peraltro, effetti ultrattivi *in malam partem*: sul punto, v. più diffusamente paragrafo 5), è utile precisare come la "verifica sull'esercizio da parte del Governo della funzione legislativa"

— sia esso avvenuto su delegazione delle Camere oppure in via d'urgenza, come nel caso di specie

— costituisce un fondamentale "strumento di garanzia del rispetto del principio della riserva di legge in materia penale, sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost." (così Corte cost., sentenza n. 5 del 2014, punto 5.2. del considerato in diritto), siffatta riserva venendo sì "osservata anche da atti aventi forza di legge", ma "purché nel rigoroso rispetto dei presupposti costituzionali ad essi inerenti?" (così Corte cost., sentenza n. 330 del 1996, punto 3.1. del considerato in diritto).

4.14.— Tanto premesso, non può allora che ritenersi manifestamente carente, nel disposto di cui all'articolo 6 del decreto-legge 162 del 2022, quell'urgente necessità di provvedere che, unica e sola, può legittimare l'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo, in deroga all'ordinario disegno costituzionale, che la vuole riservata e attribuita soltanto al Parlamento. A riprova di ciò, infatti, emergono tanto la palese eterogeneità delle norme raccolte nel decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, quanto — e soprattutto — l'assoluta impossibilità di individuare una complessiva *ratio* ed un'unitaria finalità dell'intero provvedimento decretizio, che sia in grado di abbracciare tutte le eterogenee norme in esso raccolte, tra le stesse non ravvisandosi alcuna coerenza, né dal punto di vista oggettivo-materiale, né dal punto di vista finalistico-funzionale.

4.15.— Si deve, in proposito, rilevare come il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 abbia in effetti accorpato, al proprio interno, una pluralità di norme tra loro *ictu oculi* manifestamente eterogenee, anzitutto dal punto di vista oggettivo-materiale.



4.15.1.— Il provvedimento in esame, infatti, nell'arco di soli sette articoli interviene con quattro distinti interventi in due ambiti e settori tra loro affatto distanti ossia nelle materie "ordinamento penale" (v. articoli 1, 2, 3, 4, 5 e 6) e "profilassi internazionale/ tutela della salute/protezione civile" (v. articolo 7), per riprendere la tipologia classificatoria operata dalla Costituzione all'articolo 117, secondo comma, lettere *l* e *q*), nonché terzo comma (ricadendo, peraltro, le misure adottate per far fronte ad un'emergenza sanitaria in materia connotata dall'avocazione in sussidiarietà allo Stato di funzioni amministrative e legislative, attesi i preminenti aspetti di profilassi internazionale alle stesse ricollegati; così Tar Calabria, sentenza n. 841 del 9 maggio 2020, punto 18.2).

4.15.2.— Quanto al profilo oggettivo-materiale, pertanto, non vi è dubbio alcuno che l'intervento normativo in questione non sia affatto riconducibile ad una matrice unitaria: altro è infatti intervenire in materia di profilassi sanitaria, di emergenza pandemica e di tutela della salute pubblica, altro è invece provvedere in materia penale, incidendo così sui fondamentali diritti di libertà delle persone.

4.16.— D'altra parte, nel citato decreto-legge si possono poi riscontrare, in maniera piuttosto agevole, direttrici e linee d'intervento non soltanto tra loro eterogenee, ma per certi versi financo opposte e divergenti (v. più in particolare *infra*, punto 4.19. del presente paragrafo), così ulteriormente approfondendosi, anche da punto di vista teleologico finalistico, la già ampia distanza riscontrabile dal punto di vista oggettivo-materiale tra le varie norme inscritte nel citato provvedimento.

4.16.1. — Da un lato, infatti, vi sono articoli che non introducono nuove discipline, ma si limitano piuttosto a disporre la cessazione degli effetti di disposizioni appartenenti a diversi atti legislativi già vigenti oppure ad impedire l'entrata in vigore di un atto legislativo già formato, ma tuttavia ancora in attesa di completare il relativo *iter* d'integrazione dell'efficacia.

Appartengono a questa prima categoria, per un verso, le misure disposte con l'articolo 7 del citato decreto, che determinano l'anticipata cessazione degli effetti di alcune di misure in materia di profilassi sanitaria (quali l'obbligo di vaccinazione anti SARS-CoV-2 per gli esercenti professioni sanitarie), introdotte il 1° aprile 2021 con la finalità di garantire adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza dagli svolte da parte degli esercenti medesimi e degli operatori di interesse sanitario che svolgano la loro attività nelle strutture pubbliche, private o in studi professionali; per altro verso, la misura disposta con l'articolo 6 qui censurato, che stabilisce un (nuovo) termine di entrata in vigore di una complessa, particolarmente ampia, articolata ed organica riforma della giustizia penale, qual è quella inscritta nel d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150.

4.16.2.— Dall'altro lato, invece, vi sono articoli che introducono nuove discipline, anche piuttosto articolate e dettagliate.

Appartengono a questa seconda categoria, per un verso, gli articoli da 1 a 4 del citato decreto, con cui si predispongono una dettagliata disciplina in materia di reati cd. ostativi, allargando il perimetro dell'ostatività (v. l'articolo 4, lettera a, numero 1) e al contempo definendo i presupposti per l'ammissione ai benefici penitenziari esterni (dal permesso premio alla liberazione condizionale), in assenza di collaborazione; per altro verso, l'articolo 5, con il quale si estende l'area del penalmente rilevante, mediante l'istituzione di una nuova figura di reato che, sotto minaccia di reclusione da tre a sei anni, proibisce le riunioni organizzate ("raduni"), cui partecipi un numero di persone non inferiore a cinquanta, connotate da condotte di invasione o ingresso in terreni ed edifici pubblici o privati e alle quali siano ricollegati, disgiuntamente, rischi per l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica o la salute pubblica (aspetto, quest'ultimo, cui peraltro si appunta quel maggior disvalore tradotto nella previsione di un minimo edittale di pena pari al triplo, rispetto alla vicina ipotesi di cui all'articolo 633 del codice penale, e di un massimo pari al doppio); e con il quale si prevede l'applicabilità della misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza nei confronti di quanti siano indiziati della nuova figura di reato.

4.17.— Sotto altro aspetto, è facile rilevare, ancora, come nel citato decreto si fronteggino misure tipologicamente assai distanti le une rispetto alle altre: tre dei quattro interventi normativi in esso previsti — quali l'introduzione di un nuovo delitto, la disciplina dei benefici penitenziari in materia di ergastolo ostativo e l'anticipata cessazione dell'obbligo vaccinale per gli esercenti professioni sanitarie — sono infatti di natura apertamente strutturale e/o definitiva; mentre il quarto ed ultimo intervento — l'introduzione di un (nuovo) termine per l'entrata in vigore del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 — assume natura dichiaratamente temporanea.

4.18.— Ma la palese eterogeneità delle norme incluse nel decreto-legge in esame si coglie, soprattutto, dal punto di vista finalistico-funzionale, in nessun caso potendosi sostenere che i quattro interventi normativi sopra già enumerati



siano riconducibili ad un'unica "traiettoria finalistica portante" (così Corte cost., sentenza n. 8 del 2022, punto 6.2. del considerato in diritto), né che gli stessi possano ritenersi in rapporto, tra loro, di congruenza funzionale.

