

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 18

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 4 maggio 2016

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

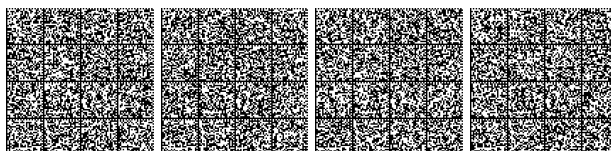




# S O M M A R I O

## ATTI DI PROMOIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **21.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 marzo 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Acque - Norme della Regione Abruzzo - Canoni di concessione di acque pubbliche ad uso idroelettrico - Determinazione in base alla “potenza efficiente” di ciascun impianto, come ufficialmente definita dall’AEEG e dal GES.**
- Legge della Regione Abruzzo 19 gennaio 2016, n. 5 (“Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità Regionale 2016)”), art. 11, comma 6, lett. *b*), sostitutivo dell’art. 12, comma 1-*bis*, della legge regionale 3 agosto 2011, n. 25 (Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze di acque pubbliche), come modificato [*rectius*, sostituito] dall’art. 1, comma 2, [lett. *b*),] della legge regionale 3 novembre 2015, n. 36 (Disposizioni in materia di acque e di autorizzazione provvisoria degli scarichi relativi ad impianti di depurazione delle acque reflue urbane in attuazione dell’art. 124, comma 6, del decreto legislativo n. 152/2006 e modifica alla L.R. n. 5/2015)..... Pag. 1
- N. **22.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 marzo 2016 (della Regione Lombardia).
- Ambiente - Rifiuti - Miscelazioni non vietate in base all’art. 187 del d.lgs. n. 152 del 2006 - Previsione della non sottoposizione ad autorizzazione e a prescrizioni o limitazioni ulteriori rispetto a quelle previste per legge.**
- Legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali), art. 49..... Pag. 5
- N. **85.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dell’11 dicembre 2015.
- Università - Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e di reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l’efficienza del sistema universitario - Introduzione, sentita l’ANVUR, di un sistema di valutazione *ex post* delle politiche di reclutamento degli atenei, sulla base di criteri definiti *ex ante* - Introduzione del costo standard unitario di formazione per studenti in corso cui collegare una percentuale della parte di fondo di finanziamento ordinario non assegnato.**
- Legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l’efficienza del sistema universitario), art. 5, comma 1, lett. *c*), e art. 4, lett. *f*) [*recte*: art. 5, comma 4, lett. *f*)]
- Università - Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e di reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l’efficienza del sistema universitario - Criteri per la determinazione del costo *standard* unitario per la formazione di studenti in corso - Previsione di programmazione triennale per la determinazione delle percentuali del fondo di finanziamento ordinario da ripartire tra le università in base al costo di formazione *standard* per studenti in corso.**
- Decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49 (“Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei, in attuazione della delega prevista dall’articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 1, lettere *b*) e *c*), secondo i principi normativi e i criteri direttivi stabiliti al comma 4, lettere *b*), *c*), *d*), *e*) ed *f*) e al comma 5”), artt. 8 e 10. .... Pag. 12



- N. **86.** Ordinanza del Giudice di pace di Sondrio del 7 gennaio 2016.  
**Circolazione stradale - Patente a punti - Regime applicabile ai conducenti italiani titolari di patenti estere.**  
 – Decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, art. 6-ter, come modificato dall'art. 24, comma 2, della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale). . . . . Pag. 16
- N. **87.** Ordinanza della Corte di cassazione del 1° marzo 2016.  
**Processo penale - Impugnazioni - Sentenza di primo grado contenente statuizione di confisca ex art. 12-sexies del decreto-legge n. 306 del 1992 - Facoltà dei terzi, incisi nel diritto di proprietà per effetto della sentenza, di proporre appello sul solo capo contenente la statuizione di confisca - Mancata previsione.**  
 – Codice di procedura penale, artt. 573, 579, comma 3, e 593. . . . . Pag. 20
- N. **88.** Ordinanza del Tribunale di Nola del 14 gennaio 2016.  
**Reati e pene - Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto - Mancata estensione alla fattispecie di cui all'art. 648, comma secondo, cod. pen..**  
 – Codice penale, art. 131-bis, inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67). . . . . Pag. 31
- N. **89.** Ordinanza del Tribunale di Ferrara del 18 novembre 2015.  
**Reati e pene - Traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope (nella specie, detenzione a fini di spaccio di sostanza stupefacente, del tipo cocaina) - Fatti commessi a partire dal 21 maggio 2014 - Pena minima edittale.**  
 – Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 73, comma 1. . . . . Pag. 35



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 21

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 marzo 2016*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Acque - Norme della Regione Abruzzo - Canoni di concessione di acque pubbliche ad uso idroelettrico - Determinazione in base alla “potenza efficiente” di ciascun impianto, come ufficialmente definita dall’AEEG e dal GES.**

- Legge della Regione Abruzzo 19 gennaio 2016, n. 5 (“Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità Regionale 2016)”), art. 11, comma 6, lett. *b*), sostitutivo dell’art. 12, comma 1-*bis*, della legge regionale 3 agosto 2011, n. 25 (Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze di acque pubbliche), come modificato [*rectius*, sostituito] dall’art. 1, comma 2, [lett. *b*], della legge regionale 3 novembre 2015, n. 36 (Disposizioni in materia di acque e di autorizzazione provvisoria degli scarichi relativi ad impianti di depurazione delle acque reflue urbane in attuazione dell’art. 124, comma 6, del decreto legislativo n. 152/2006 e modifica alla L.R. n. 5/2015).

Ricorso ex art. 127 della costituzione, per il Presidente del Consiglio dei ministri, (C.F. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall’Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) ags\_m2@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06/96514000 presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Abruzzo, (C.F. 80003170661) in persona del Presidente della Giunta *pro tempore* per la declaratoria di incostituzionalità dell’art. 11 comma 6 lettera *b*) della legge della Regione Abruzzo 19 gennaio 2016, n. 5, pubblicata nel B.U.R. n. 11 del 22 gennaio 2016, avente ad oggetto «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità Regionale 2016)» in relazione all’art. 117, comma secondo lett. *e*),

1.1. Occorre preliminarmente rammentare che, in materia di concessioni di derivazioni di acque, l’art. 35 del testo unico n. 1775/1933 prevede che le utenze di acqua pubblica siano sottoposte al pagamento di un canone annuo e che quest’ultimo sia regolato sulla media della forza motrice nominale disponibile nell’anno.

L’art. 6 del medesimo testo unico prevede, altresì, una bipartizione delle utenze di acqua pubblica per la produzione di forza motrice in piccole e grandi derivazioni, a seconda della potenza nominale media annua dell’impianto produttivo: fino a kW 3.000 (3 MW) o superiore a tale valore.

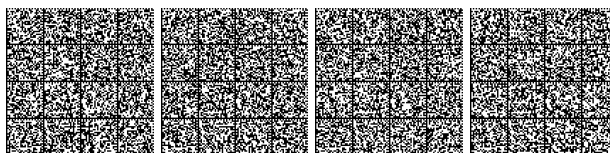
1.2. L’art. 1 della legge 36 del 2015 recava in epigrafe il titolo «modifiche alla L.R. n. 25/2011», contenente disposizioni in materia di acque.

Con quella legge, ai fini della salvaguardia e della valorizzazione del territorio montano, in considerazione dell’importanza che esso riveste nella tutela e ricarica delle falde acquifere, era stato istituito un Fondo Speciale «alimentato dalle maggiori entrate relative all’utilizzazione delle acque pubbliche», finalizzato alle azioni di tutela di detto falde.

In particolare, all’art. 12, disciplinante i costi unitari e i canoni minimi relativi ai canoni di concessione di acque pubbliche, si procedeva all’aggiornamento degli stessi, facendo riferimento per la loro determinazione (comma 1), alla «potenza nominale concessa o riconosciuta».

1.3. La disposizione era stata modificata con l’art. 16 della L.R. n. 1/2012, la quale aveva stabilito un nuovo importo del costo unitario del canone, associato però non più alla potenza nominale, bensì alla potenza efficiente di ciascun impianto idroelettrico. Essa era identificata con il relativo valore riportato «nei rapporti annuali dell’anno precedente, dal GSE».

La disposizione regionale veniva impugnata dal Governo dinanzi codesta Ecc.ma Corte, ritenendosi che la stessa fosse violativa delle competenze statali in materia di tutela dell’ambiente (art. 117, comma 2, lettera *s* Cost.) e di tutela della concorrenza, creando uno squilibrio tra gli operatori economici insediati nel territorio della Regione Abruzzo e quelli aventi sede in altra Regione (art. 117, comma 2, lettera *e* Cost.); nonché per contrasto con i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia, fissati dalla legge n. 239/2004 (art. 117, comma 3, Cost.).



L'impugnazione (da ritenersi estesa alla sopravvenuta disposizione

modificativa contenuta nella L.R. n. 34/12, di contenuto sostanzialmente analogo) veniva tuttavia (dichiarata in parte infondata, in parte inammissibile, da codesto Ecc.mo Collegio (sent. n. 85/2014), sul presupposto, tra l'altro, che la disposizione impugnata non sarebbe stata afferente alla materia dell'ambiente, e che non sarebbe stato specificato come il riferimento alla potenza efficiente potesse esplicitare influenza sui costi e per relativa genericità delle censure proposte.

1.4. Con l'art. 3 della già richiamata L.R. n. 34/12 era stato inoltre aggiunto all'art. 12 della L.R. n. 25/2011 il comma 1-*bis*, che - con disposizione non rilevante ai fini del presente giudizio - chiariva che «per il triennio successivo all'entrata in vigore della presente legge, di vigenza del Fondo speciale di cui al comma 1 dell'art. 1, per le utenze con potenza nominale superiore a 220 kW, il costo unitario per l'uso idroelettrico di cui al comma 1 è stabilito per ogni kW di potenza nominale concessa o riconosciuta».

1.5. Il Legislatore regionale è ancora tornato a regolamentare la materia *de qua*, intervenendo nuovamente sull'art. 12 della L.R. n. 25/2011 con l'art. 1, comma 2, lett. *b*), della legge 36 del 2015 che testualmente disponeva che «all'art. 12 (Aggiornamento dei costi unitari e dei canoni minimi relativi ai canoni di concessione di acque pubbliche) della L.R. 25/2011 sono apportate le seguenti modifiche:

*b*) il comma 1-*bis* è sostituito dal seguente:

«1-*bis*. Per potenza efficiente si intende la massima potenza elettrica, con riferimento alla potenza attiva, comunque realizzabile dall'impianto durante un intervallo di tempo di funzionamento pari a 4 ore, supponendo le parti dell'impianto in funzione in piena efficienza e nelle condizioni ottimali di portata e di salto.».

Con tale disposizione il Legislatore regionale si preoccupava di fornire una definizione di potenza efficiente, a chiarimento della norma che precede, contenuta nel comma 1, che veniva contestualmente e coerentemente modificato - attraverso la caducazione operata dal medesimo comma, alla lettera *a*) - con l'espunzione del sopra richiamato riferimento alla potenza efficiente «riportata nei rapporti annuali dell'anno precedente, dal GSE».

La previsione innovativa appariva sotto più profili invasiva della competenza legislativa statale e viziata da incostituzionalità e pertanto la medesima veniva impugnata avanti a codesto Giudice con atto notificato il 12 gennaio 2016.

1.6 La legge regionale indicata in epigrafe con l'art. 11, comma 6, lett. *b*), sostituendo il comma 1-*bis* dell'art. 12 della legge regionale 3 agosto 2011, n. 25 recante disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze di acque pubbliche, come modificato dall'art. 1, comma 2 della legge regionale 36 del 2015, introduce da ultimo il seguente precetto «Per la definizione di potenza efficiente si rinvia alla definizione ufficiale utilizzata dal GSE e dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG)».

Si tratta di una qualificazione del concetto solo in apparenza caratterizzata da profili di novità in quanto nella sostanza risulta del tutto equivalente a quella contenuta nel testo originario della legge regionale emendata e che era stata fatta a suo tempo oggetto di specifica impugnativa avanti a codesto Giudice delle leggi.

L'art. 11, comma 6 della legge regionale 5 del 2016, torna infatti a definire il criterio per la determinazione dell'entità del canone già oggetto dell'art. 1, comma 2 lett. *b*) della legge regionale n. 36 del 2015.

Detta ultima disposizione, come si è già riferito, aveva più in particolare modificato la definizione di «potenza elettrica efficiente» sulla base della quale andava calcolata l'entità del canone idroelettrico e in base a tale normativa per potenza efficiente si intendeva la massima potenza elettrica con riferimento alla potenza attiva comunque realizzabile dall'impianto durante un intervallo di funzionamento pari a quattro ore supponendo le parti dell'impianto in funzione di piena efficienza e nelle condizioni ottimali di portata e salto (art. 1, comma 2 lett. *b*).

È opportuno precisare che il parametro della «potenza efficiente» era già previsto con rinvio alla definizione del Gestore dei servizi energetici (GSE), dall'art. 16 della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 che ha superato il vaglio di legittimità costituzionale avendo codesto Giudice rilevato che non veniva dimostrato «come il riferimento alla potenza efficiente influisca sui costi e quale sia il «verso economico» di tale effetto (C.Cost. n. 95 del 2014).

In particolare, detto art. 16, aveva, a sua volta, introdotto modifiche alla legge regionale n. 25 del 3 agosto 2011 (in materia di proventi relativi alle utenze pubbliche) prevedendo l'aumento da 27,50 € a 35,00 € del valore unitario del canone e, per quel che qui interessa, stabilito come parametro di riferimento non più la potenza nominale concessa o riconosciuta, bensì la potenza efficiente riportata nei rapporti annuali dell'anno precedente dal GSE, parte questa, che veniva in seguito soppressa dall'art. 1, comma 2, lettera *a*) della citata legge regionale n. 36/2015.

Come già rammentato in precedenza, poi, con ricorso del 12 gennaio 2016, il Governo ha impugnato il citato art. 1, comma 2 lettera *b*) della legge n. 36/2015.





2.1. Nel proporre alla Corte Ecc.ma una parziale rimeditazione dei principi che, nella richiamata sentenza n. 85/2014, hanno portato al rigetto *in parte qua* del ricorso proposto contro la L.R. Abruzzo n. 1/2012, non sembra inopportuno rammentare che la materia era stata oggetto di ulteriore esame nella sentenza n. 28 del 25 febbraio 2014, depositata in data successiva all'udienza di trattazione dell'impugnazione definita con la decisione n. 85/2014, e che non sembrerebbe essere stata valutata in quella sede.

Nell'affrontare problematiche connesse alle concessioni del settore idroelettrico, infatti, veniva asserita l'inderogabile necessità che l'attività di generazione idroelettrica fosse ispirata al principio secondo il quale deve essere garantito «l'accesso degli operatori economici al mercato dell'energia secondo condizioni uniformi sul territorio nazionale» (cioè, ai fini dell'affermazione della competenza statale proprio in applicazione della devoluzione operata dall'art. 117, comma 2, lett. e) Cost.).