In altri termini, nel citato provvedimento provvisorio con forza di legge non è dato rinvenire alcuna unitaria finalizzazione delle eterogenee norme in esso raccolte, né può individuarsi una vera e propria omogeneità di scopo, così risultandone l'adozione, da parte del Governo, costituzionalmente illegittima.

4.18.1— I quattro indicati interventi normativi, innanzitutto, non appaiono infatti tra loro legati dall'unitario intento di fronteggiare un'unica situazione straordinariamente complessa e variegata, né possono dirsi indirizzati all'unico scopo di approntare urgentemente rimedi per far fronte a siffatta, unitaria situazione. Di contro, proprio dall'esame del preambolo del decreto-legge, nonché delle relazioni tecnica e illustrativa di accompagnamento al relativo d.d.l. di conversione in legge, si trae la convinzione che siffatti interventi siano privi, tra loro, di qualsiasi legame finalistico e teleologico, tanto da essere ognuno di essi assistito da una propria, autonoma e sempre diversa *ratio* giustificativa, ciascuna delle quali non appare in alcun modo conciliabile o compatibile con le altre.

4.18.2.— Già il preambolo del citato decreto-legge fornisce, in questo senso, chiare ed esplicite indicazioni, là dove prevede diverse e tra loro concettualmente distinte ragioni giustificative, ciascuna indicata come fondamento dell'urgente necessità di provvedere rispetto ai quattro, già citati, interventi normativi con esso disposti.

In relazione all'intervento in materia di ergastolo ostativo, e di connessa disciplina dei benefici penitenziari esterni, si evocano infatti i "moniti rivolti dalla Corte costituzionale al legislatore per l'adozione di una nuova regolamentazione dell'istituto al fine di ricondurla a conformità con la Costituzione" e, soprattutto, "l'imminenza della data dell'8 novembre 2022, fissata dalla Corte costituzionale per adottare la propria decisione in assenza di un intervento del legislatore".

Circa il differimento dell'entrata in vigore dell'intero d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150, si invoca invece la necessità di "consentire una più razionale programmazione degli interventi organizzativi di supporto alla riforma".

A fronte dell'intervento volto ad ampliare l'area del penalmente proibito, mediante l'introduzione di una nuova figura di delitto, peraltro affiancata da una misura di prevenzione speciale, si adduce poi la necessità di "preven[ire] e contrast[are] [i]l fenomeno dei raduni dai quali possa derivare un pericolo per l'ordine pubblico o la pubblica incolumità o la salute pubblica".

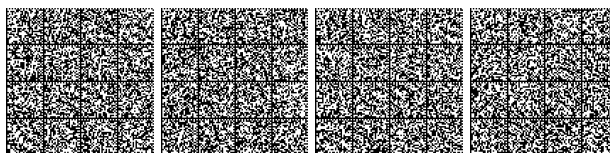
Da ultimo, riguardo l'intervento in materia di anticipata cessazione degli effetti di alcune misure in materia di profilassi sanitaria, quali l'obbligo di vaccinazione anti SARS-CoV-2 per gli esercenti professioni sanitarie, si avanzano le necessità di "far fronte alla preoccupante carenza degli esercenti le professioni sanitarie... mediante il reintegro del personale sanitario nell'esercizio delle relative funzioni" e, ad un tempo, di "riavviare un progressivo ritorno alla normalità nell'attuale fase post pandemica".

4.18.3.— Le ragioni giustificative di ciascuno dei predetti interventi, rese ben evidenti da parte del legislatore governativo nel preambolo del decreto-legge, sono all'evidenza tra loro tutte distanti, dal punto di vista finalistico e funzionale.

Con esse, infatti, si spazia dalla necessità di reintegrare il personale medico nelle strutture ospedaliere, all'obiettivo di prevenire e reprimere le riunioni organizzate ("raduni") ritenute pericolose per l'ordine pubblico, la pubblica incolumità o la salute pubblica, perseguito tramite l'introduzione di un'apposita figura di reato, in uno con la prevista applicazione di misure di prevenzione, per coloro che di tale reato siano indiziati; dalla necessità di approntare interventi organizzativi di supporto alla riforma della giustizia penale, a quella di impedire pronunce d'incostituzionalità, già peraltro accertata da parte della Corte costituzionale con l'ordinanza n. 97 del 2021, in materia di ergastolo ostativo.

4.18.4.— Né l'utilizzazione dello strumento decretizio, come in più occasioni confermato dallo stesso Giudice costituzionale, può essere certo sostenuta "dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza" nel relativo preambolo (così Corte cost., sentenza n. 171 del 2007, punto 6 del considerato in diritto) ovvero dalla mera ed "apodittica enunciazione della sussistenza dei richiamati presupposti" (così Corte Cost., sentenza n. 128 del 2008, punto 8.2 del considerato in diritto), così come essa non può parimenti "esaurirsi nella eventuale constatazione della ragionevolezza della disciplina" (così Corte cost., sentenza n. 128 del 2008, *ivi*).

Di talché, sotto tale profilo, Le predette, singole e sempre diverse ragioni giustificative, evocate in relazione ad ognuno dei quattro interventi normativi più volte enumerati, non sono di per se stesse in grado di fondare, ciascuna con riferimento al relativo intervento, la legittimità costituzionale degli stessi, stante la carente assenza di un'unitaria matrice che tutti li leghi e raccolga, onde così comprovate l'effettiva sussistenza dell'urgente necessità di provvedere mediante decreto-legge.



4.18.5.— È chiaro, allora, come già nella stessa *mens legis* non si riscontri affatto quella *reductio ad unum* di una pluralità di distinti interventi, intesi come nel loro complesso volti a fronteggiare un'unica situazione connotata dal carattere della straordinarietà e, per tale motivo, in grado di legittimare l'urgente necessità, da parte del Governo, di provvedere mediante un atto equiparato alla legge, in deroga all'ordinario disegno costituzionale.

Non v'è infatti nessun collegamento funzionale, neppure labile o remoto, tra una misura qual è quella che dispone, per gli esercenti professioni sanitarie, l'anticipata cessazione dell'obbligo di vaccinazione anti SARS-CoV-2 e un'altra che statuisce il differimento dell'entrata in vigore di un'articolata ed organica riforma della giustizia penale; così come non v'è nessun apprezzabile nesso finalistico tra una misura volta ad istituire un nuovo reato e un'altra diretta ad introdurre una disciplina in materia di benefici penitenziari concedibili a persone ristrette o internate per reati cd. ostativi, se non quello rappresentato dalla comune appartenenza di tali interventi all'identica materia "penal-punitiva", come tale tuttavia assolutamente inidonea ad istituire quella finalistica e funzionale *reductio ad unum*, di cui si è più volte trattato.

4.18.6.— La lettura delle relazioni tecnica e illustrativa che accompagnano il d.d.l. di conversione in legge del d.l. 162/2022, d'altro canto, conferma e conforta in via integrale quanto sin qui esposto ed argomentato, in punto di eterogenea frammentarietà delle *rationes* fondanti i singoli interventi, normativi e all'impossibilità di ricondurli ad unità.

La *ratio* dell'intervento in materia di ergastolo ostativo, ad esempio, viene individuata dal Governo nella necessità di "adempiere al monito della Corte costituzionale". Un monito che tuttavia la Corte costituzionale, per ben due volte, aveva espressamente riservato e rivolto al solo "Parlamento": dapprima con l'ordinanza n. 97 del 2021, con cui sono stati disposti "il rinvio del giudizio in corso" e la fissazione di "una nuova discussione delle questioni di legittimità costituzionale in esame all'udienza del 10 maggio 2022, dando al Parlamento un congruo tempo per affrontare la materia" (v. punto 11 del considerato in diritto); poi con l'ordinanza n. 122 del 2022, con cui è stato disposto "un ulteriore rinvio dell'udienza per consentire al Parlamento di completare i propri lavori", relativi all'*iter* del disegno di legge C. 1951-A, in materia di "divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia", a quella data (il 13 maggio 2022) all'esame della 2ª Commissione permanente del Senato (Giustizia), a seguito della già intervenuta approvazione da parte della Camera dei Deputati. Decorso inutilmente il periodo di tempo assegnato al Parlamento dal Giudice delle leggi, pari a ben cinquecentosessantaquattro giorni, il Governo è stato tuttavia dell'avviso, pur a fronte delle chiare indicazioni fornite dalla Consulta, di ritenere che "solo un intervento di urgenza p[otesse] cui consentire di adempiere al monito della Corte", atteso l'imminente approssimarsi dell'udienza pubblica dell'8 novembre 2022, in cui la Corte costituzionale avrebbe dato seguito alla già accertata incostituzionalità dell'ergastolo ostativo (v. ordinanza n. 97 del 2021), in quella sede procedendo a rimuovere concretamente dall'ordinamento quel che con esso era già stato dichiarato essere non compatibile.

All'introduzione della nuova figura di reato "in materia di occupazioni abusive e organizzazione di raduni illegali" è invece ricollegata la diversa finalità di "introdurre alcune misure volte a rafforzare il sistema di prevenzione e contrasto del fenomeno dei grandi raduni musicali, organizzati clandestinamente (Cd. *rave party*)".

L'urgente necessità di "garantire l'effettività del diritto alla salute sancito dall'articolo 32 della Costituzione", mediante "il reintegro del personale sanitario nell'esercizio delle relative funzioni" e in tal modo "contrastare la grave carenza di personale sanitario che si registra sul territorio" è invece l'ancora differente giustificazione che il Governo evoca a base della scelta di anticipare, per gli esercenti professioni sanitarie, la cessazione dell'obbligo di vaccinazione anzi SARS-CoV-2.

Il "differimento dell'entrata in vigore della riforma penale" di cui al d.lgs. 150/2022 trova, da ultimo, la sua *ratio* giustificativa, ulteriormente distinta e diversa dalle altre, nella "riscontrata necessità di approntare misure attuative adeguate a garantire un ottimale impatto della riforma sull'organizzazione degli uffici".

4.18.7.— Anche l'epigrafe del decreto-legge, d'altra parte, là dove reca l'intestazione "Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti di detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali", contribuisce poi a restituire, plasticamente, il quadro di tale frammentata pluralità di, interventi, che non trovano alcuno scopo in grado di accomunarli tutti, né una comune *natio* che li possa avere ispirati.

Sotto il profilo teleologico-funzionale, non è infatti possibile conciliare un intervento volto a far cessare anticipatamente, per gli esercenti sanitari, l'obbligo di vaccinazione anti SARS-CoV-2, con uno diretto invece a proibire e reprimere, sotto minaccia penale, le riunioni organizzate ("raduni") partecipate da un rilevante numero di persone e giudicate pericolose per l'ordine pubblico o la sicurezza pubblica; l'uno, infatti, è dichiaratamente volto a tutelare



il diritto alla salute e, più in generale, deve essere coerentemente iscritto all'interno della più ampia e vasta area di interventi — per vero tuttavia assenti nel testo del decreto-legge 162/2022 — in materia di gestione e fronteggiamento di un'emergenza sanitaria connessa a malattie infettive e diffuse; l'altro, invece, nulla ha a che vedere con la gestione dell'emergenza sanitaria ma è, piuttosto, espressione e frutto di autonome valutazioni in materia di politica criminale, come tali irriducibili ad unità funzionale con la materia degli obblighi vaccinali.

4.19.— A partire dal testo del provvedimento e dall'esame delle relazioni tecnica e illustrativa che ne accompagnano il d.d.l. di conversione in legge, ad avviso del Tribunale è inoltre possibile cogliere una netta cesura e divergenza tra interventi che ampliano ed estendono la sfera giuridica di alcune classi di persone, quali gli esercenti professioni sanitarie, eliminando obblighi sugli stessi già gravanti (v. obbligo di effettuare la vaccinazione anti SARS-CoV-2), ed interventi che invece più o meno direttamente comprimono e restringono la sfera giuridica di altre classi di persone, introducendo nuovi divieti e proibizioni (quali quelli implicati dalla nuova fattispecie di cui all'articolo 434-*bis* cod. pen.), ovvero precludendo l'espansione di una sfera già ristretta, pur se già prevista, quale effetto di altre disposizioni normative, di cui si inibisce infatti l'entrata in vigore.

4.20.— È, quest'ultimo, proprio il caso dell'articolo 6 qui oggetto di censura, che stabilendo un (nuovo) termine di entrata all'intero d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, impedisce alle numerose norme penali più favorevoli in esso contenute di spiegare la loro efficacia *in mitius* sin dal 1° novembre 2022.

In proposito, non pare peraltro potersi assumere come evento straordinario, come tale imprevedibile, l'entrata in vigore al 1° novembre 2022 del d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150.

4.21.— Né è d'altro canto possibile includere, nell'alveo delle possibilità applicative della decretazione d'urgenza, fatti quali gli intervenuti mutamenti nella composizione personale dell'organo Esecutivo o nell'indirizzo politico espresso da quest'ultimo, che come tali esulano del tutto dal requisito dell'urgente necessità del provvedere, dovendo lo strumento decretizio restare pur sempre ancorato alla sola urgente necessità di fronteggiare una situazione imprevedibile e, come tale, straordinaria.

Da questo punto di vista, è forse utile rammentare come il pur “largo margine di elasticità” che - secondo il costante orientamento del Giudice costituzionale (v. sentenze n. 8 del 2022, 5 del 2018, n. 93 del 2011 e n. 171 del 2007) — connota l'espressione usata dall'articolo 77 della Costituzione “per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza, onde consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri” (così Corte cost., sentenza n. 8 del 2022, punto 6.1 del considerato in diritto), deve pur sempre e comunque ruotare intorno alla “straordinarietà del caso”, cui infatti si ricollega “la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito”, che “può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi” (così. Corte cost., sentenza n. 171 del 2007, punto 4 del considerato in diritto).

Ciò posto, è allora chiaro come il pur largo margine di elasticità riconosciuto al Governo nell'individuare le situazioni che impongono, in funzione della straordinarietà del caso che alle stesse si lega, l'urgente necessità di provvedere, non possa dilatarsi a tal punto da farvi rientrare eventuali mutamenti nell'indirizzo politico espresso dall'organo Esecutivo (su cui v. art. 95 Cost.), pena un'inammissibile alterazione della forma di governo disegnata dalla Carta costituzionale, che attribuisce e riserva esclusivamente al Parlamento la funzione legislativa.