2.2. Simili affermazioni sono contenute altresì nella sentenza n. 64 del 1° aprile 2014, ove si ribadisce che «in tale settore il legislatore statale ha espressamente affrontato l'esigenza di tutelare la concorrenza garantendo l'uniformità della disciplina sull'intero territorio nazionale»; e che la necessità di «agevolare l'accesso degli operatori economici al mercato dell'energia secondo condizioni uniformi sul territorio nazionale» attuata (quanto meno) attraverso la normativa posta con il decreto-legge n. 83/2012 porta a ritenere la disciplina delle utenze idroelettriche oggi attratta «nell'ambito della lettera e) del secondo comma dell'art. 117, Cost.».

L'art. 37 del menzionato D.L., infatti, proprio al fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale dell'attività di generazione idroelettrica e parità di trattamento tra gli operatori, prevede, al comma 7, che con decreto del Ministro per lo sviluppo economico, sentita la Conferenza Stato-Regioni, siano stabiliti i criteri generali per la determinazione da parte delle Regioni, di valori massimi delle concessioni ad uso idroelettrico.

Tale norma, dunque, demanda alla legislazione regionale di dettaglio la fissazione dei canoni di concessione, all'interno di valori massimi stabiliti dallo Stato. Al momento risultano ancora in corso i lavori per l'elaborazione di detto decreto ministeriale.

Ma ciò non fa evidentemente venir meno la competenza statale prevista dalla Carta.

2.3. Se tali devono oggi ritenersi i principi che regolano il riparto delle competenze in materia, non può dunque da essi prescindersi nell'esaminare il regime cui la materia è oggi sottoposta nella Regione Abruzzo.

E tale esame conduce a ritenere che la norma abbia l'effetto di alterare le condizioni concorrenziali sul territorio nazionale, discriminando gli operatori idroelettrici insediati in Abruzzo e così violando l'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione.

3.1. Va premesso che tutte le Regioni adottano canoni parametrati alla potenza nominale media di concessione, con valori oscillanti tra i 13 e i 37 euro/kW (segnatamente: Veneto 29,68 euro/kW; Sardegna, 14,35 euro/kW; Lombardia 31,09 euro/kW; Basilicata 13,85 euro/kW; Campania 13,89 euro/kW; Campania 13,89 euro/kW; Calabria 14,05 euro/kW; Molise 37,91 euro/kW; Sicilia 14,46 euro/kW; Toscana 15,26 euro/kW; Emilia Romagna 14,3 euro/kW; Piemonte 28,24 euro/kW).

La definizione di potenza efficiente contenuta nella disposizione censurata, completamente discostandosi da tale impostazione, prevede invece una diversa grandezza di riferimento cui applicare il canone.

Non si tratta, qui, della potenza realmente prodotta, né di quella media producibile nell'anno, ma di quella che sarebbe teoricamente producibile durante quattro ore di ipotetico funzionamento, in condizioni ottimali di portata e di salto, sfruttando la massima efficienza possibile dell'impianto:

parametro, dunque, irrealistico e sovrastimato, che finisce con il danneggiare il produttore.

3.2. E, inverosimile, come è intuitivo anche per un soggetto sprovvisto di particolari cognizioni di natura tecnica, la «potenza efficiente» introdotta dalla regione Abruzzo, identificata attraverso i dati di targa del macchinario installato, può discostarsi di molto dal valore della potenza nominale di concessione.

Ciò vale specialmente per gli impianti dotati di lago o bacino di accumulo dell'acqua, che utilizzano grandi quantità d'acqua in periodi limitati dell'anno e che hanno, dunque, necessità di macchinari con una potenza efficiente molto maggiore di quella media annua di concessione. Ad esempio: un impianto a bacino di grandi dimensioni con potenza media di concessione pari a 50 mW, avrà tipicamente una potenza efficiente — secondo la definizione introdotta dalla disposizione censurata — di circa 150 mW (potenza efficiente pari a 3 volte circa quella di concessione).

L'incidenza economica della disposizione sulle imprese ubicate in Abruzzo è conseguente: fermo restando il parametro di euro 36 per kW, l'applicazione dello stesso a una grandezza sino a 3 volte maggiore (di quella media di concessione) comporta che l'importo dei canoni possa arrivare ad essere triplicato.



3.3. Per apprezzare come a tale aumento del canone, introdotto in via diretta dalla legge regionale in esame, consegue una sperequazione fra le imprese ubicate in Abruzzo e quelle ubicate in altre Regioni, è necessario considerare il prezzo di vendita del bene prodotto, cioè dell'energia elettrica.

Restando all'esempio del grande impianto di bacino, il canone, calcolato in base alla legge in esame, può arrivare a pesare sino a 21 euro per ogni MW/h prodotto, mentre sarebbe di 7 euro per MW/h, se calcolato sulla base della potenza media di concessione. Tale grandezza va confrontata con l'attuale prezzo di mercato dell'energia elettrica per impianti a bacino, che può oscillare tra i 50 e i 90 euro per MW/h. Ne consegue che gli importi del canone possono arrivare ad essere pari a un terzo del prezzo di vendita dell'energia.

3.4. Quanto precede dimostra che la disposizione che oggi si impugna incide sulla capacità di operare in pari condizioni sul mercato unico dell'energia elettrica.

Le imprese operanti in Abruzzo, gravate di un canone pari a 21 euro per MW/h, si troveranno a competere con analoghi impianti che avendo, invece, un canone molto più basso (oscillante tra i 4 e i 7 MW/h) sono in grado di offrire sul mercato dell'energia prezzi più bassi di quelli degli impianti abruzzesi.

L'art. 11 comma 6, lettera *b*) della legge in oggetto, rinviando alla definizione ufficiale utilizzata dal GSE e dall'Autorità dell'Energia Elettrica e il Gas, ha solo apparentemente modificato la citata legge 36/2015 perpetuando la medesima illegittimità già riscontrata ed evidenziata con il ricorso avverso la legge n. 36 del 2015.

Ed invero, la definizione che GSE e AEEG adottano dal 2014, ai sensi della delibera AEEG 179/2014/R/EFR, è la stessa presente nella legge regionale del 2015 «potenza efficiente o massima potenza elettrica di un impianto di produzione di (una sezione) è la massima potenza elettrica, con riferimento esclusivo alla massima potenza attiva che può essere prodotta con continuità durante un dato intervallo di tempo sufficientemente lungo di funzionamento (almeno quattro ore per gli impianti idroelettrici) supponendo tutte le parti dell'impianto in funzione in piena efficienza di portata e di salto nel caso degli impianti idroelettrici».

Appare pertanto evidente che questa «nuova» definizione, risulti del tutto equivalente a quella contenuta nella legge n. 36/2015, fondandosi sulla potenza di targa della macchina e non sulla potenza nominale media di concessione.

Da ciò conseguono i medesimi negativi effetti discriminatori e anticoncorrenziali sopra descritti sugli operatori idroelettrici in Abruzzo.

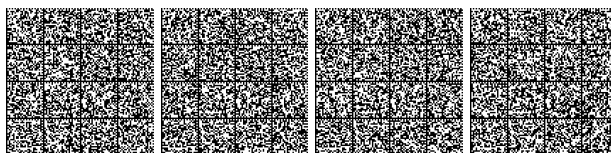
Posto che l'ultimo intervento legislativo che si censura nel presente giudizio è solo apparentemente modificativo dei termini della questione che rimangono invece nella sostanza invariati è evidente la sua inidoneità a determinare la cessazione della materia del contendere del giudizio instaurato con il ricorso avverso la legge n. 36.

In proposito è utile richiamare l'indirizzo interpretativo seguito da codesto Giudice in *subiecta* materia a mete del quale «il principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa di "contenuto" equivalente a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già istaurato giudizio di legittimità costituzionale. Si impone pertanto, in simili casi, il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello di impugnazione, sopravvive nel suo immutato contenuto precettivo (sentenze nn. 168/2008 e 533/2002).» (Corte costituzionale n. 272 del 2009).

Tale orientamento è confermato da altra decisione relativa ad una legge della stessa Regione Abruzzo, nella quale si statuisce inoltre che «Poiché nella specie, ricorrono (tali condizioni - avendo, come si è detto, la Regione sostituito il testo originario con una variante avente analogo contenuto lesivo del precetto comunitario - le censure proposte in riferimento, all'art. 38 della legge regione Abruzzo n. 55 del 2013 debbono ritenersi trasferite al nuovo testo con la conseguente pronuncia di legittimità costituzione dell'art. 7 della legge della Regione Abruzzo n. 14 del 2014 per violazione dell'art. 117, primo comma Cost.» (Corte costituzionale n. 249 del 2014)

In conclusione si ribadisce, che la disposizione censurata nel presente giudizio incide fortemente sulla capacità di operare in condizioni di parità nel mercato unico dell'energia elettrica del territorio regionale, perché le imprese operanti in Abruzzo, gravate da un canone maggiore si troverebbero a competere con analoghi impianti che dovendo invece corrispondere un canone molto più basso sono in grado di offrire sul mercato dell'energia prezzi più convenienti di quelli degli impianti abruzzesi.

Per le ragioni esposte, l'art. 11, comma 6 lettera *b*) contrasta altresì con i principi in materia di tutela della concorrenza contenuti all'art. 37, comma 7, del decreto-legge 83/2012 e conseguentemente viola l'art. 117, comma 2, lettera *e*) della Costituzione.





P. Q. M.

*Voglia codesta Ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 comma 6 lettera b) della legge della Regione Abruzzo 19 gennaio 2016, n. 5, pubblicata nel B.U.R. n. 11 del 22 gennaio 2016, avente ad oggetto «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio pluriennale 2016-2018 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità Regionale 2016)» in relazione all'art. 117, comma secondo lett. e).*

*Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:*

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 21 marzo 2016;*
- 2. copia della legge regionale impugnata;*
- 3. rapporto del Dipartimento degli Affari Regionali.*

*Con ogni salvezza.*

Roma, 22 marzo 2016

*Avvocato dello Stato:* GIACOMO AIELLO

16C00103

N. 22

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 marzo 2016  
(della Regione Lombardia)*

**Ambiente - Rifiuti - Miscelazioni non vietate in base all'art. 187 del d.lgs. n. 152 del 2006 - Previsione della non sottoposizione ad autorizzazione e a prescrizioni o limitazioni ulteriori rispetto a quelle previste per legge.**

– Legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), art. 49.

Ricorso nell'interesse della Regione Lombardia (C.F. 80050050154), con sede in Milano (20124), Piazza Città di Lombardia, n. 1, in persona del Presidente *pro tempore*, Roberto Maroni, rappresentata e difesa, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della Deliberazione di Giunta regionale n. 4931 del 14 marzo 2016 dall'avv. Piera Pujatti (PJTPRI62C51C722G) ed elettivamente domiciliato presso lo studio del Prof. Avv. Francesco Saverio - Marini del foro di Roma (CF. MRNFNC73D28H501U; pec: francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.orgfax. 06.36001570), presso il cui studio in Roma, via dei Monti Parioli, 48, ha eletto domicilio.

Ricorrente contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede in Roma (00187), Palazzo Chigi - Piazza Colonna, 370, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma (00186), via dei Portoghesi, 12.

Resistente per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* Serie generale del 18 gennaio 2016 n. 13.

1. La legge 28 dicembre 2015, n. 221 detta «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali.».

2. L'art. 49 della detta legge reca la rubrica «Miscelazione dei rifiuti» e risulta così formulato: «All'art. 187 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è aggiunto, in fine, il seguente comma: «3-bis. Le miscelazioni non vietate in base al presente articolo non sono sottoposte ad autorizzazione e, anche se effettuate da enti o imprese autorizzati ai sensi degli articoli 208, 209 e 211, non possono essere sottoposte a prescrizioni o limitazioni diverse od ulteriori rispetto a quelle previste per legge».

3. L'art. 187 del decreto legislativo n. 152/06 dispone, al primo comma, che «È vietato miscelare rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi. La miscelazione comprende la diluizione di sostanze pericolose.» Al secondo comma la norma contempla le deroghe al suddetto divieto. Il comma 3-bis, oggetto della presente impugnazione «liberalizza» le miscelazioni non vietate (quindi quelle relative a rifiuti con uguali caratteristiche di pericolosità oppure non pericolosi), disponendo anzi l'impossibilità di sottoporre l'operazione di miscelazione a limitazioni in sede autorizzatoria.



4. In pratica la norma sottrae l'operazione di miscelazione alle prescrizioni dettate con le autorizzazioni e di conseguenza al controllo dell'Autorità competente.

5. In proposito si deve rilevare che la Direttiva 2008/98/CE dispone, all'art. 23, I comma, che «Gli Stati membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente. Tali autorizzazioni precisano almeno quanto segue: *a)* i tipi e i quantitativi di rifiuti che possono essere trattati; *b)* per ciascun tipo di operazione autorizzata, i requisiti tecnici e di altro tipo applicabili al sito interessato; *c)* le misure precauzionali e di sicurezza da prendere; *d)* il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione; *e)* le operazioni di monitoraggio e di controllo che si rivelano necessarie; *f)* le disposizioni relative alla chiusura e agli interventi ad essa successivi che si rivelano necessarie». L'obbligo di munirsi di autorizzazioni contenenti prescrizioni e misure precauzionali e di sicurezza subisce deroga, ai sensi dell'art. 24 della Direttiva 2008/98/CE, solo in presenza di attività di smaltimento dei propri rifiuti non pericolosi nei luoghi di produzione o di recupero dei rifiuti.

6. Pertanto, la norma sottrae al regime autorizzatorio, così come individuato dalla Direttiva, una serie di operazioni, ossia tutte le operazioni di miscelazione di rifiuti non pericolosi o con uguale indice di pericolosità, che avvengono al di fuori dei luoghi di produzione e non dirette al recupero.

7. L'art. 2 della Legge n. 205/2010 ha modificato l'art. 178 del decreto legislativo n. 152/06, in attuazione della direttiva 2008/98/CE e ha disposto che «La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali».

8. L'art. 29-*sexies*, comma 9, del decreto legislativo n. 152/06, inoltre, stabilisce che «L'autorizzazione integrata ambientale può contenere ulteriori condizioni specifiche ai fini del presente decreto, giudicate opportune dall'autorità competente. Ad esempio, fermo restando l'obbligo di immediato rispetto dei precedenti commi e in particolare del comma 4-*bis*, l'autorizzazione può disporre la redazione di progetti migliorativi, da presentare ai sensi del successivo art. 29-*nonies*, ovvero il raggiungimento di determinate ulteriori prestazioni ambientali in tempi fissati, impegnando il gestore ad individuare le tecniche da implementare a tal fine. In tale ultimo caso, fermo restando l'obbligo di comunicare i miglioramenti progettati, le disposizioni di cui all'art. 29-*nonies* non si applicano alle modifiche strettamente necessarie ad adeguare la funzionalità degli impianti alle prescrizioni dell'autorizzazione integrata ambientale».

9. La norma, impugnata, pertanto, contrasta con la Direttiva 2008/98/CE e impedisce alle Regioni di svolgere il proprio ruolo in sede di rilascio delle autorizzazioni allo smaltimento di rifiuti.