4.22.— Conclusivamente, l'esame del testo del decreto-legge adottato in data 31 ottobre 2022, nonché degli articoli in esso contenuti, in uno con le relazioni illustrativa e tecnica che ne accompagnano il disegno di legge di conversione in legge, conforta e conferma la presenza di norme a tal punto tra loro eterogenee, quanto ad oggetto e finalità, da non potersi ricavare una finalizzazione unitaria delle stesse, né una complessiva *ratio* che giustifichi la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere, così risultando violata la previsione di cui all'articolo 77, secondo comma, della Costituzione.

5. Sul contrasto con gli articoli 3 e 117, primo commi, della Costituzione.

5.1.— La disposizione normativa qui censurata, da ultimo, non appare neppure in grado di superare il vaglio di ragionevolezza intrinseca imposto dall'articolo 3 della Costituzione, non rinvenendosi alcuna sufficiente ragione giustificativa nella necessità di stabilire, peraltro in via d'urgenza, un (nuovo) termine di *vacatio legis* relativo all'intero d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150, che tra i suoi effetti annoveri quello di impedire l'applicazione, sin dal 1° novembre 2022, delle modifiche più favorevoli al reo previste dal decreto da ultimo citato, in tal modo consentendo un'ultrattiva applicazione *in malam partem* della precedente disciplina.



5.2.— Sotto tale profilo, deve evidenziarsi che il principio di non ultrattività delle norme penali più sfavorevoli, pur non avendo la stessa tutela costituzionale accordata al principio di irretroattività delle norme incriminatrici meno severe, non è affatto privo di copertura costituzionale. Esso, infatti, non può che mutuare le basi e i fondamenti costituzionali propri del principio di retroattività delle norme penali più favorevoli, del quale rappresenta un diretto corollario, in ragione dell'evidente specularità dell'uno rispetto all'altro.

5.3.— Il principio di retroattività della *lex mitior* in materia penale — sancito dai commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 2 del codice penale — non è d'altra parte riconducibile “alla sfera di tutela dell'art. 25 della Costituzione” (in questo senso, da ultimo, v. Corte cost., sentenza n. 198 del 2022, punto 7 del considerato in diritto). Tuttavia, la regola dell'applicazione retroattiva delle disposizioni penali più favorevoli al reo “non è priva di un fondamento costituzionale” (in questi termini, v. Corte cost., sentenza 215 del 2008, punto 7 del considerato in diritto), pur avendo — come detto — un “rango diverso dal principio d'irretroattività della norma incriminatrice, di cui all'art. 25, secondo comma, della Costituzione” (*ibidem*).

5.4.— Tale fondamento, come noto, ha origine eminentemente sovranazionale e, nel nostro ordinamento, trova ingresso per il tramite dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione.

5.4.1.— Tra le norme veicolate mediante il citato articolo 117 vi sono, innanzitutto, l'articolo 15, primo comma, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (v. sul punto Corte cost., sentenze n. 238 del 2020, n. 63 del 2019 e n. 236 del 2011) e l'articolo 7, primo paragrafo, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Grand Chamber, case of *. v. Italy*, n. 10249/03, §§ 108-109; *décision . et autres c. Italie*, 27 aprile 2010; *affaire . et autres c. Italie*, 7 juin 2011, § 80; case of *Mihai Toma v. Romania*, n. 1051/06, 55 26-31; *affaire Gouarré Patte v. Andorre*, n. 33427/10, §§ 28-36; *care of Rubali v. Ukraine*, n. 8927/11, §§ 37-40).

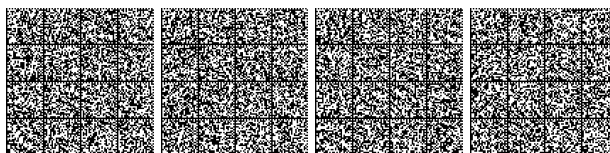
5.4.2.— Accanto a tali norme internazionali, vi è infine l'articolo 49, paragrafo 1, terza frase, della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (“... non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve occorre applicare quest'ultima...”), che peraltro assume rilievo non soltanto *ex art* 117, primo comma, Cost., ma anche ai sensi dell'articolo 11 della Costituzione.

Non ricadendo, tuttavia, la disciplina qui censurata nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea — “ciò che condiziona in via generale, ai sensi dell'art. 51 CDFUE, l'operatività dei diritti riconosciuti dalla Carta, e di conseguenza la stessa possibilità di invocarli quali parametri interposti nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale” (così Corte cost., sentenza n. 28 del 2022, punto 4.2.3. del considerato in diritto) — tale articolo della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea non appare invocabile, quale parametro interposto, nell'ambito della presente questione di costituzionalità, seppur lo stesso contribuisca, quale strumento ermeneutico, a restituire l'articolata e complessiva dimensione sovranazionale del principio di retroattività delle norme penali più favorevoli.

5.5.— Dal complesso delle norme sin qui evocate si ricava la comune *ratio* sottesa al principio di retroattività favorevole in materia penale, ben elucidata dalla Consulta nella pronuncia n. 63 del 2019 e costituita dal “diritto dell'autore del reato a essere giudicato, e se del caso punito, in base all'apprezzamento attuale dell'ordinamento relativo al disvalore del fatto da lui realizzato, anziché in base all'apprezzamento sotteso alla legge in vigore al momento della sua commissione” (punto 6.1 del considerato in diritto). In forza di tale principio, in altri termini, “le modifiche mitigatrici della legge penale, disposte dal legislatore in dipendenza di una mutata valutazione del disvalore del fatto tipico, devono riverberarsi anche a vantaggio di coloro che hanno posto in essere la condotta in un momento anteriore, salvo che, in senso opposto, ricorra una sufficiente ragione giustificativa” (v. in questo senso Corte cost. sentenza n. 210 del 2013; ma v. altresì le sentenze n. 394 e n. 393 del 2006, n. 80 del 1995, n. 74 del 1980, n. 6 del 1978 e n. 164 del 1974).

5.6.— Il principio di retroattività delle norme penali più favorevoli trova, in definitiva, un solido e complessivo ancoraggio nel coordinato disposto degli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 15, primo comma, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, nonché all'articolo 7, primo paragrafo, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

5.7.— Deroche a tale principio, ad avviso del Giudice costituzionale (ma anche del Giudice convenzionale: v. case of *Ruban v. Ukraine*, n. 8927/11, §§ 45-46), sono ben possibili, ma “solo se superano un vaglio positivo di ragionevolezza, in quanto mirino a tutelare interessi di analogo rilievo rispetto a quelli... relativi a esigenze dell'intera collettività connesse a valori costituzionali” (Corte cost., sentenza n. 72 del 2008, punto 12 del considerato in diritto).



5.8.— È peraltro facile convenire che il principio di non ultrattività delle norme penali più sfavorevoli abbia lo stesso rango e la stessa base costituzionale del principio di retroattività favorevole di cui si è sin qui trattato, in ragione dell'evidente specularità dell'uno rispetto all'altro. Pertanto, dovendosi riconoscere la piena rilevanza costituzionale anche al principio di non ultrattività delle norme penali sfavorevoli, occorre allora vagliare la ragionevolezza intrinseca dell'articolo 6 del decreto-legge 162/2022, nella parte in cui, stabilendo un unico e indifferenziato termine per l'entrata in vigore dell'intero d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, inibisce l'applicazione, a decorrere dal 1° novembre 2022, delle disposizioni in esso previste come più favorevoli al reo, tra le quali — per quel che qui in particolare rileva — l'art. 2, primo comma, lettere e) ed n).

A tal fine, appare utile delineare, in premessa, lo schema logico-argomentativo del giudizio cd. di ragionevolezza intrinseca, da condursi ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione.

5.9.— Il giudizio di ragionevolezza intrinseca di una disposizione, come chiarito dalla Consulta, si svolge “attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle imitazioni concretamente sussistenti”, (Corte cost, sentenza n. 1130 del 1988, punto 2 del considerato in diritto). Il Giudice costituzionale, sempre sul punto, ha inoltre avuto modo di chiarire che la “regola della ragionevole proporzionalità e della necessità della limitazione di un diritto inviolabile dell'uomo in riferimento all'adempimento di un dovere costituzionale inderogabile [...] impone che il legislatore, nel suo discrezionale bilanciamento dei valori costituzionali, possa restringere il contenuto di un diritto inviolabile dell'uomo soltanto nei limiti strettamente necessari alla protezione dell'interesse pubblico sottostante al dovere costituzionale contrapposto” (Corte cost., sentenza n. 467 del 1991, punto 5 del considerato in diritto).

5.10.—Alla luce di siffatte coordinate giurisprudenziali, è dunque possibile strutturare e articolare il vaglio di ragionevolezza in tre distinti sotto-giudizi, l'uno logicamente successivo all'altro, essendo il primo implicato dal secondo ed il secondo a sua volta implicato dal terzo: 1) il giudizio di idoneità di un intervento normativo; 2) il successivo giudizio di necessità di tale intervento; 3) il giudizio, ultimo, di proporzionalità in senso stretto dello stesso.

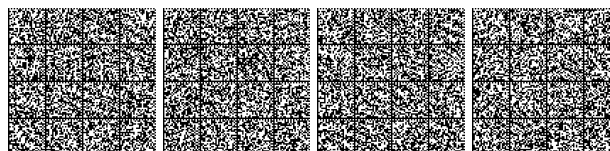
Da questo punto di vista, di un intervento normativo potrà allora predicarsi l'intrinseca irragionevolezza in quanto lo stesso o risulti di per sé non idoneo allo scopo perseguito, oppure si riveli come non necessario rispetto a siffatto scopo, pur risultando comunque in astratto idoneo a perseguirlo; da ultimo, l'irragionevolezza potrà altresì affermarsi anche in riferimento ad un intervento idoneo e necessario, ove tuttavia lo stesso non superi il vaglio di cd. stretta proporzionalità.

5.11.— Il controllo di idoneità, più in particolare, impone di valutare e verificare che l'intervento normativo adottato sia effettivamente in grado di realizzare gli obiettivi perseguiti dal legislatore.

Il successivo giudizio di necessità, altrimenti noto come regola “del mezzo più mite”, impone poi di verificare che l'intervento adottato, in quanto limitativo di un altro diritto, valore o interesse costituzionalmente presidiato, sia il meno invasivo possibile tra quelli in astratto praticabili. Lo stesso, quindi, presuppone sempre che l'obiettivo dichiarato dal legislatore sia perseguibile tramite diverse misure; e si risolve, in definitiva, nel verificare che, tra le varie misure tutte egualmente idonee a conseguire il fine dichiarato, sia stata adottata quella che imponga il minor sacrificio possibile ai concorrenti diritti, valori o interessi, di pari rango e dignità, coinvolti nell'intervento. L'ultimo vaglio da operare, cd. di proporzionalità in senso stretto, consiste invece in un vero e proprio giudizio di bilanciamento tra beni-interessi contrapposti, dovendosi valutare se il sacrificio imposto ad un diritto, valore o interesse fondamentale, ad opera di un intervento normativo che persegue un concorrente obiettivo di pari rango e rilievo, sia equilibrato rispetto al grado di soddisfazione di quest'ultimo. In altre parole, in quest'ultimo tipo di valutazione occorre verificare se al sacrificio imposto ad un diritto, valore o interesse fondamentale corrisponda effettivamente un grado di soddisfazione dell'obiettivo perseguito, da parte del legislatore, mediante l'intervento adottato.

5.12.— Nel giudicare della ragionevolezza intrinseca di un intervento normativo, in sintesi, occorre dapprima valutare l'idoneità del mezzo prescelto rispetto allo scopo dichiarato e perseguito; si deve, poi, verificare che tale mezzo sia “il più mite” tra quelli egualmente idonei al raggiungimento dell'obiettivo prefissato; da ultimo, dovrà operarsi una valutazione del “peso” che l'obiettivo perseguito ha nel caso concreto, saggiando il grado di sua realizzazione e, in definitiva, procedendo ad una verifica in termini di bilanciamento tra sacrificio imposto al bene o interesse inciso e obiettivo perseguito con l'intervento normativo in questione.

5.13.— Seguendo lo schema argomentativo poc'anzi tracciato, diviene allora facile rilevare come l'intervento normativo racchiuso nell'articolo 6 del decreto-legge n. 162/2022, benché in astratto idoneo a perseguire lo scopo voluto dal legislatore governativo, non superi indenne il sotto-giudizio di necessità, in quanto l'adottata misura, costituita da



un indiscriminato e generalizzato differimento della vigenza di un intero *corpus* normativo, non può certo annoverarsi tra quelle meno invasive e dannose possibile nei confronti dei concorrenti diritti e valori coinvolti, in ragione dell'esistenza di altre opzioni in grado di raggiungere il fine perseguito e, al contempo, di garantire il minor sacrificio possibile dei predetti diritti e valori.

Tra siffatti valori e diritti — come sopra già visto, di rango e rilievo costituzionale — vi è quello, in capo all'autore del reato, ad “essere giudicato, e se del caso punito, in base all'apprezzamento attuale dell'ordinamento relativo al disvalore del fatto da lui realizzato, anziché in base all'apprezzamento sotteso alla legge in vigore al momento della sua commissione” (così Corte cost., sentenza n. 63 del 2019, punto 6.1 del considerato in diritto). Esso consiste, in altri termini, nel principio di non ultrattività delle norme penali più sfavorevoli, quale valore speculare, in materia penale, al principio di retroattività *in mitius*.

5.14.— Per altro verso, lo scopo perseguito con l'intervento in questione, corrispondente alla sua dichiarata *ratio*, è agevolmente ricavabile dalla stessa relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 162 del 2022, ove può leggersi che lo stesso “si giustifica per la riscontrata necessità di approntare misure attuative adeguate a garantire un ottimale impatto della riforma sull'organizzazione degli uffici”.

A ciò si aggiunga, poi, quanto espressamente evidenziato nella relazione tecnica al citato d.d.l. di conversione: “la necessità del differimento dell'entrata in vigore del decreto legislativo indicato, recante attuazione dell'intera processo penale nelle sue diverse fasi prevista dalla legge delega 27 settembre 2021 n. 134, corrisponde all'esigenza di consentire a livello organizzativo di approntare le migliori soluzioni applicative alle mutate discipline e nel contempo favorire l'individuazione... di prassi e linee interpretative condivise indispensabile per il positivo impatto della riforma”.