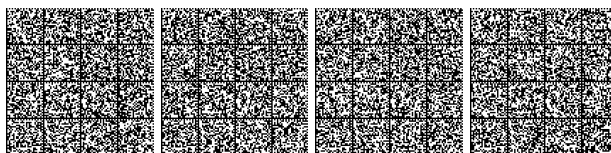
10. Tutto ciò premesso, con il presente ricorso, la regione Lombardia, come in atti rappresentata e difesa, impugna l'art. 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, in quanto lesivo delle proprie attribuzioni, costituzionalmente garantite, in merito alla materia di tutela per l'ambiente (rispetto alla quale le Regioni possono stabilire anche livelli di tutela più elevati rispetto allo Stato al fine di disciplinare nel modo migliore gli oggetti delle loro competenze - *cf.* Corte cost. n. 61/2009 - 303/2013), di tutela della salute, di tutela e sicurezza del lavoro.

## DIRITTO

1. Prima di esporre i singoli motivi di gravame, appare opportuno formulare brevi cenni sulla normativa in esame, per poi soffermarsi sulla legittimazione e sull'interesse al ricorso della Regione.

2. Cominciando dall'illustrazione del quadro normativo di riferimento, la miscelazione dei rifiuti è l'unione di diversi rifiuti aventi diverso CER, al fine di inviare la miscela ottenuta ad un impianto di smaltimento o recupero. Essa costituisce una delle operazioni di smaltimento e di gestione dei rifiuti e, pertanto, è disciplinata all'interno dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto, con proprie prescrizioni.

La direttiva 2008/98/CE sottopone tali operazioni (art. 23) ad autorizzazioni che precisino: «*a)* i tipi e i quantitativi di rifiuti che possono essere trattati; *b)* per ciascun tipo di operazione autorizzata, i requisiti tecnici e di altro tipo applicabili al sito interessato; *c)* le misure precauzionali e di sicurezza da prendere; *d)* il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione; *e)* le operazioni di monitoraggio e di controllo che si rivelano necessarie; *f)* le disposizioni relative alla chiusura e agli interventi ad essa successivi che si rivelano necessarie». La medesima Direttiva prevede una deroga, all'art. 24, per le sole attività di smaltimento dei propri rifiuti non pericolosi nei luoghi di produzione o di recupero dei rifiuti.



Fino all'entrata in vigore dell'art. 49 legge n. 221/2015, pertanto, le Regioni (o gli enti dalle stesse delegati), nell'emanare le autorizzazioni, potevano stabilire delle condizioni di esercizio «impianto specifiche» per garantire l'attuazione dei principi di precauzione, prevenzione, sostenibilità ai fini della protezione dell'ambiente e della salute umana, secondo quanto dispone l'art. 29-*sexies*, comma 9 del decreto legislativo n. 152/06. Del resto, l'art. 3-*quinquies* del decreto legislativo n. 152/06, in linea con la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte stabilisce che «i principi contenuti nel presente decreto legislativo costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravati procedurali.»

In attuazione dei principi suddetti, la Regione Lombardia ha adottato, con proprie deliberazioni, degli atti generali per il rilascio delle autorizzazioni di miscelazione dei rifiuti (DGR n. 8571/2008; DGR n. 3596/2012; DGR n. 127/2013), al dichiarato fine di garantire la tutela dell'ambiente, della salute pubblica e della sicurezza dei lavoratori, considerato che la miscelazione indiscriminata può comportare rischi a causa di reazioni impreviste o di emanazioni di sostanze tossiche.

3. Dal quadro normativo sopra illustrato, emerge con chiarezza che la norma statale impugnata incide, direttamente e indirettamente, su una pluralità di attribuzioni regionali.

Sul piano delle competenze legislative, vengono in rilievo l'art. 117, commi 2 e 3. La norma statale preclude alla Regione la possibilità - più volte riconosciuta dalla Corte - di incidere sulla materia ambientale, pur di competenza esclusiva dello Stato, fissando livelli di tutela più elevati di quelli definiti dal legislatore nazionale, ove ciò sia fatto nell'esercizio di competenze proprie della Regione: in questo caso, tutela della salute e tutela e sicurezza del lavoro. Allo stesso tempo, la norma censurata impedisce anche il pieno esercizio delle due competenze da ultimo menzionate. Il tutto, peraltro, in diametrico contrasto con quanto sancisce il diritto europeo, al cui rispetto, ex articoli 11 e 117 comma 1 Cost., la legge dello Stato, come quella regionale, è vincolata.

L'intervento statale si traduce poi in una compressione illegittima delle funzioni amministrative regionali. Infatti, esso esclude - in contrasto con l'art. 118 Cost., ma anche con il principio di buon andamento dell'art. 97 Cost. - la possibilità per la Regione e per gli enti da essa eventualmente delegati di sottoporre a particolari regimi autorizzati o a specifiche prescrizioni talune operazioni di smaltimento dei rifiuti, avvertite come particolarmente delicate per gli interessi territoriali coinvolti.

Per i motivi suesposti, deve ritenersi integrata la legittimazione della Regione a invocare la violazione di parametri - nella specie, gli articoli 11, 97 e 118 - anche diversi da quelli attinenti al riparto delle competenze legislative, essendovi una ridondanza sulle attribuzioni regionali. Come più volte chiarito da codesta Ecc.ma Corte, infatti, «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione di parametri diversi da quelli relativi al riparto delle competenze legislative ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative (*ex plurimis*, sentenze n. 128 e n. 33 del 2011, n. 156 e n. 52 del 2010).» (*cf.* sent. n. 236 del 2013).

Tanto esposto, a meri fini di inquadramento, si procede all'esposizione dei motivi di ricorso.

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 49 legge n. 221/2015 per violazione degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione alla Direttiva 2008/98/CE, e dell'art. 117, commi 2 e 3 della Costituzione.*

La direttiva 2008/98/CE, all'art. 23, sottopone le operazioni di trattamento rifiuti ad autorizzazioni che precisino: «a) i tipi e i quantitativi di rifiuti che possono essere trattati; b) per ciascun tipo di operazione autorizzata, i requisiti tecnici e di altro tipo applicabili al sito interessato; c) le misure precauzionali e di sicurezza da prendere; d) il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione; e) le operazioni di monitoraggio e di controllo che si rivelano necessarie; f) le disposizioni relative alla chiusura e agli interventi ad essa successivi che si rivelano necessarie». La medesima Direttiva prevede una deroga, all'art. 24, per le sole attività di smaltimento dei propri rifiuti non pericolosi nei luoghi di produzione o di recupero dei rifiuti.

È evidente che la norma statale impugnata sottrae alla autorizzazione — e alle prescrizioni ad essa connesse — una serie di operazioni di miscelazione.

Inoltre, nello stabilire che, al di fuori dei divieti espliciti, le operazioni di miscelazione «non sono sottoposte ad autorizzazione e, anche se effettuate da enti o imprese autorizzati ai sensi degli articoli 208, 209 e 211, non possono essere sottoposte a prescrizioni o limitazioni diverse od ulteriori rispetto a quelle previste per legge» sottrae le suddette operazioni a quel regime precauzionale che la Direttiva riferisce a ciascun tipo di operazione. In altri termini nella prospettiva della normativa comunitaria non si può prescindere dalle considerazioni ed eventuali prescrizioni specifiche per ciascun impianto, così come non si può prescindere dal monitoraggio.



La violazione della predetta Direttiva può essere apprezzata anche sotto altro profilo: l'art. 17 dispone che «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la produzione, la raccolta, il trasporto, lo stoccaggio e il trattamento dei rifiuti pericolosi siano eseguiti in condizioni tali da garantire la protezione dell'ambiente e della salute umana, al fine di ottemperare le disposizioni di cui all'art. 13, comprese misure volte a garantire la tracciabilità dalla produzione alla destinazione finale e il controllo dei rifiuti pericolosi al fine di soddisfare i requisiti di cui agli articoli 35 e 36.». Si rileva pertanto che, consentendo la miscelazione priva di autorizzazione e di controllo di rifiuti con uguale indice di pericolosità, l'art. 49 legge n. 221/2015 ne inibisce la tracciabilità, posto che l'operazione di miscelazione termina con l'unione di diversi rifiuti. Del resto, che la tracciabilità dei rifiuti sia un caposaldo della tutela ambientale è riconosciuto dalla stessa legislazione nazionale che, all'art. 118-*bis* del decreto legislativo n. 150/06, riconosce la tracciabilità come elemento che contribuisce allo smaltimento dei rifiuti senza pericolo per la salute dell'uomo.

Ponendosi in violazione chiara e manifesta della Direttiva, la norma viola l'art. 117, 1 comma, laddove si prevede che la potestà legislativa, esercitata dallo Stato e dalle Regioni, è esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. La formulazione dell'art. 117, 1 comma, ha «costituzionalizzato» la scelta comunitaria accogliendone integralmente i suoi principi fondamentali e consolidati, primo fra tutti la diretta applicabilità del diritto comunitario. In tal modo la Costituzione ha confermato la previsione, previgente, dell'art. 11, ponendo il principio del primato della normativa comunitaria.

La violazione, da parte della norma statale, della direttiva comunitaria è violazione di un vincolo che deve informare di sé l'intera produzione legislativa e si traduce in violazione di parametri (articoli 117, 1 comma e 11 Cost.) di legittimità. E che ridonda sulle attribuzioni regionali in tema di tutela dell'ambiente che fanno sì che la Regione possa e debba prevedere livelli di tutela adeguati alle norme comunitarie, attraverso la propria legislazione e la propria attività amministrativa.

Per i motivi sopra esposti, pertanto, si chiede che l'art. 49 della legge n. 221/2015, venga dichiarato incostituzionale per contrasto con l'art. 117, commi 1, 2 e 3, Cost., nonché con l'art. 11 Cost.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 49 legge n. 221/2015 per violazione dell'art. 117, comma 2 e comma 3, perché non consente di garantire i livelli ulteriori di tutela ambientale della Regione ai sensi dell'art. 3-quinquies comma 2 del decreto legislativo n. 152/06, e inibisce la tracciabilità dei rifiuti.*

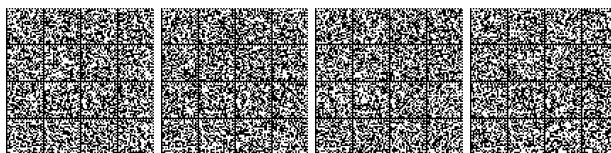
La violazione della norma comunitaria (dir. 2008/98/CE) si riverbera sulle attribuzioni regionali in materia di ambiente che, pur se oggetto di legislazione esclusiva, vedono l'intervento regionale quale garante di livelli di tutela ulteriori, al fine di disciplinare nel modo migliore gli oggetti delle loro competenze (Corte cost. n. 61/2009 - 303/2013 citate).

La norma impugnata inibisce alla Regione l'esercizio di questa attività di garanzia ad ulteriore protezione dell'ambiente, liberalizzando un'attività che è potenzialmente dannosa per l'ambiente, se non contenuta in limiti, prescrizioni e controlli che solo l'autorizzazione può garantire.

Tale posizione è stata riconosciuta da codesta ecc. ma Corte: «secondo la giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis* sentenze n. 285 del 2013, n. 244 del 2011, n. 249 del 2009, n. 62 del 2008), la disciplina dei rifiuti «si colloca [...] nell'ambito della 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, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (così, in particolare, la sentenza n. 249 del 2009)» (sentenza n. 259 del 2014). Quindi, «non può riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente», anche se le Regioni possono stabilire «per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati», pur sempre nel rispetto «della normativa statale di tutela dell'ambiente (sentenza n. 61 del 2009)» (sentenza n. 285 del 2013)» (Corte cost. n. 149/2015). Dunque, anche applicando la giurisprudenza di codesta ecc. ma Corte più restrittiva rispetto alle attribuzioni regionali in materia ambientale, pure si rileva come la norma impugnata sia contrastante con l'ordinamento costituzionale.

Infatti l'art. 49 inibisce alla Regione di intervenire nell'ambito che le è proprio, ponendo livelli di tutela adeguati alla normativa comunitaria, in considerazione di particolarità territoriali.

È questo il ruolo delle autorizzazioni: garantire che si individuino eventuali specificità del sito e dell'impianto e si impongano prescrizioni, indicazioni circa i rifiuti che possono essere trattati, requisiti tecnici degli impianti, metodi da utilizzare per le operazioni, monitoraggi e controlli. In sostanza, esattamente il ruolo che l'art. 23 della Direttiva rifiuti riconosce alle autorizzazioni e che l'art. 208 del decreto legislativo n. 152/06 rimette alla competenza delle Regioni. Come si è precisato, la Regione Lombardia ha garantito il rispetto di elevati livelli di tutela anche attraverso atti generali, che forniscono linee guida alle Province.





La norma impugnata sottrae al regime autorizzato una serie di operazioni di trattamento rifiuti, in tal modo impedendo lo svolgersi del ruolo di garante di livelli elevati di tutela attraverso le autorizzazioni. Ruolo che, come si è esposto, è riconosciuto anche dall'art. 3-*quinqüies*, comma 2, del decreto legislativo n. 152/016 e rimesso proprio ai provvedimenti di autorizzazione, quali atti che per loro natura attengono a condizioni specifiche dei siti e degli impianti.

Né può porsi in dubbio che le operazioni di miscelazione rientrino nella categoria del trattamento rifiuti. Le linee guida della Commissione europea per l'attuazione della Direttiva 2008/98/CE affermano (pag 58) che la miscelazione di rifiuti è una pratica comune in UE ed è riconosciuta come un'operazione di trattamento all'allegato I e II della direttiva quadro sulle acque. Si tratta della traduzione dall'originale inglese: «the mixing of waste is common practice in eu and is recognised as a treatment operation by Annex I and II to the WFD (see footnotes to operations D13/R12). In many field of; waste management, mixing of; waste is everyday practise.» Del resto, l'allegato I della Direttiva, nella versione inglese, riportano fra le «disposal operations» (operazioni di smaltimento), al punto D 13 «blending or mixing prior to submission to any operations numbered D1 to D12», che nella versione italiana è stato tradotto come «D 13 Raggruppamento preliminare prima di una delle operazioni indicate da D 1 a D 12».

Non solo, ma la violazione di un altro principio fondamentale della Direttiva, quello della tracciabilità (art. 17 Direttiva 2008/98/CE e art. 188-*bis* decreto legislativo n. 152/06), inibisce anche sotto questo aspetto la realizzazione delle funzioni di garanzia di elevati livelli di tutela ambientale, in termini di prevenzione e trasparenza. La sottrazione alle autorizzazioni e ai conseguenti monitoraggi di una serie di operazioni di miscelazione, infatti, comporta la pratica perdita delle tracce di una serie di rifiuti che, mescolati, danno origine ad un nuovo rifiuto.

Né a dire che la ampia nuova disciplina statale sia a presidio di altri valori costituzionalmente rilevanti: anzi, il titolo della legge mostra la *ratio* di garantire la cd green economy e il contenimento delle risorse naturali. Tutto il contrario rispetto a quanto disposto con l'impugnato art. 49.

Per i motivi sopra esposti, pertanto, si chiede che l'art. 49 della Legge n. 221/2015, venga dichiarato incostituzionale per contrasto con l'art. 117, comma 2 e comma 3, Cost., perché non consente di garantire i livelli ulteriori di tutela ambientale della Regione ai sensi dell'art. 3-*quinqüies* comma 2 e perché ostacola la tracciabilità dei rifiuti.