5.15.— Da una parte si ha quindi il diritto dei singoli, di rango e rilievo costituzionale (*ex* artt. 3 e 117 Cost.: v. la già citata Corte Cost., n. 63 del 2019), ad essere giudicati, in un procedimento penale, in base agli apprezzamenti attualmente operati dall'ordinamento circa il mutato disvalore del fatto a suo tempo realizzato e non già in base a precedenti e più sfavorevoli apprezzamenti, allo stato superati.

Dall'altra si ha invece il bene-interesse dell'efficienza del processo e dell'amministrazione della giustizia, di rango parimenti costituzionale, in quanto “enucleabile dai principi costituzionali che regolano l'esercizio della finzione giurisdizionale” (così Corte cost., sentenza n. 353 del 1996, punto 3.2 del considerato in diritto) e di certo rispondente a quella “esigenz[a] dell'intera collettività conness[a] a valori costituzionali” di cui vi è menzione nella pronuncia n. 72 del 2008 della Corte costituzionale (v. punto 12 del considerato in diritto).

5.16.— Ciò posto, si osserva che la statuizione di un (nuovo) termine di entrata in vigore del d.lgs. 150/2022 costituisce, almeno in astratto, una misura effettivamente in grado di realizzare l'obiettivo perseguito dal legislatore governativo, rappresentato dalla necessità di predisporre quelle misure, di natura organizzativo-gestionale, necessarie affinché i singoli Uffici giudiziari possano far fronte a talune innovazioni normative, riguardanti determinati segmenti o fasi processuali, che implicano e presuppongono previ adeguamenti strutturali e tecnici, con riferimento a talune tipologie di servizi amministrativi.

Da questo punto di vista, è infatti facile rilevare che in tanto è possibile implementare e introdurre misure di carattere tecnico-organizzativo, in quanto siano al contempo previsti congrui tempi per l'adozione delle stesse, così da non provocare disfunzioni o financo paralisi del servizio giustizia, con conseguente lesione del bene-interesse dell'efficienza del processo e dell'amministrazione della giustizia.

5.17.— Ma tali lesioni al bene-interesse dell'amministrazione della giustizia e dell'efficienza del processo sono invero correlate, all'evidenza, soltanto a quelle modifiche normative che abbiano impatti sul servizio giustizia, inteso quale organizzazione di servizi e processi lavorativi, di persone e risorse materiali, e non già sull'attività giudiziaria, intesa quale attività interpretativo-applicativa di norme operata nell'ambito di singoli procedimenti e giudizi.

Menomazioni a siffatto bene-interesse, di contro, non possono essere invece ipotizzate nei casi in cui le modifiche normative non abbiano concreti impatti sull'organizzazione del servizio giustizia, ma si limitino piuttosto ad incidere sul piano — non empirico, fenomenico o materiale — dell'esistenza giuridica dei reati, dei presupposti delle pene e, in definitiva, del diritto penale sostanziale. In tali ipotesi, infatti, l'incidenza delle modifiche normative adottate non potrà che ricadere sulla sola attività interpretativo-applicativa delle leggi, quotidianamente operata dagli organi giudiziari nell'ambito di giudizi, processi o procedimenti.



5.18.— Di talché, se l'obiettivo dichiarato dal legislatore governativo è rappresentato dalla necessità di adottare e predisporre misure di natura tecnico-organizzativa o gestionale, un intervento che si proponga di perseguire siffatto scopo dovrà allora avere ad oggetto non già un'intera e complessiva riforma, specie ove questa sia organica e di sistema, ma soltanto le parti di quest'ultima che concretamente richiedano la previa adozione di tali misure.

Di contro, tutto quel che di più viene precluso e inibito, in termini di impossibilità per gli organi giudiziari di applicare nuove discipline normative sostanziali, esula e così fuoriesce dallo scopo di preservare il bene-interesse dell'amministrazione della giustizia e dell'efficienza del processo, in siffatta parte palesandosi pertanto la misura come non necessaria.

5.19.— Ove, peraltro, ad essere precluse ed inibite siano, come nella materia penale, modifiche normative cui sarebbero conseguiti trattamenti più favorevoli per gli imputati, la (maggiore) invasività di tale misura è allora resa ancor più chiara ed evidente dalla diretta collisione con valori e diritti di rango e rilievo costituzionale (*ex artt. 3 e 117 Cost.*), tra cui — come visto — deve annoverarsi quello ad essere giudicati, in seno ad un procedimento penale, in base agli attuali e più favorevoli apprezzamenti dell'ordinamento circa il mutato disvalore di un fatto, prima punito più gravemente ovvero in misura deteriore.

Un intervento che producesse tali esorbitanti effetti e, al contempo, limitasse diritti e valori costituzionalmente presidiati, non può allora ritenersi il “meno invasivo possibile” tra quelli in astratto praticabili, ben potendosi, piuttosto, operare rinvii selettivi di soltanto alcune delle parti di una complessa e organica riforma, lasciando che quest'ultima dispieghi i propri effetti nelle altre parti che dispongono modifiche sostanziali *in mitius*, la cui applicazione non implica certo misure di carattere tecnico-organizzativo, richiedendo piuttosto che si svolga, da parte degli organi giurisdizionali, l'ordinaria attività interpretativo-applicativa, da versare in una concreta decisione giudiziaria.

5.19.— La misura normativa disposta con l'articolo 6 del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 esorbita, in definitiva, dai confini segnati dalla ragionevolezza intrinseca, in quanto produce effetti ulteriori rispetto a quelli necessari a perseguire lo scopo dichiarato dal legislatore governativo e, in tale parte, invade e comprime la portata di un principio-valore di rango e rilievo costituzionale, qual è quello del divieto di ultrattività delle norme penali più sfavorevoli al reo.

5.20.— Alla luce di tali argomenti, appare allora evidente il contrasto di siffatto articolo con il coordinato disposto degli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione sia all'articolo 7 CEDU che all'articolo 15 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, nella misura in cui — per quel che qui in particolare rileva — inibisce l'applicabilità, a decorrere dal 1° novembre 2022, delle modifiche mitigatrici previste dall'articolo 2, primo comma, lettere *e*) ed *n*) del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, che dispongono mutamenti nel regime di procedibilità per taluni reati, prevedendone la perseguibilità esclusivamente a querela della persona offesa, così impedendo la possibilità di riconoscere il perfezionamento di già maturate fattispecie estintive della punibilità, quali l'intervenuta remissione di querela da parte della medesima persona offesa e la successiva accettazione della stessa da parte dell'imputato.

6. Sul tentativo di interpretazione conforme a Costituzione.

6.1.— Né appare concretamente esperibile un tentativo ermeneutico volto a ricercare, della disposizione qui censurata, un significato compatibile con il principio di non ultrattività delle norme penali più sfavorevoli al reo, così da poterne elidere in radice i rilevati profili di attrito.

Da questo punto di vista, più in particolare, non si ritiene utilmente praticabile la via interpretativa percorsa da un recente orientamento di legittimità, volto ad estendere l'applicabilità in giudizio dello *ius novum* più favorevole al reo, già durante il periodo di *vacatio legis* (si tratta di Cass. pen., Sez. 1, n. 39977 del 14/05/2019, . , Rv. 276949, in tema di nuovi limiti scriminanti di cui agli arti 52 e 55 cod. pen. introdotti dall'art. 1 l. n. 36 del 2019; nonché Cass. pen., Sez. 1, n. 53602 del 18/05/2017, . , Rv. 271639, in tema di depenalizzazione del reato di ingiuria *ex d.lgs.lgs.co. 1, lett. e, dig. n. 7 del 2016*).

Alla percorribilità di tale via ermeneutica, ad avviso del Tribunale, ostano infatti due distinte classi di argomenti, ciascuna delle quali peraltro idonea, di per sé sola, ad escludere in radice la possibilità di procedere ad una interpretazione costituzionalmente orientata dell'articolo 6 del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162.

6.2.— La prima classe di argomenti ruota intorno a temi e questioni già esposte nel terzo paragrafo della presente ordinanza: quali l'insuscettibilità, per una legge non in vigore, di spiegare i propri effetti innovativi, estintivi o modificativi nell'ordinamento giuridico, in quanto atto normativa non efficace e, dunque, privo dell'attitudine ad “innovare” l'ordinamento giuridico che gli è propria. Inefficacia cui, dal lato dei naturali destinatari delle norme, siano essi privati cittadini od organi pubblici, si associa peraltro la mancata attivazione, in capo agli stessi, della doverosa osservanza e applicazione di tali norme, che trova il proprio diretto fondamento nell'articolo 54 della Costituzione.



6.2.1.— La stessa Corte costituzionale, d'altra parte, ha in più occasioni ancorato la concreta efficacia di una legge o di un atto ad essa equiparato soltanto allo spirare del suo termine di *vacatio legis*.

Il riferimento corre, innanzitutto, all'ordinanza n. 255 del 1985, con cui la Consulta ha fatto dipendere la declaratoria di inammissibilità della questione alla stessa proposta proprio dal mancato decorso della "vacatio legis di centoventi giorni disposta dall'art. 5, secondo comma, della legge 1984, ma, della legge 27 luglio 1984, n. 397", rilevando come l'ordinanza del giudice *a quo*, nel caso di specie, fosse stata emessa "prima che entrasse in vigore e fosse quindi applicabile".

Sulla stessa linea, poi, si collocano le pronunce n. 134 del 2002 (in particolare, il punto 4.3. del considerato in diritto) e n. 187 del 1984, là dove il Giudice costituzionale ha avuto cura di distinguere "tra l'efficacia del resto normativo... e la sua entrata in vigore, che rimane determinata a seguito della normale *vacatio* dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* (art. 73, terzo comma Cost. e 10 preleggi)" (così, il punto 5 del considerato in diritto).

Rispetto allo specifico tema qui evocato, infine, di peculiare rilievo appare la pronuncia n. 74 del 1975, ove lo spirare del termine di entrata in vigore delle leggi viene elevato ad "elemento essenziale ed imprescindibile per la loro efficacia che, per quanto si riferisce alla norma penale, non può mai essere anticipata rispetto al momento della vigenza" (così il punto 3 del considerato in diritto).

6.2.2.- Da questo punto di vista, in definitiva, nessun fenomeno di successione di leggi penali nel tempo può mai predicarsi con riferimento a norme non entrate in vigore e, dunque, prive di qualsivoglia efficacia.

6.2.3.- A ciò si aggiunga, inoltre, che la questione qui proposta verte su una disposizione collocata in un decreto-legge ancora convertibile e allo stato non convertito e, quindi su un provvedimento per definizione provvisorio e con efficacia parimenti precaria, come agevolmente si ritrae dalla piena lettura dell'articolo 77, commi secondo ("... provvedimenti provvisori con forza di legge...") e terzo ("I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione") della Costituzione.

Sotto tale profilo, allora, non può non registrarsi un'evidente analogia con il caso della norma penale più favorevole disposta da un decreto-legge poi non convertito, per il quale vale il noto principio scolpito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 51 del 1985, secondo cui "la norma contenuta in un 'decreto-legge non convertito' non ha... attitudine, alla stregua del terzo e ultimo comma dell'art. 77 Cost., ad inserirsi in un fenomeno 'successorio', quale quello descritto e regolato dai commi secondo e terzo [oggi: secondo e quarto] dell'art. 2 c.p." (così il punto 3 del considerato in diritto).

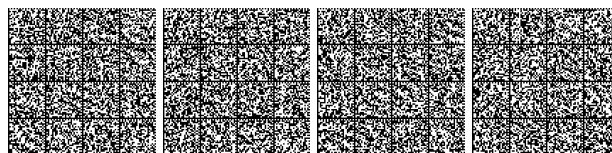
6.2.4.— Diversamente opinando, peraltro, si porrebbero non irrilevanti problemi in punto di certezza del diritto e di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, "principi d'indubbio interesse generale e di rilievo costituzionale" (così Corte cost., sentenza n. 15 del 2012, punti 3.2. e 3.3. del considerato in diritto), ben potendo accadere che soltanto alcuni organi giudiziari, diversamente da altri, applichino lo *ius novum* più favorevole al reo già durante il periodo di *vacatio legis*.

6.3.— Ove non si ritenessero tuttavia sufficienti le considerazioni sin qui svolte, v'è comunque una seconda classe di argomenti che impedisce di utilmente percorrere, in questa sede, la via tracciata dal sopra richiamato orientamento di legittimità. Si tratta di rilevare, in breve, la radicale differenza tra il caso di specie e quelli esaminati dalla Suprema Corte di Cassazione nelle citate pronunce n. 53602/2017 e n. 39977/2019: il primo di semplice modificazione *in mitius*, gli altri di vera e propria *abolitio criminis*.

6.3.1.— Il percorso argomentativo svolto dal giudice nomofilattico nella sentenza n. 53602/2017 si riferisce, più in particolare, soltanto all'ipotesi in cui "la nuova norma consista in una *abolitio criminis*" ed è essenzialmente basato sulla funzione di garanzia associata al principio di irretroattività delle leggi penali più sfavorevoli, che gode infatti della tutela rafforzata prevista dall'articolo 25 della Costituzione e in virtù del quale "non può farsi discendere anche un perdurante dovere del giudice di fare applicazione e dare esecuzione alla norma penale oramai abrogata per effetto di una successiva disposizione legislativa già valida" (così il punto 2 del considerata in diritto), qual è quella disposta da una legge già pubblicata ma non ancora entrata in vigore.

6.3.2.— Diverso è invece il caso di specie, in cui a venire in gioco non è certo la rafforzata tutela prevista, dall'articolo 25 della Costituzione, per il solo principio di irretroattività delle leggi penali più sfavorevoli, ma piuttosto la sfera di applicazione del principio di non ultrattività delle norme penali più sfavorevoli, che del principio di retroattività *in mitius* costituisce il corollario diretto e speculare.