### 3. Illegittimità costituzionale dell'art. 49 legge n. 221/2015 per violazione dell'art. 117, comma 3, in relazione alla potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e sicurezza del lavoro.

La miscelazione, priva di prescrizioni «impianto specifiche» può comportare rischi per la salute pubblica e la sicurezza dei lavoratori a causa di reazioni imprevedute o emanazione di sostanze tossiche; in tal senso la norma impugnata viola l'art. 117, comma 3, laddove riconosce la potestà legislativa regionale concorrente nella materia della tutela della salute e tutela e sicurezza del lavoro.

È noto come le Regioni siano titolari di una serie di competenze concorrenti, intrecciate con la materia dell'ambiente. In questo ambito, alle Regioni è consentito legiferare - oltre che esercitare le proprie funzioni amministrative - purchè in *melius* rispetto alla tutela ambientale (*cf.* sent. Corte cost. n. 407/2002). Per giurisprudenza consolidata di codesta ecc. ma Corte le norme dettate dallo Stato in materia ambientale possono essere modificate dalle Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa concorrente, nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela ambientale (*ex plurimis*, sentenze Corte cost. n. 278, n. 116 e n. 106 del 2012).

Pertanto, pur ritenendo che la materia dell'ambiente, attesa la sua natura trasversale, assuma carattere prevalente e funga, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di salute o di tutela e sicurezza del lavoro, pure l'ambito di competenza si riepande pienamente ove la materia ambientale venga tutelata attraverso livelli di tutela più elevati di quelli garantiti dal legislatore nazionale.

La norma impugnata, nel prevedere che la miscelazione non vietata non sia soggetta ad autorizzazione e alle relative prescrizioni sito specifiche, detta una disciplina di dettaglio che non tiene conto che la miscelazione indiscriminata di rifiuti può comportare rischi per la salute pubblica e la sicurezza dei lavoratori dell'impianto, a causa di reazioni imprevedute o emanazioni di sostanze tossiche. Le autorità competenti non possono ora, applicando la legislazione statale, vietare la miscelazione di rifiuti che possano dare origine a sviluppo di gas tossici o molesti oppure reazioni esotermiche e di polimerizzazione.

In tema di miscelazione dei rifiuti la tutela della salute e del lavoro è indubitabilmente ora compressa dalla normativa statale, che non consente alcuna prescrizione inerente le autorizzazioni. La norma impugnata incide negativamente nei confronti di valori costituzionali che la Regione hanno il diritto-dovere di tutelare nella loro effettività, quali il valore della salute e della sicurezza dei lavoratori.

Per i motivi sopra esposti, pertanto, si chiede che l'art. 49 della legge n. 221/2015, venga dichiarato incostituzionale per contrasto con l'art. 117, comma 3, in relazione alla potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e sicurezza del lavoro.





4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 49 legge n. 221/2015 per violazione dell'art. 118 Cost., in relazione alla lesione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni amministrative da parte delle Autorità competenti e per contrasto con l'ordinato svolgimento delle attribuzioni regionali.*

L'art. 118 della Costituzione, come noto, sancisce il principio di sussidiarietà, attribuendo all'organo competente del livello istituzionale più vicino agli interessati le funzioni amministrative.

Inoltre ogni intervento in tale materia deve rispettare, secondo la consolidata giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale, il principio di leale collaborazione.

Le funzioni amministrative regionali, anche ai sensi dell'art. 208 del decreto legislativo n. 152/06, ricomprendono le autorizzazioni allo smaltimento dei rifiuti ed hanno i corollari che si sono esposti nei precedenti punti, circa la possibilità di introdurre misure di tutela in *melius* e di graduare le prescrizioni in considerazione delle specificità degli impianti e dei siti.

La disposizione impugnata contrasta con il primo ed il secondo comma dell'art. 118 Cost., dal momento che sottrae alle Regioni - e agli enti delegati sulla base del principio di sussidiarietà - la stessa possibilità di emanare autorizzazioni per alcune operazioni di smaltimento rifiuti. Tale sottrazione, oltre a sostanzarsi nella diminuzione di tutela già messa in evidenza, contrasta con il principio di sussidiarietà, che vuole l'affidamento di funzioni amministrative all'ente più prossimo alla comunità interessata dall'azione amministrativa e impedisce all'Autorità competente di attuare, attraverso misure «sito specifiche» la realizzazione dei principi di precauzione, prevenzione, sostenibilità ai fini della protezione dell'ambiente e della tutela della salute.

Si consideri che con DGR 8571/08, in seguito sostituita dalla DGR 3596/12 e recentemente modificata con DDS 1795/14, la Regione Lombardia ha inteso disciplinare le modalità autorizzative e gestionali dell'operazioni di miscelazione rifiuti, sia quella ricadente nell'ambito del comma 2 (miscelazione in deroga), sia quella non vietata (ricadente nell'ambito sia essa in deroga o meno al divieto di cui all'art. 187, comma 1).

L'applicazione di tali determinazioni regionali nei procedimenti autorizzativi ha consentito negli anni di:

uniformare i criteri con cui vengono autorizzate le operazioni di miscelazione di rifiuti;

definire le modalità di individuazione delle condizioni specifiche alle quali autorizzare la miscelazione in deroga ai sensi del 2° comma dell'art. 187 del decreto legislativo 152/06;

garantire una migliore tracciabilità dei rifiuti, ai fini di una loro corretta gestione, la tutela dell'ambiente e della salute pubblica, la salvaguardia della sicurezza dei lavoratori;

impartire linee di indirizzo a contenuto generale per tutti i soggetti a qualunque titolo coinvolti nell'*iter* autorizzativo (Autorità competenti, Autorità di controllo, operatori di settore).

L'art. 49 impugnato comporta che le Autorità competenti debbano disapplicare i contenuti (relativi alla miscelazione non in deroga) delle delibere in quanto in contrasto con la normativa nazionale. Il che significa tornare ad una situazione in cui le operazioni di miscelazione rifiuti saranno effettuate da soggetti privi di autorizzazione e dunque in maniera indiscriminata, senza tracciabilità e senza controlli.

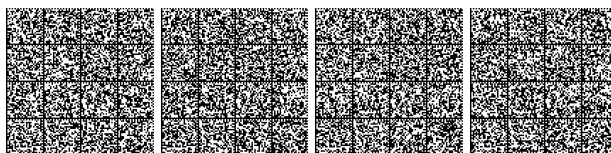
La collisione con l'ordinato svolgimento delle funzioni amministrative regionali può essere apprezzata anche sotto altro profilo.

L'art. 49 è norma che, contrastando con l'ordinamento comunitario, genera rapporti e situazioni giuridiche incerte e passibili di annullamento.

Le Autorità competenti — Regioni e gli enti delegati sulla base del principio di sussidiarietà, secondo quanto dispone il decreto legislativo n. 152/06 — si trovano di fronte ad una scelta: o disapplicare direttamente la norma statale ovvero violare la Direttiva comunitaria. Nell'uno e nell'altro caso si crea una situazione di incertezza rispetto a situazioni giuridiche che incidono direttamente sia sugli operatori economici che sulla cittadinanza.

Non solo, ma la mancata autorizzazione da parte della Regione colliderebbe con lo stesso ordinamento interno che, all'art. 2 della legge n. 205/2010 (di modifica dell'art. 178 del decreto legislativo n. 152/06), in attuazione della direttiva 2008/98/CE stabilisce che «La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali.». Ci si chiede come potrebbe la Regione, titolare del potere autorizzatorio, garantire tali principi in assenza della possibilità di individuare prescrizioni e misure per i singoli impianti.

L'art. 49, non prevedendo, contrariamente a quanto sancito dall'art. 117, commi 2 e 3, in combinato con l'art. 118, della Costituzione, alcuna forma di controllo da parte della Regione sulle operazioni di miscelazione, viola così il prin-



cipio di leale collaborazione, ostacolando l'esercizio delle potestà regionali e invadendone le competenze. Il tutto senza alcuna valutazione dell'interesse pubblico e senza assicurare alcuna procedura per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo alle Regioni.

Per i motivi sopra esposti, pertanto, si chiede che l'art. 49 della legge n. 221/2015, venga dichiarato incostituzionale per contrasto con l'art. 118 Cost., in relazione alla lesione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni amministrative da parte delle Autorità competenti per violazione e in relazione alla lesione dell'ordinato svolgimento delle attribuzioni regionali.

5) *Illegittimità costituzionale dell'art. 49 legge n. 221/2015 per violazione dell'art. 97 Cost., per contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione sotto il profilo della certezza del diritto e della chiarezza normativa.*

La norma impugnata viola anche l'art. 97 Cost.: è noto come al principio di buon andamento dell'amministrazione la giurisprudenza costituzionale riconosca il valore di parametro di legittimità delle scelte discrezionali effettuate dal legislatore nella organizzazione degli apparati e dell'attività amministrativa, effettuati secondo principi di sussidiarietà e adeguatezza.

Le considerazioni riportate nei precedenti punti sottolineano la incertezza nelle situazioni giuridiche causata dall'art. 49 legge n. 221/15, che sopprime la potestà autorizzativa, lasciando all'iniziativa individuale di stabilire le modalità di smaltimento rifiuti. In tal modo viene violato il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., sotto il profilo della certezza del diritto e della chiarezza normativa, in riferimento alle attribuzioni costituzionali spettanti alla Regione ai sensi degli articoli 117, primo, secondo e terzo comma, e 118 Cost., in quanto la disciplina ivi contenuta impedirebbe alla Regione, senza alcuna ragionevole giustificazione, di espletare le proprie funzioni amministrative e di stabilire prescrizioni, in armonia con la direttiva comunitaria 2008/98/CE.

Codesta ecc. ma Corte si è già pronunciata su una disciplina normativa foriera di incertezza nel regolare l'azione amministrativa, riscontrando la violazione dell'art. 97 Cost. (sentenza 364/2010) e ha evidenziato come la mancanza di chiarezza possa determinare un cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione.

È necessario che la tecnica normativa risponda ai canoni della chiarezza, razionalità, logicità, coerenza anche fra le diverse discipline di una medesima fattispecie, affinché vi sia sicurezza circa i comportamenti da adottare e i rapporti giuridici da far valere.

Per i motivi sopra esposti, pertanto, si chiede che l'art. 49 della legge n. 221/2015, venga dichiarato incostituzionale per contrasto con l'art. 97 Cost. e con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione sotto il profilo della certezza del diritto e della chiarezza normativa.

P .Q. M.

*Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale adita, ogni contraria istanza eccezione e deduzione disattesa, accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Serie generale del 18 gennaio 2016, n. 13.*

Milano, 16 marzo 2016

Avv. Piera PUJATTI

Si depositerà, unitamente al presente ricorso notificato, Delibera di Giunta Regionale n. 4931/2016, unitamente ai seguenti documenti:

1. Testo inglese della Direttiva 2008/98/CE.
2. Linee guida per l'attuazione della Direttiva 2008/98/CE.
3. DGR 8571/2008.
4. DGR 3596/2012.
5. DDS 1795/2014.

Milano, 16 marzo 2016.

Avv. Piera PUJATTI



## N. 85

*Ordinanza dell'11 dicembre 2015 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Università degli studi di Macerata contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero dell'economia e delle finanze, Università degli studi G. D'Annunzio - Chieti - Pescara*

**Università - Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e di reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario - Introduzione, sentita l'ANVUR, di un sistema di valutazione *ex post* delle politiche di reclutamento degli atenei, sulla base di criteri definiti *ex ante* - Introduzione del costo standard unitario di formazione per studenti in corso cui collegare una percentuale della parte di fondo di finanziamento ordinario non assegnato.**

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), art. 5, comma 1, lett. *c*), e art. 4, lett. *f*) [*recte*: art. 5, comma 4, lett. *f*)]

**Università - Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e di reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario - Criteri per la determinazione del costo *standard* unitario per la formazione di studenti in corso - Previsione di programmazione triennale per la determinazione delle percentuali del fondo di finanziamento ordinario da ripartire tra le università in base al costo di formazione *standard* per studenti in corso.**

- Decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49 (“Disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli atenei, in attuazione della delega prevista dall’articolo 5, comma 1, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 e per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal comma 1, lettere *b*) e *c*), secondo i principi normativi e i criteri direttivi stabiliti al comma 4, lettere *b*), *c*), *d*), *e*) ed *f*) e al comma 5”), artt. 8 e 10.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

## (SEZIONE TERZA BIS)

Ha pronunciato la presente ordinanza:

sul ricorso numero di registro generale 3447 del 2015, proposto dall'Università degli Studi di Macerata, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Aldo Sandulli, Francesco De Leonardis e Stefano Battini, con domicilio eletto presso Francesco De Leonardis in Roma, Via Fulcieri Paulucci de' Calboli 9;

contro il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero dell'economia e delle finanze, l'Università degli Studi “G. D'Annunzio” - Chieti - Pescara, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

sul ricorso numero di registro generale 3448 del 2015, proposto dall'Università degli Studi di Macerata, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco De Leonardis, Stefano Battini e Aldo Sandulli, con domicilio eletto presso Francesco De Leonardis in Roma, Via Fulcieri Paulucci de' Calboli 9;

contro il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, l'Università degli Studi «G. D'Annunzio» - Chieti - Pescara, l'Università degli Studi di Camerino, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'avv. Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

Per l'annullamento:

quanto al ricorso n. 3447 del 2015:

del decreto emanato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze in data 9 dicembre 2014 n. 893, pubblicato sul sito del MIUR in data 17 dicembre 2014, con il quale vengono introdotte disposizioni in materia di costo standard di formazione per studente per corso;

del decreto emanato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze in data 4 novembre 2014 n. 815, con il quale vengono individuati i criteri di ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle Università per l'anno 2014;



della nota tecnica «Costo standard unitario di formazione per studente in corso» (Decreto ministeriale n. 893 del 9 dicembre 2014), pubblicata nell'area riservata del sito [www.ateneo.cineca.it](http://www.ateneo.cineca.it) e conosciuta in data 23 dicembre 2014;

di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale;

quanto al ricorso n. 3448 del 2015:

del decreto emanato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca in data 4 novembre 2014 n. 815, pubblicato sul sito del MIUR in data 17 dicembre 2014, con il quale vengono individuati i criteri di riparto del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle Università per l'anno 2014;

di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Ministero dell'economia e delle finanze, dell'Università degli Studi «G. D'Annunzio» - Chieti-Pescara dell'Università degli studi di Camerino;

Vista la relazione del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Visto l'art. 79, comma 1, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 8 ottobre 2015 la dott.ssa Emanuela Loria e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con il primo dei due ricorsi in epigrafe, l'Università degli Studi di Macerata, ritenendosi fortemente penalizzata dal nuovo sistema di ripartizione del fondo di finanziamento ordinario (FFO) per le Università, applicato per la prima volta nell'anno 2014, e ispirato al costo standard per studente in corso, ha impugnato il decreto emanato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze in data 9 dicembre 2014 n. 893, pubblicato sul sito del M.I.U.R. in data 17 dicembre 2014 e il decreto emanato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze in data 4 novembre 2014 n. 815, con il quale vengono individuati i criteri di ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle Università per l'anno 2014.