Sulla scorta delle considerazioni svolte nel precedente quinto paragrafo, è allora facile rilevare come altro sia applicare già durante il periodo di *vacatio legis* lo *ius novum* più favorevole al reo, in ipotesi di *abolitio criminis*,



facendosi così diretta applicazione di una regola, qual è quella espressa dall'articolo 25 della Costituzione, che in effetti corrisponde ad un "principio supremo dell'ordinamento posto a presidio dei diritti inviolabili dell'individuo, per la parte in cui esige che le norme penali [...] non abbiano in nessun caso portata retroattiva." (così Corte cost., ordinanza n. 24 del 2017, punto 2 del considerato in diritto); ben altro è invece applicare, già durante il periodo di *vacatio legis*, lo *ius novum* più favorevole al reo in ipotesi in cui — qual è il caso di specie — non vi sia stata alcuna *abolitio criminis*, ma soltanto una "successione" (ove tale fenomeno si ritenga davvero instaurabile; ciò che, come detto, non si ritiene comunque possibile) di una legge penale più favorevole al reo rispetto ad altra più deteriore, ma vigente al momento di commissione del fatto-reato.

6.3.3.— Appare dunque dirimente, ai fini che qui rilevano, individuare gli effetti dello *ius novum* intermedio più favorevole intervenuto nel periodo di *vacatio legis*, avendosi cura di distinguere l'ipotesi in cui tale *ius novum* consista in una *abolitio criminis*, *cum* o *sine abrogatione*, da tutte le altre.

Nel primo caso, infatti, viene in gioco un principio supremo dell'ordinamento, qual è quello espresso dall'articolo 25 della Costituzione, al cui confronto potrebbe anche ammettersi, in ipotesi, la cedevolezza dei principi di certezza del diritto e di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, di cui è espressione il termine di *vacatio legis*, procedendosi ad opera del giudice penale all'immediata applicazione *in favor* della norma non ancora in vigore e così pervenendosi alla definizione del giudizio con una pronuncia assolutoria, da adottare a mezzo formula "perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato".

Nel secondo caso, di contro, a venire in gioco è invece un principio bilanciabile, come tale privo di quella rafforzata tutela propria del solo principio di irretroattività delle leggi penali più sfavorevoli, e di cui il giudice penale non può quindi operare una diretta e immediata applicazione, in ragione del potenziale conflitto con altri principi, quali quelli della certezza del diritto e dell'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, "d'indubbio interesse generale e di rilievo costituzionale" (così Corte cost., sentenza n. 15 del 2012, punti 3.2. e 3.3. del considerato in diritto); principi che potrebbero, in concreto, risultare prevalenti rispetto al principio di retroattività della *lex mitior*, con l'effetto di dovere necessariamente investire della relativa questione il Giudice costituzionale.

6.3.4.— Siffatta ricostruzione, da ultimo, non si pone in contrasto neppure con la successiva pronuncia n. 39977/2019 della Suprema Corte, che concerne infatti un'ipotesi di *abolitio sine abrogatione*, riferita ai nuovi limiti scriminanti di cui agli articoli 52 e 55 del codice penale, introdotti dall'articolo 1 della legge 26 aprile 2019, n. 36.

7. Sulla questione di costituzionalità in sintesi.

7.1.—Alla luce delle ragioni sopra elucidate, che giustificano la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità qui proposta, deve pertanto disporsi la sospensione del presente giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla legittimità costituzionale dell'articolo 6 del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, per contrasto con gli articoli 73, terzo comma, e 77, secondo comma, nonché con il coordinato disposto degli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione sia all'articolo 7, primo paragrafo, 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, sia all'articolo 15, primo comma, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881.

7.2.— Si tratta di una questione articolata su piani e livelli distinti, ma tuttavia legati tra loro da un rapporto di pregiudizialità logica.

7.3.— La norma che si ricava dal denunciato articolo, infatti, in via preliminare contrasta con la previsione dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, per essere stato adottato il decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 in palese difetto dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza che legittimano ed abilitano il Governo ad esercitare funzioni legislative, desunte e ricavate dall'assenza di un'unitaria finalizzazione delle eterogenee norme in esso raccolte e, quindi, di una complessiva *ratio* giustificativa del medesimo.

7.4.— Segue poi, in ordine logico, il menzionato contrasto con l'articolo 73, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui, prevedendosi un (nuovo) termine di entrata in vigore del d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150, si interferisce su una disciplina di rango costituzionale qual è quella relativa alla formazione delle leggi e degli atti ad esse equiparati, costituita in particolare dalla fase cd. integrativa dell'efficacia di tali atti, benché la norma interferente sia concretamente inidonea ad operare valide deroghe a disposizioni della Costituzione, essendo contenuta in un atto avente rango e valore di legge.



7.5.— Da ultimo, l'articolo 6 del decreto-legge 162 del 2022 contrasta, altresì, con il coordinato disposto degli articoli 3 e 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione sia all'articolo 7, primo paragrafo, CEDU, sia all'articolo 15, primo comma, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, nella parte in cui, stabilendo un (nuovo) termine di *vacatio legis* al d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150, impedisce di applicare, a decorrere dal 1° novembre 2022, le modifiche mitigatrici disposte all'art. 2, primo comma, lettere *e*) ed *n*) del citato d.lgs., precludendo così il riconoscimento di già maturate fattispecie estintive (della punibilità, in evidente assenza di sufficienti ragioni che possano giustificare il diverso e più deteriore trattamento penale che consegue alla vigenza della censurata disposizione.

Per Questi Motivi

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI SIENA

Visti gli art. 134 Cost., nonché 1 l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 l. 11 marzo 1953, n. 87,

DICHIARA

rilevante e non manifestamente infondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di entrata in vigore del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di obblighi di vaccinazione anti SARS-COV-2 e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali), in riferimento agli articoli 73, terzo comma, e 77, secondo comma, nonché al coordinato disposto degli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 7, primo paragrafo, 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, e all'articolo 15, primo comma, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881.

SOSPENDE

il presente giudizio sino alla decisione sulla proposta questione di legittimità costituzionale.

ORDINA

l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza, insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e comunicazioni di seguito disposte.

DISPONE

che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata all'imputato e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata alle Presidenze della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Siena, all'udienza pubblica del giorno 11 novembre 2022.

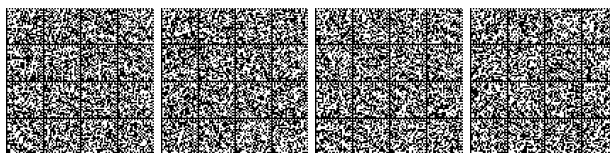
Il Giudice: SPINA

22C00243

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2022-GUR-050) Roma, 2022 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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**

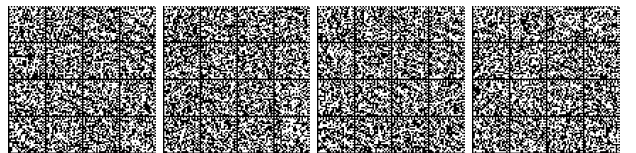
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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)

| | | <u>CANONE DI ABBONAMENTO</u> |
|---------------|--|---|
| Tipo A | Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)* | - annuale € 438,00 - semestrale € 239,00 |
| Tipo B | Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)* | - annuale € 68,00 - semestrale € 43,00 |
| Tipo C | Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)* | - annuale € 168,00 - semestrale € 91,00 |
| Tipo D | Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)* | - 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: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)* | - 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: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)* | - 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