Con il secondo dei due ricorsi in epigrafe, la medesima Università degli Studi ha impugnato il decreto emanato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca in data 4 novembre 2014 n. 815, pubblicato sul sito del M.I.U.R. in data 17 dicembre 2014, con il quale vengono individuati i criteri di riparto del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) delle Università per l'anno 2014.

L'Avvocatura generale dello Stato si è costituita in entrambi i giudizi, depositando la nota in data 15 luglio 2015 del Ministero dell'economia e delle finanze - con la quale si compie la relazione del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 36915 del 29 aprile 2015.

Poiché i ricorsi sono connessi, per evidenti motivi sia soggettivi che oggettivi, il Collegio ritiene di poterli trattare congiuntamente e quindi ne dispone la riunione ai sensi dell'art. 70 c.p.a.

L'Università degli Studi di Macerata sostiene, con il primo dei due ricorsi, di non opporsi al fatto che sia stato introdotto un nuovo meccanismo di ripartizione del fondo di finanziamento ordinario, ma ritiene che il meccanismo, per come è stato strutturato e introdotto, sia illegittimo e genererà effetti paradossali e perversi che irragionevolmente penalizzeranno proprio l'Ateneo maceratese (insieme ad altri Atenei), con una decurtazione di 1,4 milioni di euro per l'anno 2014 che tenderà ad aumentare negli anni successivi sino a comportare nel 2018 una perdita pari al 23% della propria attuale quota di finanziamento (-7,4 milioni di euro) che potrebbe condurre ad un rischio di chiusura dell'Università nel volgere di pochi anni. Sottolinea, inoltre, come si tratti di una struttura di comprovata efficienza sia in termini di contenimento delle spese sia in termini di «performance».

In primo luogo, la ricorrente rappresenta che il sistema di ripartizione del FFO per studente individuato dai decreti impugnati è viziato da incostituzionalità delle norme di legge che lo hanno introdotto.

La legge n. 240/2010 ha delegato il Governo a delineare i tratti essenziali del modello del costo standard, ma il successivo decreto legislativo delegato n. 49/2012 non ha chiarito in alcun modo i due elementi qualificanti del sistema, ossia la percentuale di FFO da attribuirsi in base al nuovo criterio e le modalità di quantificazione del costo standard per studente. In particolare, non ha in alcun modo stabilito se dovesse farsi riferimento ad un costo standard unico per tutti gli Atenei oppure invece a un costo standard specifico per ogni singola Università.





Il decreto legislativo citato ha demandato interamente al livello amministrativo la definizione di tali elementi, nonostante la legge delega imponesse al legislatore delegato di definire con fonte primaria gli elementi qualificanti del costo standard – violando in tal modo l'art. 76 della Costituzione — e nonostante il sistema di finanziamento delle Università rientri nell'ambito della riserva di legge relativa posta dagli articoli 31 e 33 della Costituzione.

I decreti ministeriali impugnati con il ricorso hanno, conseguentemente, definito il sistema di finanziamento in modo illegittimo, in primo luogo, per illegittimità costituzionale delle disposizioni da cui derivano e quindi per vizi propri sia procedurali che sostanziali.

Il Collegio ritiene che le questioni poste superino, in primo luogo, lo scrutinio di «rilevanza nel giudizio *a quo*»: i decreti di cui si chiede l'annullamento sono di diretta derivazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 49/2012 per cui non può essere evitato il sindacato sui profili di costituzionalità sottoposti dalla ricorrente.

In secondo luogo, il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità abbia anche il requisito della «non manifesta infondatezza» sotto vari profili.

1. La legge n. 240/2010 prevedeva, all'art. 5 comma 1, lett. C) e all'art. 4 lett. f), la delega al Governo nell'ambito dei seguenti principi e criteri direttivi:

«introduzione del costo standard unitario di formazione per studente in corso, calcolato secondo indici commisurati alle diverse tipologie dei corsi di studio e ai differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'università, cui collegare l'attribuzione all'università di una percentuale della parte di fondo di finanziamento ordinario non assegnata ai sensi dell'art. 2 del decreto-legge 10 novembre 2008 n. 180»;

«individuazione degli indici da utilizzare per la quantificazione del costo standard unitario di formazione per studente in corso, sentita l'ANVUR».

Dalla lettura della disposizione si rileva che contrariamente a quanto richiesto dall'art. 76 Cost., i principi e i criteri direttivi a cui il Legislatore delegato si sarebbe dovuto attenere non sono indicati nella disposizione citata ma è definito solo l'ambito oggettivo della delega: «introduzione del costo standard, definizione di indici e percentuali».

Sotto tale profilo la legge delega appare eccessivamente generica e lascia un margine eccessivamente ampio al Legislatore delegato, non avendo tratteggiato come richiesto dalla norma costituzionale, «principi e criteri direttivi».

È quindi, sotto un primo aspetto, la legge delega, nei suoi articoli 5, comma 1, lett. c) e 4 lett. f), ad essere sospetta d'incostituzionalità per contrasto con l'art. 76 Cost.

2. Ove tale profilo non venga ritenuto fondato, appare, in subordine, manifesta l'illegittimità costituzionale delle disposizioni del decreto legislativo delegato, che hanno attuato la delega.

Infatti, il decreto delegato, anche nella ampiezza della delega, era tenuto a riempire di contenuti gli spazi lasciati dalla legge di delegazione, stabilendo in via diretta al proprio interno (e quindi con norma primaria) quali dovessero essere gli indici e gli indicatori per la quantificazione del costo standard, introdotto dalla legge n. 240/2010, e quale dovesse essere la percentuale del fondo di finanziamento da parametrare a tale criterio.

Il decreto delegato ha dato attuazione alla delega legislativa in due distinti articoli: art. 8 «Costo standard unitario di formazione per studente in corso» e art. 10 «Programmazione finanziaria triennale del Ministero».

In particolare all'art. 8, dopo avere definito il costo standard unitario per studente in corso, ha previsto che esso sia determinato «tenuto conto della tipologia di corso di studi, delle dimensioni dell'ateneo e dei differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'università». Inoltre, a seguito del parere del Servizio Studi della Camera dei Deputati (che poneva seri dubbi in ordine al rispetto del criterio di delega), l'art. 8 prevede quali siano le «voci di costo» da considerare per la determinazione del costo standard: attività didattiche e di ricerca, in termini di dotazione di personale docente e ricercatore destinato alla formazione dello studente, servizi didattici, organizzativi e strumentali, compresa la dotazione di personale tecnico amministrativo, finalizzati ad assicurare adeguati servizi di supporto alla formazione dello studente, dotazione infrastrutturale, di funzionamento e di gestione delle strutture didattiche, di ricerca e di servizio dei diversi ambiti disciplinari, ulteriori voci di costo finalizzate a qualificare gli standard di riferimento e commisurate alla tipologia degli ambiti disciplinari.

Come appare all'evidenza, si tratta di «voci di costo» e non di «indicatori di costo», ossia in altre parole il decreto delegato ha stabilito «cosa misurare» per pervenire al costo standard, ma non «come misurare» le voci di costo. Inoltre, l'ultima voce di costo appare eccessivamente generica ed è costruita come un criterio residuale in cui può farsi rientrare qualsiasi «voce di costo» presente nei bilanci degli Atenei.

D'altronde, la scelta fondamentale di «come» costruire il costo standard (e quindi in definitiva di come distribuire le risorse alle Università) è stata rimessa dall'art. 10 del decreto legislativo n. 49/2012 ad atti amministrativi, neppure aventi natura regolamentare, ed è in concreto avvenuta con il decreto interministeriale n. 893/2014 che ha disciplinato in modo integrale e specifico la modalità di distribuzione delle risorse.





Si è dunque prodotto non solo un abbassamento del livello della fonte normativa, ma una delegificazione non prevista da alcuna norma di rango primario in un ambito che investe, sia pure attraverso l'enunciazione di algoritmi e formule matematiche, scelte altamente politiche in termini di sviluppo del sistema universitario e di redistribuzione delle risorse economiche al suo interno.

Va poi considerato che l'art. 10 del decreto delegato prevede che sia sempre il decreto interministeriale a stabilire le percentuali del FFO da ripartire in relazione al costo standard per studente, la qual cosa lascia all'amministrazione una scelta altamente politica poiché, se la percentuale del FFO da distribuire in base al costo standard è bassa, l'incidenza sulla vita delle Università è minima, ma se la percentuale tende ad essere alta l'influenza del costo standard sullo svolgimento e l'efficienza delle Università diviene determinante. Il decreto delegato non fissa neanche una forbice o un «range» di riferimento ma lascia completamente la scelta al decreto interministeriale, il che appare in contrasto con il sia pur ampio criterio della legge delega sopra descritto e con la determinazione dei principi e criteri direttivi richiesti dalla norma costituzionale dell'art. 76 Cost.

Il Collegio ritiene pertanto che la questione di legittimità costituzionale vada sollevata anche con riferimento agli articoli 8 e 10 del decreto legislativo n. 49/2012, per violazione dell'art. 76 Cost.

3. La non conformità al testo costituzionale delle norme del decreto delegato sopra indicate concerne, a giudizio di questo Collegio, anche la violazione degli articoli 33, 34 e 97 della Costituzione, con particolare riferimento alle riserve di legge ivi prescritte.

Secondo l'interpretazione che la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 383/1998) ha dato dei due articoli citati, la riserva di legge scolpita, in particolare, nei commi 2 e 6 dell'art. 33 e 4 dell'art. 34, copre tutti i profili organizzativi e funzionali del sistema di istruzione, a cominciare dal finanziamento, per cui la materia disciplinata dagli atti ministeriali e interministeriali impugnati avrebbe dovuto essere oggetto di fonte legislativa o avente la medesima forza e valore. In particolare, la sentenza n. 383 del 1998, per quanto concerne lo specifico aspetto dei rapporti tra potestà legislativa e potestà normativa del Governo, pur ammettendo l'eventualità che un'attività normativa secondaria possa legittimamente essere chiamata dalla legge stessa a integrarne e svolgerne in concreto i contenuti sostanziali, tuttavia delimita tale ambito nel senso che la riserva di legge non consente al legislatore di «istituire un potere ministeriale, svincolato da adeguati criteri di esercizio». Il potere dell'amministrazione, quindi non può mai dispiegarsi in modo «libero» ma deve sempre essere inserito in scelte sostanziali predeterminate ed essere quindi esercitato entro limiti e indirizzi ascrivibili al legislatore.

Nel caso oggetto di remissione, il decreto legislativo non appare avere svolto, almeno in modo idoneo e conforme al modello del rispetto della riserva di legge (sia pure relativa) come delineato dalla richiamata giurisprudenza, tale opera di delimitazione dei confini del potere conferito all'amministrazione; quest'ultima, al contrario, con i decreti impugnati ha effettuato scelte svincolate da criteri di esercizio «forti» e di natura sostanziale che, come sopra si è cercato di dimostrare, risultano carenti nel decreto legislativo n. 49/2012.

La questione, come più sopra accennato, si palesa rilevante nella concreta fattispecie in quanto i decreti interministeriali e ministeriali impugnati determinano i criteri, le percentuali e quindi, in definitiva, le risorse assegnate al bilancio dell'Università ricorrente, la quale da tali determinazioni si ritiene lesa nelle sue prerogative, nella sua organizzazione e finanche nella sua stessa sopravvivenza negli anni accademici a venire.

*P.Q.M.*

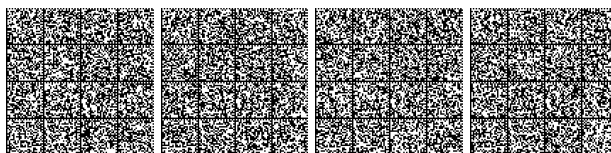
*Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Bis), visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa:*

*agli articoli 5, comma 1, lett. c) e 4 lett. f) della legge n. 240/2010 in riferimento all'art. 76 della Costituzione nei termini e per le ragioni sopraindicate;*

*agli articoli 8 e 10 del decreto legislativo n. 49 del 2012 in riferimento agli articoli 76, 33, 34 e 97 della Costituzione nei termini e per le ragioni sopraindicate.*

*Sospende il giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.*



Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente;  
Ines Simona Immacolata Pisano, consigliere;  
Emanuela Loria, Consigliere, estensore.

*Il Presidente:* CARUSO

*L'estensore:* LORIA

16C00123

N. 86

*Ordinanza del 7 gennaio 2016 del Giudice di pace di Sondrio  
nel procedimento civile promosso da G.L. contro Prefetto di Sondrio*

**Circolazione stradale - Patente a punti - Regime applicabile ai conducenti italiani titolari di patenti estere.**

- Decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 214, art. 6-ter, come modificato dall'art. 24, comma 2, della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale).

IL GIUDICE DI PACE DI SONDRIO

Il Giudice di pace dott.ssa Rosa Terzolo, letti gli atti del proc. n. 752/14 RG., promosso dal sig. G.L., nato a (Sondrio) il .../.../... (C.F. ...), residente a ... (Svizzera); contro la Prefettura di Sondrio, avente per oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'art. 205 C.d.S., dell'ordinanza del Prefetto di Sondrio prot. n. 33966/2014/ Area III/Patenti, notificata in data 19 ottobre 2014.

Il ricorrente, nato in Italia, è in possesso di doppia cittadinanza (italiana e svizzera) ed è titolare di patente Svizzera, in quanto risiede e lavora a dal 1° giugno 1998.

Tra il gennaio ed il dicembre del 2013 il G.L. è incorso, sul territorio italiano, in due infrazioni alle norme del Codice della Strada, comportanti una detrazione di punteggio sulla patente pari a 10 punti ciascuna (con conseguente azzeramento del «monte punti» figurativamente disponibile sulla patente, come detto rilasciata in Svizzera).

Per questo motivo, la prefettura di Sondrio, in forza della nota ministeriale emessa ai sensi dell'art. 6-ter, della L. 1° agosto 2003 (come successivamente modificata), ha emanato il provvedimento impugnato davanti a questo Giudice di Pace, con il quale ha inibito in modo assoluto al sig. G. la guida sul territorio italiano per la durata di due anni.

La nota ministeriale e la conseguente ordinanza prefettizia hanno applicato l'art. 6-ter della L. 1° agosto 2003, n. 214, come successivamente modificato dalla legge 29 luglio 2010, n. 120, intitolato «Disposizioni concernenti i titolari di patente rilasciata da uno Stato estero, che così recita: "1. Per i titolari di patente rilasciata da uno Stato estero, che commettono sul territorio italiano violazioni di norme del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, è istituita presso il Centro elaborazione dati (CED) del Dipartimento per i trasporti terrestri del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti una banca dati che è progressivamente alimentata con i dati anagrafici dei conducenti che hanno commesso le infrazioni, associando a ciascuno di essi i punti di penalizzazione secondo le modalità previste dal medesimo decreto legislativo n. 285 del 1992. Le infrazioni sono comunicate allo stesso CED dagli organi di polizia di cui all'art. 12 del citato decreto legislativo n. 285 del 1992 (1).

2. Ai soggetti di cui al comma 1 che hanno commesso nell'arco di un anno violazioni per un totale di almeno venti punti è inibita la guida di veicoli a motore sul territorio italiano per un periodo di due anni. Ove il totale di almeno venti punti sia raggiunto nell'arco di due anni, l'inibizione alla guida è limitata ad un anno. Ove il totale di almeno venti punti sia raggiunto in un periodo di tempo compreso tra i due e i tre anni, l'inibizione alla guida è limitata a sei mesi.

(1) (Comma modificato dall'art. 24, comma 2, lettera a), della legge 29 luglio 2010, n. 120)



2-bis. Il provvedimento di inibizione alla guida, di cui al comma 2, è emesso dal prefetto competente rispetto al luogo in cui è stata commessa l'ultima violazione che ha comportato la decurtazione di punteggio sulla base di una comunicazione di perdita totale del punteggio trasmessa dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il provvedimento è notificato all'interessato nelle forme previste dall'art. 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni ed ha efficacia dal momento della notifica ovvero dal ritiro del documento, se questo è stato disposto contestualmente all'accertamento della violazione. Il provvedimento di inibizione è atto definitivo. Chiunque circola durante il periodo di inibizione alla guida è punito con le sanzioni previste dal comma 6 dell'art. 218 del citato decreto legislativo n. 285 del 1992, e successive modificazioni. In luogo della revoca della patente è sempre disposta un'ulteriore inibizione alla guida per un periodo di quattro anni. In tale ultimo caso, il conducente non residente in Italia è invitato ad eleggere un domicilio sul territorio nazionale, ai fini della notifica del predetto provvedimento (2).

3. Presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito il registro degli abilitati alla guida di nazionalità straniera, al fine di rendere omogenea l'applicazione delle norme e delle sanzioni previste dal presente decreto.»

In estrema sintesi, le disposizioni sopra riportate hanno esteso a tutti i titolari di patente di guida rilasciata da uno Stato estero il sistema della decurtazione dei punti (indipendentemente dalla vigenza o meno nello Stato di appartenenza di un analogo sistema della patente a punti). Ciò significa che il legislatore italiano ha deciso di applicare (sia pure per la sola fase sanzionatoria) il meccanismo della patente a punti a tutti i conducenti che commettono violazioni sul territorio italiano, a prescindere dalla loro nazionalità.

Senonché, una volta esaurito il punteggio, non è previsto alcun sistema di revisione della patente (esame di idoneità tecnica), come invece succede per i titolari di patente italiana. In effetti, il Prefetto del luogo in cui è stata commessa l'ultima violazione, sulla base dell'apposita comunicazione ricevuta dalla competente Direzione del Ministero dell'interno, emette e notifica al conducente (nelle forme di cui all'art. 201 C.d.S.) un provvedimento di inibizione alla guida di veicoli a motore su territorio nazionale, per un periodo inversamente proporzionale a quello occorso per consumare i punti.

Scopo del legislatore era evidentemente quello di non discriminare tra conducente italiano e conducente straniero, evitando che quest'ultimo (in possesso di patente non italiana e non assoggettata al sistema dei punti adottato dal nostro legislatore) potesse continuare a guidare in Italia, a parità di infrazioni commesse, senza subire conseguenza alcuna.

Tuttavia, per quanto si dirà, l'intento di cui sopra pare aver conseguito l'effetto opposto, poiché comporta sul piano applicativo una palese discriminazione a carico di alcuni soggetti e, in particolare dei conducenti (cittadini italiani e *non*) in possesso di patente straniera (soprattutto se residenti in zona di confine), con conseguente amplificazione a loro danno proprio di quegli effetti che la *ratio legis* intendeva invece scongiurare.

Nel caso concreto il sig. G., sia per ragioni di lavoro che per ragioni familiari e personali si trova spesso a dover transitare sul territorio italiano:

- 1) infatti, i figli dello stesso (entrambi minorenni, rispettivamente di anni 15 e 10), abitano con la sua ex compagna a ... (Sondrio), la madre vive a ... (Sondrio) ed il fratello a ... (Sondrio);
- 2) in Italia, inoltre, il ricorrente mantiene le principali amicizie;
- 3) oltretutto egli svolge l'attività di topografo per una ditta con sede in Svizzera, a ..., e il suo lavoro lo porta spesso in Valtellina (Sondrio).

Si evidenzia, per mera completezza espositiva, che la distanza tra ... (Svizzera) e ... (Sondrio) è di circa 36 Km. Inoltre, ... dista dal confine svizzero di ... circa 22 Km, mentre ... (Sondrio) dista dallo stesso confine solo 11 Km circa.

Le disposizioni sopra richiamate (che non sono contenute nel Codice della Strada, bensì in un testo di legge da questo separato) già appaiono, in generale, penalizzanti e discriminatorie nei confronti del conducente munito di patente straniera. Ma ciò vale ancor di più, ad avviso di questo Giudice e per quanto di seguito esposto, per i casi in cui il conducente titolare di patente rilasciata da uno stato estero sia un cittadino italiano (esattamente come nel caso oggetto di giudizio). Questi i motivi:

1) l'art. 6-ter della L. 1° agosto 2003, n. 214, sopra richiamato, non prevede alcun obbligo di comunicazione dell'intervenuta detrazione dei punti a seguito dell'infrazione commessa, ragion per cui, a differenza del conducente munito di patente italiana (al quale la Motorizzazione provvede a comunicare, per ogni infrazione definitivamente accertata, la corrispondente riduzione di punteggio, ai sensi dell'art. 126-bis C.d.S.), al titolare di patente straniera è comunicato unicamente l'ordine di inibizione (e solo una volta che il punteggio è irrimediabilmente esaurito), senza alcun altro preavviso;

(2) (Comma inserito nell'art. 24, comma 2, lettera b), della legge 29 luglio 2010, n. 120 e successivamente modificato dall'art. 23, comma 1, del D.Lgs. 16 gennaio 2013, n. 2)



2) la stessa norma, inoltre, non contempla alcun sistema che consenta al conducente con patente estera di recuperare i punti persi. Per contro il titolare di patente italiana può seguire appositi corsi che gli consentono di recuperare, in tutto o in parte, i punti persi (art. 126-*bis* c. 4<sup>o</sup>, C.d.S.);

3) ancora, una volta esaurito il punteggio, al conducente con patente italiana che voglia tornare a guidare è imposto e consentito il superamento dell'esame di idoneità tecnica (art. 126-*bis*, comma 6<sup>o</sup>, C.d.S.). Ration per cui, una volta espletato positivamente tale incumbente, egli può riprendere a guidare senza necessariamente dover aspettare un periodo di tempo predeterminato. Analoga possibilità non è concessa, invece, al titolare di patente straniera il quale è costretto tout court a non poter guidare in Italia per il tempo predeterminato dalla norma, senza avere alcuna alternativa;

4) in aggiunta, l'art. 126-*bis*, comma 5<sup>o</sup>, C.d.S. riconosce al titolare di patente italiana che non abbia commesso infrazioni per due anni un premio di due punti per ogni biennio fino ad un massimo di dieci punti, con possibilità quindi di totalizzare complessivamente trenta punti sulla patente. Tale beneficio premiale non è invece «concesso» al cittadino italiano in possesso di patente estera.

Nel caso concreto, non avendo il G. in precedenza commesso altre infrazioni, avrebbe avuto a disposizione (laddove in possesso di patente italiana) ulteriori dieci punti e, conseguentemente, il suo punteggio non si sarebbe azzerato.

Il trattamento deteriore riservato al titolare di patente estera pare essere ancor più evidente ed ingiustificato nei casi come quello oggetto del presente giudizio, in cui il conducente/ricorrente è cittadino italiano che vive all'estero in zona di confine ed ha la necessità di transitare con frequenza pressoché giornaliera sul territorio italiano.

Il sig. G.L. non è infatti uno straniero che ha infranto il Codice della Strada mentre si trovava occasionalmente in Italia (magari per mere ragioni di svago). Egli è invece cittadino italiano che, come già detto, risiede e lavora in Svizzera, ma che mantiene il centro principale dei propri interessi famigliari e sociali in Italia e che, anche per fini lavorativi, ha necessità di transitare abitualmente (praticamente ogni giorno) sul nostro territorio nazionale.

Appare quindi profondamente discriminatorio che, in casi del genere, la norma non preveda la possibilità di concedere anche al cittadino italiano titolare di patente estera (al pari di qualsiasi conducente munito di patente italiana) l'opportunità di seguire corsi di recupero o, in caso di azzeramento, di superare un esame di idoneità tecnica (senza dire nuovamente, peraltro, della negazione del premio di due punti per ogni biennio senza infrazioni) che gli consenta di riprendere a guidare senza dover attendere un lasso di tempo assolutamente inconciliabile con quelle che sono le diverse esigenze famigliari, personali, lavorative e persino di svago.

Ciò non significa, beninteso, mandare esente il soggetto (cittadino italiano) munito di patente straniera da alcun tipo di conseguenza, bensì significa parificare il trattamento dello stesso (per quanto concerne la possibilità di guidare sul territorio nazionale) a tutti i conducenti muniti di patente italiana. Vuol dire, in particolare, (a) concedere (anche) al cittadino titolare di patente estera le stesse possibilità di recupero dei punti (con precedente obbligo di comunicazione dell'intervenuta decurtazione a seguito di ogni infrazione) prevista dall'ordinamento per il possessore di patente italiana (che, beninteso, potrebbe anche essere uno straniero) e, (b) in caso di azzeramento, contemplare la possibilità di accedere ad un apposito esame di idoneità superato il quale dovrebbe essere disposta la revoca del provvedimento di inibizione alla guida, indipendentemente dal tempo trascorso; (c) riconoscergli, infine, il trattamento premiale biennale in caso di mancanza di infrazioni o, comunque, un beneficio analogo subordinato, al limite ad un periodo eventualmente più lungo (es. 3/4 anni) senza infrazioni in Italia.

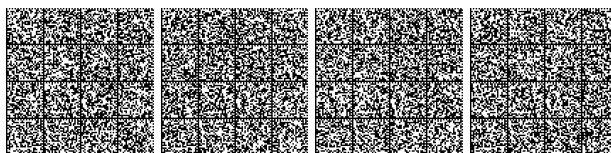
Anche la Prefettura di Sondrio, nel proprio atto di costituzione in giudizio, dubita della legittimità costituzionale della norma sopra richiamata, dal momento che non prevede per i possessori di patente straniera la possibilità di partecipare ai corsi di recupero o alla revisione della patente di guida per azzeramento punti, prevista per i titolari di patente italiana e così conclude «la norma non pare tuttavia prevedere alternative».

#### *Violazione dell'art. 3 della Costituzione.*

Come illustrato in precedenza, nei casi analoghi a quelli oggetto di giudizio, la disparità di trattamento appare evidente se si considera che l'interessato è cittadino italiano al quale, a differenza di tutti gli altri cittadini (e anche stranieri purché titolari di patente italiana) ed a parità di condizioni, non è concesso di usufruire delle possibilità che il C.d.S. prevede in favore dei titolari di patente a punti italiana.

Si configura quindi, sotto questo aspetto, una palese violazione dell'art. 3 della Costituzione, dal momento che, a parità di situazioni, il trattamento discriminatorio sopra evidenziato si risolve in una sorta di «confinamento obbligato» per la durata di due anni in capo al G. (e per tutti quei cittadini che si trovino in situazione analoga alla sua).

Il trattamento deteriore riservato al cittadino italiano in possesso di patente straniera rispetto a quello del conducente in possesso della patente italiana rappresenta, infatti, una irragionevole discriminazione in presenza di situazioni assolutamente omogenee, posto il regime sanzionatorio arbitrariamente ed, incomprensibilmente più afflittivo nei confronti del primo.





Oltretutto, l'impianto normativo di cui all'art. 6-ter della L. 1° agosto 2003, n. 214, presenta una intrinseca incoerenza, contraddittorietà ed illogicità rispetto al contesto normativo esistente. Si consideri, infatti, che il meccanismo della patente a punti viene applicato solo ed esclusivamente in malam partem a carico dei titolari di patente straniera, al quale è preclusa ogni possibilità di rimediare e/o ovviare alla decurtazione del punteggio.

Incoerenza, contraddittorietà od illogicità, sono altresì ravvisabili in rapporto alla complessiva finalità perseguita dal legislatore, che, come esposto in precedenza, era quella di non discriminare tra conducente in possesso di patente italiana ed il conducente titolare di patente estera, consentendo a quest'ultimo di continuare a guidare in Italia anche laddove avesse commesso infrazioni tali (e tante) da comportare l'azzeramento del monte punti previsto dal nostro ordinamento. In effetti, il sistema così ideato ha irragionevolmente creato una «discriminazione al contrario» deviando in tal modo dall'intento principale perseguito in sede legislativa.

Invero, avendo voluto il legislatore introdurre il sistema dei punti anche per le patenti estere (ed essendo persino prevista dalla norma in questa sede scrutinata la costituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti l'istituzione di un'apposita banca dati al fine di rendere omogenea l'applicazione delle norme e delle sanzioni previste dal presente decreto), ragioni di coerenza del sistema e di non discriminazione avrebbero dovuto spingerlo a ritenere applicabile alle stesse l'intero meccanismo previsto per la patente a punti italiana.

*Violazione dell'art. 16 della Costituzione.*

La libertà di circolazione e soggiorno tutelata dall'art. 16 della Costituzione si estrinseca, anche, nel diritto di poter guidare, così da potersi spostare e muovere liberamente, viaggiare, lavorare, esercitare i propri diritti e doveri di padre, di figlio, di compagno.

Il fatto di inibire al ricorrente la guida sul territorio italiano senza avergli preventivamente notificato (perché tale adempimento non è previsto da nessuna norma) alcun provvedimento di decurtazione del punteggio a disposizione — oltre al fatto di non prevedere a suo favore (ed a favore di tutti gli altri cittadini che si trovino nella sua stessa situazione) un sistema di incremento dei punti in caso di mancanza di infrazioni — e, ancor di più, la mancata previsione della possibilità di frequentare corsi di recupero o di sottoporsi, all'occorrenza, ad un apposito esame volto alla verifica della permanenza dei requisiti di idoneità tecnica, significa ridurne in modo discriminatorio, e pertanto ingiustificato ed illegittimo, la libertà personale (sotto il profilo, come detto, della libertà di circolazione e soggiorno).

*Violazione dell'art. 2 della Costituzione.*

Nel caso concreto, l'applicazione della norma sopra richiamata, comporterebbe gravi limitazioni a carico del ricorrente, per il periodo di due anni, sia a livello di attività lavorativa, sia a livello individuale e familiare, con grave ed ingiustificata compromissione di diritti costituzionalmente garantiti a ciascun cittadino — che sarà costretto ad incontrare gravi difficoltà a recarsi in Italia presso i figli minori, per esercitare il suo ruolo di padre, oppure presso i propri genitori, familiari ed amici o per esercitare compiutamente la propria attività lavorativa — con evidente violazione dell'art. 2 della Costituzione.

Si osserva che, pur avendo manifestato il ricorrente, in modo espresso ed esplicito la propria disponibilità a frequentare corsi di recupero o a sottoporsi all'eventuale esame di idoneità — nei tempi e nei modi che la Prefettura, la Motorizzazione civile o il competente Ministero dei trasporti dovessero indicare — non è oggettivamente ravvisabile nel nostro ordinamento una norma che possa consentire siffatta possibilità (costituente altresì un onere) a favore del titolare di patente estera.

Oltretutto, il legislatore pare non avere tenuto nella debita considerazione il fatto che nelle zone di confine è frequentissimo il caso di cittadini italiani in possesso, prevalentemente per ragioni di lavoro (si pensi ai c.d. frontalieri), e quindi per stretta necessità (e non per capriccio), di una patente rilasciata dallo stato estero. Poiché geograficamente il nord Italia confina con numerosi stati, la problematica di cui in questa sede si discute riguarda astrattamente una pluralità di cittadini italiani (vuoi perché in caso di residenza all'estero per più di un anno è sempre richiesta la conversione della licenza di guida, vuoi perché per certe categorie di patenti — ad es. quelle richieste per la guida dei veicoli commerciali — la conversione deve essere immediata). A mero titolo esemplificativo e per rimanere al caso della Svizzera, in base alla legge federale sulla circolazione stradale, debbono chiedere la conversione nella licenza di condurre Svizzera:

1) i conducenti provenienti dall'estero, residenti in Svizzera da 12 mesi e che durante questo periodo non hanno soggiornato per più di tre mesi consecutivi all'estero;

2) le persone che conducono a titolo professionale veicoli a motore immatricolati in Svizzera delle categorie C o D oppure delle sottocategorie C1 o D1 o hanno bisogno di un permesso secondo l'art. 25 (taxi).





*Sulla rilevanza e sulla manifesta non infondatezza della questione.*

La rilevanza presuppone un collegamento giuridico fra norma della cui costituzionalità si dubita e regiudicanda all'esame del giudice.

La questione si palesa rilevante nella fattispecie concreta giacché la stessa ha un'incidenza immediata e diretta sulla questione dedotta in giudizio, dato che la rigida applicazione da parte del Giudicante della norma sopra richiamata incide, elidendoli, su diritti fondamentali della persona costituzionalmente protetti e garantiti livello nazionale e sovranazionale.

Quanto alla non manifesta infondatezza essa appare evidente laddove si consideri che non vi è spazio per procedere ad una interpretazione c.d. adeguatrice della norma censurata, visto e considerato che, da un lato, lo scrivente Giudice non può imporre agli enti competenti (Ministero dei trasporti, Motorizzazione civile, Prefettura) di porre in essere adempimenti non previsti dalla legge e, sotto altro profilo, egli non può sottrarsi alla disposizione di legge procedendo alla semplice disapplicazione della norma reputata illegittima.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23, L. 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, della L. 1° agosto 2003, n. 214, in riferimento alla violazione degli articoli 2, 3 e 16 della Costituzione, nei termini e per le ragioni sopra indicate:*

*1) nella parte in cui non prevede l'obbligo di comunicare ai cittadini italiani titolari di patente estera ogni variazione di punteggio sulla patente ai sensi dell'art. 126-bis c. 3° C.d.S.;*

*2) nella parte in cui non prevede alcun sistema che consenta ai cittadini italiani titolari di patente estera di recuperare i punti ai sensi dell'art. 126-bis c. 4° C.d.S.;*

*3) nella parte in cui non prevede in favore dei cittadini italiani titolari di patente estera che non abbiano commesso infrazioni per due anni un premio di due punti per ogni biennio fino ad un massimo di dieci punti, ai sensi dell'art. 126-bis c. 5° C.d.S.;*

*4) nella parte in cui non prevede che, una volta esaurito il punteggio, al cittadino italiano in possesso di patente estera sia consentito di il superamento dell'esame di idoneità tecnica ai sensi dell'art. 126-bis, comma 6°, C.d.S., che gli permetta di evitare la sospensione della patente/inibizione alla guida.*

*Sospende il giudizio in corso e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente all'attestazione di avvenuta notificazione della presente ordinanza agli organi di seguito indicati.*

*Dispone che la presente ordinanza, di cui è stata data lettura in pubblica udienza, sia notificata a cura della cancelleria al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Sondrio, 7 gennaio 2016

*Il giudice: TERZOLO*

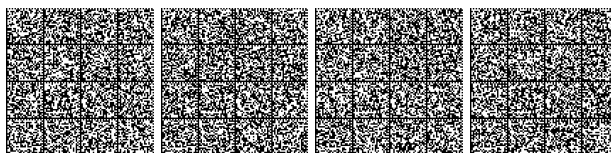
16C00124

N. 87

*Ordinanza del 1° marzo 2016 della Corte di cassazione nel procedimento penale a carico di Gatto Maria ed altre 5*

**Processo penale - Impugnazioni - Sentenza di primo grado contenente statuizione di confisca ex art. 12-sexies del decreto-legge n. 306 del 1992 - Facoltà dei terzi, incisi nel diritto di proprietà per effetto della sentenza, di proporre appello sul solo capo contenente la statuizione di confisca - Mancata previsione.**

– Codice di procedura penale, artt. 573, 579, comma 3, e 593.



## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

## PRIMA SEZIONE PENALE

Composta dagli Ill.mi signori Magistrati:

Dott. Maria Cristina Siotto - Presidente;  
Dott. Antonio Minchella - Consigliere;  
Dott. Raffaello Magi - Rel. Consigliere;  
Dott. Alessandro Centonze - Consigliere;  
Dott. Antonio Cairo - Consigliere,

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da:

Gatto Maria nata il 17 settembre 1966;  
Rao Antonella nata l'8 aprile 1982;  
Rao Palmina nata il 25 giugno 1986;  
Rao Samanta nata il 13 gennaio 1988;  
Alesci Luisella nata il 28 settembre 1971;  
Bellinvia Carmela nata il 24 aprile 1939,

avverso la sentenza n. 510/2013 Corte Appello di Messina, del 28 ottobre 2014;

Visti gli atti, la sentenza e il ricorso;

Udita in Pubblica udienza del 14 gennaio 2016 la relazione fatta dal Consigliere dott. Raffaello Magi;

Udito il Procuratore Generale in persona del dott. Paolo Canevelli, che ha concluso per l'annullamento senza rinvio della sentenza impugnata e la qualificazione delle proposte impugnazioni in appelli incidentali ex art. 322-bis c.p.p.;

*Ritenuto in fatto*

1. — La presente ordinanza è relativa, previa separazione, alla trattazione dei ricorsi preposti da Gatto Maria, Rao Antonella, Rao Palmina, Rao Samanta (in relazione alla confisca disposta anche in danno di Rao Giovanni) Alesci Luisella e Bellinvia Carmela (in relazione alla confisca disposta anche in danno di Ofria Salvatore) avverso la sentenza emessa dalla Corte di Appello di Messina in data 28 ottobre 2014 nei confronti di Bucceri Concetto ed altri.

Con tale sentenza di secondo grado è stata confermata la statuizione di confisca emessa in primo grado dal GUP del Tribunale di Messina (sentenza del 31 ottobre 2012) avente ad oggetto, per quanto qui rileva, numerosi beni formalmente intestati ai soggetti ricorrenti ma ritenuti, di fatto, riferibili agli imputati Rao Giovanni ed Ofria Salvatore (le cui posizioni sono state trattate da questa Corte nel fascicolo principale).

Quanto alle posizioni dei terzi intestatari formali dei beni — qui in rilievo — gli atti di appello sono stati dichiarati inammissibili dalla Corte territoriale, che aveva consentito la partecipazione degli appellanti alle udienze del giudizio di secondo grado in virtù della proposizione di autonomi atti di impugnazione avverso la prima decisione.

In sentenza dette impugnazioni sono state dichiarate inammissibili, posto che non viene ritenuta esistente la legittimazione autonoma dei terzi ad impugnare con appello la decisione sfavorevole emessa in primo grado anche nei loro confronti (*rectius* incidente sul loro diritto di proprietà).

Durante la celebrazione del giudizio di primo grado erano state proposte separate istanze di restituzione dei beni, decise in via cumulativa nella decisione emessa dal GUP.

Da ciò, tuttavia, non può dedursi — per come argomentato in sentenza — l'esistenza di un autonomo potere di impugnazione con diritto di proporre appello in capo ai terzi, posto che — ad avviso della Corte messinese — costoro avrebbero al più potuto impugnare la decisione reiettiva con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 127, comma 7, data la natura di ordinanza — in tale parte — della decisione di primo grado.

Va ricordato, inoltre, che quanto al compendio patrimoniale oggetto di confisca la norma azionata risulta essere quella contenuta nell'art. 12-*sexies*, legge n. 356 del 1992 e succ. mod. (norma introdotta con d.l. n. 399 del 20 giugno 1994, come modificato in sede di conversione dalla legge 8 agosto 1994, n. 501).



In relazione al rapporto tra i soggetti ricorrenti ed i beni confiscati, lo stesso è rappresentato nella decisione di primo grado, nel cui corpo si respingono le istanze di restituzione formulate dai suddetti terzi (con riferimento ai contenuti espressivi del parere contrario trasmesso dal Pubblico Ministero integralmente rieditato in sentenza).

Quanto all'imputato Rao Giovanni rilevano le posizioni del coniuge Gatto Maria e delle figlie Rao Antonella, Rao Palmina, Rao Samanta.

Quanto all'imputato Ofria Salvatore rilevano le posizioni del coniuge Alesci Luisella e della madre Bellinvia Carmela.

I beni oggetto di statuzione di confisca risultano in massima parte intestati formalmente a detti terzi in proprietà.

Trattasi di numerose unità immobiliari urbane, di quote sociali relative a s.r.l., di terreni agricoli, autovetture, mezzi d'opera, il cui elenco risulta riportato nella decisione di primo grado.

Le decisioni di merito hanno ritenuto la sostanziale natura fittizia di dette intestazioni (interposizione di persona), con riferibilità di fatto a Rao Giovanni e Ofria Salvatore (condannati per il delitto di cui all'art. 416-bis cod.pen.) dell'intero patrimonio confiscato ed hanno ritenuto sussistente il parametro normativo della sproporzione tra il valore degli investimenti e la redditività lecita dei diversi nuclei familiari, anche evidenziando la derivazione dei redditi da attività di impresa risultata condizionata, in positivo, dalla appartenenza del Rao e dell'Ofria al sodalizio mafioso oggetto di ricostruzione processuale.

2. — Avverso la decisione di secondo grado, sin qui sinteticamente evocata, hanno proposto ricorso per cassazione, i terzi intestatari di beni sottoposti a confisca Gatto Maria, Rao Antonella, Rao Palmina, Rao Samanta (in riferimento alla posizione di Rao Giovanni) Alesci Luisella e Bellinvia Carmela (in riferimento alla posizione di Ofria Salvatore).

2.1. — Gatto Maria, Rao Antonella, Rao Palmina e Rao Samanta, con unico atto di ricorso, proposto dai difensori muniti di procura speciale, deducono al primo motivo violazione di legge e vizio di motivazione nonché indicano quali norme violate gli articoli 23 e 24 della legge n. 87 del 1953.

Intervenute nel giudizio di appello, le ricorrenti avevano formalmente proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 593 cod. proc. pen. e 12-sexies legge n. 356 del 1992 per contrasto con più disposizioni della Carta, nella parte in cui tali norme escludono l'intervento diretto nel giudizio del titolare dei beni oggetto di sequestro e confisca.

In sintesi, ad essere contestata è la normativa vigente in tema di appello, che esclude la legittimazione ad impugnare la decisione sfavorevole in tema di misure di sicurezza patrimoniali, da parte dei terzi titolari formali di diritti sui beni oggetto di confisca.

Viene evidenziato potenziale contrasto con l'articolo 6 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, in tema di equità del processo, nonché in rapporto agli articoli 3, 24 e 42 Cost., con riferimento generale alla incidenza della decisione sul diritto di proprietà senza possibilità di adeguata tutela all'interno del processo.

In ogni caso si evidenzia che su tale questione di costituzionalità non è intervenuta risposta alcuna da parte della Corte di Appello, né con separata ordinanza né con la sentenza che ha definito il grado (con esclusiva declaratoria di inammissibilità delle proposte impugnazioni).

Da ciò deriverebbe, in tesi, un vizio motivazionale della decisione, per incompletezza.

In ogni caso si ripropone il dubbio di costituzionalità della vigente disciplina normativa, nei termini suddetti.

Al secondo motivo si deduce vizio di motivazione ed erronea applicazione degli articoli 593, 586 e 127 cod. proc. pen.

Nel corpo della decisione di primo grado sono state contestualmente decise istanze di restituzione dei beni in sequestro, in taluni casi proposte dai terzi interessati.

La scelta del giudice di non trattare in via separata — ai sensi dell'art. 127 cod. proc. pen. — tali istanze ha determinato la impossibilità di impugnare la decisione reiettiva, sia con l'appello — dichiarato inammissibile — che con un ipotetico ricorso per cassazione. Tale ricorso non era proponibile avverso la sentenza, stante la previsione ostensiva di cui all'art. 586 cod. proc. pen.

Si ritiene pertanto sussistente un vizio della decisione di primo grado, tale da travolgere le statuizioni di confisca ivi operate.

Al terzo motivo si deduce omessa motivazione sui rilievi difensivi tesi a sostenere la legittimazione dei terzi a partecipare al giudizio di secondo grado.

Si era sostenuta l'impugnabilità della decisione di primo grado ai soli fini di tutela della proprietà. Si era evidenziata, altresì, l'irragionevolezza di una disciplina — come quella vigente — che consente al terzo interessato di impugnare il provvedimento cautelare con il riesame e non la sentenza di primo grado che statuisce sulla confisca nel procedimento principale.



Si era altresì evidenziata la necessità di una parificazione degli strumenti di tutela rispetto ad altri istituti analoghi dell'ordinamento giuridico, quali le misure di prevenzione patrimoniali che, nella configurazione normativa, offrono al terzo titolare di diritti la possibilità di intervenire nel procedimento principale.

Su tali quesiti non è intervenuta risposta alcuna da parte della Corte di Appello, che si è limitata a dichiarare inammissibili le proposte impugnazioni.

Al quarto motivo, in ipotesi di ritenuta ammissibilità del ricorso per cassazione, si deduce vizio di motivazione sulla statuizione di confisca.

Il contenuto del motivo articola doglianze sui profili ricostruttivi di tipo patrimoniale e presuppone la risoluzione delle questioni antecedenti nel senso della ammissibilità del ricorso.

2.3. — Il ricorso proposto da Bellinvia Carmela — a mezzo del difensore e procuratore speciale — risulta strutturato in modo del tutto analogo e pertanto si rinvia alla sintesi sin qui esposta. Vengono riproposte le questioni in punto di legittimazione e i vizi di motivazione della decisione impugnata.

2.4. — Anche il ricorso proposto da Alesci Luisella — a mezzo del difensore e procuratore speciale — propone questioni del tutto analoghe e contesta la omessa motivazione sulle questioni poste in sede di legittimazione, ivi compresa la questione incidentale di legittimità costituzionale. Si compie riferimento, al fine di rafforzare il dubbio di costituzionalità, ai contenuti della Direttiva UE in tema di confisca adottata dal Parlamento europeo in data 3 aprile 2014 ove si prevede espressamente l'impugnabilità del provvedimento di confisca da parte del soggetto interessato.

3. — In sede di discussione orale, il sig. Procuratore Generale ha chiesto l'annullamento senza rinvio della sentenza impugnata limitatamente alla qualificazione di inammissibilità degli atti di appello, con qualificazione di tali atti ai sensi dell'art. 322-*bis* cod. proc. pen. e trasmissione per competenza al Tribunale del Riesame di Messina.

#### *Considerato in diritto*

1. — Ad avviso del Collegio va sollevata, nel caso in esame, questione di legittimità costituzionale — con riferimento al contenuto degli artt. 3, 24, 42, 111 e 117 Cost. — delle previsioni di legge di cui agli articoli 573, 579, comma 3 e 593 cod. proc. pen. nella parte in cui dette norme non prevedono, a favore di terzi incisi nel diritto di proprietà per effetto della sentenza di primo grado, la facoltà di proporre appello sul solo capo contenente la statuizione di confisca.

Sul tema, già introdotto dalle parti ricorrenti, vanno tuttavia operate talune precisazioni di inquadramento giuridico che conducono a riformulare il dubbio di legittimità costituzionale in termini parzialmente diversi — ed aggiuntivi — rispetto alla originaria prospettazione dei ricorrenti.

In tal senso, la norma di cui all'art. 23, legge n. 87 del 1953, nella sua corrente interpretazione (tra le altre, Corte cost. n. 96 del 18 aprile 2012), consente al giudice procedente di provvedere anche *ex officio* ad integrare la prospettazione del dubbio di legittimità costituzionale della disciplina che andrebbe applicata al caso in trattazione, lì dove sia ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione medesima (così, testualmente, la norma indicata: ... l'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza con la quale, riferiti i termini ed i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso; la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata, di ufficio, dall'autorità giurisdizionale davanti alla quale verte il giudizio con ordinanza contenente le indicazioni previste alle lettere *a)* e *b)* del primo comma e le disposizioni di cui al comma precedente ...).

Ciò posto, va dato atto della ricorrenza del primo presupposto di legge, rappresentato dalla rilevanza della questione.

2. — I soggetti terzi, non raggiunti da alcuna imputazione penale (neanche in riferimento alla norma incriminatrice in tema di intestazione fittizia di cui all'art. 12-*quinquies*, legge n. 356 del 1992) e, al contempo, titolari formali del diritto di proprietà su beni confiscati, hanno proposto appello avverso la decisione di primo grado, relativamente al capo contenente la misura di sicurezza della confisca.

Nel corso del giudizio di appello è stata consentita la presenza formale di tali soggetti alle udienze di trattazione mai contenuti delle proprie e rispettive doglianze, essenzialmente rappresentati dalla contestazione in fatto della interposizione di persona e da argomentazioni relative all'assenza di sproporzione tra redditi e valore degli investimenti (argomentazioni potenzialmente utili ad escludere la confiscabilità in rapporto alla disposizione regolatrice) non sono stati oggetto di specifica valutazione, essendo stati dichiarati inammissibili gli atti di appello, come esposto in precedenza.





2.1. — Avverso tale decisione è stato proposto ricorso per cassazione con contestazione della declaratoria di inammissibilità, qui riproponendosi il dubbio di legittimità costituzionale della disciplina normativa processuale (già proposto ma non deliberato in secondo grado) nella parte in cui non prevede espressamente la facoltà di tali soggetti di esperire l'appello.

Tale sequenza, sin qui rievocata, determina la formulazione di un giudizio di rilevanza della questione, per le ragioni che seguono.

2.2. — La declaratoria di inammissibilità degli atti di appello — per come meglio si esporrà in seguito — è stata emessa dal giudice di secondo grado in aderenza ad un univoco indirizzo interpretativo di questa Corte che esclude la possibilità del terzo, proprietario formale del bene confiscato, di proporre tale impugnazione nel procedimento principale.

Si ritiene, infatti, che nel processo penale — ed anche in ipotesi di confisca cd. «estesa» ex art. 12-*sexies* legge n. 356/1992 e succ. mod. — le ragioni proprie di tale soggetto, pur raggiunto da provvedimento con connotazione espropriativa del diritto, possano essere fatte valere mediante la proposizione di impugnazione del provvedimento (cautelare) di sequestro (art. 324 cod. proc. pen.) o nel corso del procedimento di primo grado attraverso la proposizione di separata istanza di restituzione (reclamabile ex art. 322-*bis* cod. proc. pen.), ma non mediante la proposizione di atto di appello, dovendosi — in tal caso — attendere la definizione del giudizio di merito, con esclusiva facoltà di proposizione di incidente di esecuzione ai sensi dell'art. 676 cod. proc. pen.

In tal senso, la ricognizione dei dati normativi ricadenti sul tema (573, 579, comma 3 e 593 cod. proc. pen.) porta a ritenere, secondo il diritto vivente, corretta la statuizione di inammissibilità degli atti di appello, statuizione che non ha dato luogo ad acquiescenza ma nei cui confronti è stato proposto il ricorso per cassazione, anche allo scopo di riproporre il dubbio di legittimità costituzionale della sottesa disciplina.

Vi è pertanto sicura rilevanza della questione posta tramite il ricorso, atteso che le norme di cui questa Corte è chiamata a fare applicazione — nella valutazione dei contenuti della impugnazione qui in esame — porterebbero alla conferma della valutazione di inammissibilità, contrastabile solo attraverso l'eventuale accoglimento del prospettato dubbio di legittimità costituzionale.

Si è più volte affermato, nelle lezioni interpretative di questa Corte di legittimità, che poiché una questione di legittimità costituzionale sollevata nel corso di un giudizio di impugnazione possa essere rilevante è necessario che alle sue sorti sia legata quella di un determinato motivo di impugnazione, sicché l'accoglimento della relativa eccezione (e quindi la pronuncia di illegittimità da parte della Corte costituzionale) si risolva nella fondatezza del correlato motivo di gravame (così Sez. I n. 4391 del 22 ottobre 1993, ric. Tasselli, rv. 195791).

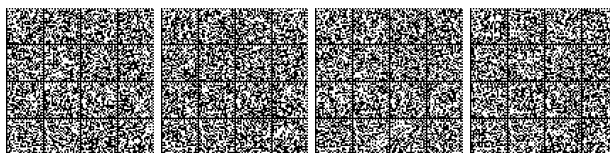
Si è anche precisato, di recente, che il ricorso per cassazione può avere ad oggetto anche soltanto la eccezione d'illegittimità costituzionale della disposizione applicata dal giudice di merito, in quanto comporta comunque una censura di violazione di legge riferita al provvedimento impugnato, sempre che sussista la rilevanza della questione, nel senso che dalla invocata dichiarazione di illegittimità possa conseguire una pronuncia favorevole in termini di annullamento, totale o parziale del provvedimento (così Sez. I n. 409 del 10 dicembre 2008, ric. Sardelli, rv. 242456).

Ora, nel caso in esame il tema proposto riguarda, in particolare, la stessa titolarità del potere di proporre impugnazione tramite appello avverso la decisione di primo grado (l'*an* della facoltà) ed è pertanto evidente che lì dove risulti, all'esito dell'incidente di costituzionalità, fondato il dubbio proposto in termini di legittimità della attuale disciplina (negatoria dell'*an*) la conseguenza immediata sarebbe quella, favorevole ai ricorrenti, di ribaltare il fondamento della decisione impugnata (nel senso della ammissibilità degli atti di appello) con l'ulteriore profilo di inevitabile accoglimento del ricorso per carenza di motivazione sui contenuti specifici delle doglianze (non esaminati in secondo grado in virtù della ritenuta assenza di legittimazione ad impugnare).

Non può pertanto accogliersi la prospettazione conclusiva esposta nella requisitoria del sig. Procuratore Generale (nel senso di riqualificare, previo annullamento parziale della decisione impugnata, gli atti di appello proposti nel procedimento principale quali impugnazioni incidentali ex art. 322-*bis* cod. proc. pen.) posto che tale soluzione risulterebbe corretta esclusivamente in ipotesi di ritenuta irrilevanza o manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità.

In altre parole, la parte privata ha — nel caso in esame — inteso azionare (anche in virtù dei contenuti cumulativi della decisione di primo grado che ha trattato in modo congiunto le doglianze degli imputati e quelle dei terzi) lo strumento dell'appello avverso la sentenza di primo grado (nel procedimento principale), strumento il cui esperimento risulta precluso in virtù delle disposizioni ostative che si contestano sotto il profilo della aderenza ai principi costituzionali.

La riqualificazione della impugnazione (secondo il generale principio espresso dall'art. 568, comma 5 cod. proc. pen.) in appello «incidentale» ai sensi dell'art. 322-*bis* cod. proc. pen., al di là degli evidenti limiti che incontrerebbe sul piano della effettività della tutela (data la definizione con confisca del procedimento principale in primo grado) presuppone la conferma della validità costituzionale della attuale disciplina impeditiva e pertanto non può essere adottata lì dove si opti per la non manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità.





Al contempo, nessun rilievo ha sul tema la diversa opinione espressa in sentenza dalla Corte di Appello (che rievoca in modo improprio la previsione di legge di cui all'art. 127 cod. proc. pen. non applicabile alle istanze di restituzione avverso beni sottoposti a sequestro preventivo in vista della confisca) circa l'impugnabilità della decisione di primo grado con ricorso per cassazione, posto che anche tale opinione — al di là del vizio di inquadramento — presuppone la valutazione di manifesta infondatezza dei prospettato dubbio di legittimità costituzionale.

Va pertanto ritenuto sussistente, per quanto sinora detto, il parametro della rilevanza della questione.

3. — Quanto al profilo della non manifesta infondatezza, vanno rielaborate talune implicazioni sistematiche, rispetto ai contenuti addotti dalle parti.

3.1. — Il primo profilo riguarda la effettiva impossibilità, secondo la corrente interpretazione, del soggetto terzo — inciso dalla confisca nel suo diritto reale — di proporre appello avverso la decisione di primo grado.

Tale assetto interpretativo deriva, secondo la pressoché unanime lettura ermeneutica, da una serie di disposizioni di legge.

Vengono in rilievo, sul tema:

a) il principio di tassatività delle impugnazioni (art. 568, comma 1 cod. proc. pen.), anche per quanto concerne la identificazione dei soggetti legittimati a proporla (art. 568, comma 3, che testualmente recita ... il diritto di impugnazione spetta soltanto a colui al quale la legge espressamente lo conferisce. Se la legge non distingue tra le diverse parti, tale diritto spetta a ciascuna di esse.);

b) la previsione di legge di cui all'art. 573, comma 1 cod. proc. pen. secondo cui l'impugnazione per i soli interessi civili (come indubbiamente andrebbe considerata quella in esame, dato che il provvedimento di confisca incide sul diritto di proprietà del terzo) è proposta, trattata e decisa con le forme ordinarie del processo penale (il che impone la necessità di rinvenire norma facoltizzante nel codice di procedura penale);

c) la previsione di legge dell'art. 579, comma 3 cod. proc. pen. secondo cui l'impugnazione contro la sola disposizione che riguarda la confisca è proposta con gli stessi mezzi previsti per i capi penali;

d) la previsione di legge di cui all'art. 593 cod. proc. pen., nella parte in cui non menziona espressamente tra i titolari della facoltà di proporre appello i soggetti terzi, intestatari formali dei beni assoggettati a confisca in primo grado.

Vengono altresì in rilievo, a fini comparativi, le singole disposizioni che prevedono la facoltà di impugnazione della parte civile (art. 576 cod. proc. pen.) e del responsabile civile (art. 575 cod. proc. pen.) unitamente alla considerazione per cui il soggetto terzo inciso nel diritto di proprietà (a causa di interposizione fittizia) non può ritenersi assimilabile né alla prima che alla seconda categoria soggettiva, atteso che, quanto al responsabile civile, viene in rilievo, essenzialmente, la previsione di legge di cui all'art. 185, comma 2 cod. pen., trattandosi del soggetto tenuto — secondo le leggi civili — a risarcire il danno cagionato dall'imputato.

3.2. — La condizione giuridica del terzo «titolare formale» del bene ritenuto, di fatto, nella disponibilità dell'imputato è pertanto quella di un soggetto che vede «aggredito» in sede penale il suo diritto di proprietà in rapporto agli esiti di una valutazione incidentale — ma necessaria a fini di confisca — di fittizietà della intestazione.

Costui può essere ritenuto co-autore dello specifico reato di intestazione fittizia di cui all'art. 12-*quinquies*, legge n. 356 del 1992 nei soli casi tassativamente indicati in detta previsione di legge (consapevole agevolazione fornita al titolare «reale», al fine di escludere l'applicazione delle previsioni di legge in tema di misure di prevenzione o di realizzare delitti di ricettazione o riciclaggio) ed in tal caso può essere citato in giudizio (medesimo o separato) in qualità di imputato, ma salva detta particolare ipotesi, non è chiamato ad intervenire nel giudizio penale a fini di realizzazione del contraddittorio sulla pretesa fittizietà della intestazione.

In particolare, va ricordato che lì dove la presunta intestazione «di comodo» sia stata posta in essere in favore di prossimi congiunti (come nel caso in esame) l'esistenza di norme — in sede di misure di prevenzione — tese a rendere inutile tale modalità — a fini elusivi — ha portato questa Corte di legittimità ad escludere, in più occasioni, la sussistenza della punibilità in riferimento al reato in parola (si vedano, sul tema, Sez. I n. 17064 del 2 aprile 2012, rv. 253340; Sez. I n. 4703 del 19 novembre 2012, rv. 254528, entrambe evidenzianti la necessità, in casi simili, di valorizzazione di ulteriori elementi di fatto, che evidenzino in concreto la finalità elusiva della particolare disciplina di settore).

Da ciò deriva che la condizione del soggetto (presunto intestatario fittizio) può restare — come nel caso in esame — esente da contestazione penale e la tutela degli interessi civili (diritto di proprietà) non può essere realizzata, in via occasionale e mediata, da una contemporanea assunzione della qualità di imputato per la condotta di intestazione fittizia (circostanza, peraltro, pregiudizievole e non certo auspicata dal destinatario della potenziale ablazione).



Ciò posto, è proprio la considerazione delle ricadute del suddetto principio di tassatività — dei casi e della titolarità dei poteri di impugnazione — ad aver determinato l'orientamento giurisprudenziale che nega a tale soggetto la facoltà di impugnare in appello la decisione (sfavorevole) emessa in primo grado nei confronti dell'imputato e incidente sul diritto di proprietà del terzo.

Tale facoltà, a ben vedere, non sarebbe di per sé preclusa dall'esame dei contenuti normativi riferibili — in quanto tali — agli articoli 573 e 593 c.p.p., norme che facoltizzano la proposizione di impugnazioni per gli interessi civili, anche in relazione «sola» statuizione di confisca, ma viene esclusa in relazione alla necessaria applicazione, posta da tali norme, delle disposizioni contenute nel codice di rito penale, unita alla: *a)* mancanza di una disposizione facoltizzante espressa; *b)* considerazione per cui il soggetto in questione non è «parte» in senso formale del giudizio di primo grado, non essendo prevista la sua citazione (si vedano, tra le molte, Sez. III n. 23926 del 27 maggio 2010, rv. 247797; Sez. 1, n. 47312 dell'11 novembre 2011, rv. 251415; Sez. 6, n. 29124 del 2 luglio 2012, rv. 253180; Sez. III n. 4554 dell'11 dicembre 2007, rv. 238820; Sez. II n. 14146 del 14 marzo 2001, rv. 218641).

Sempre in relazione alle ricadute del medesimo principio di tassatività è stata invece pacificamente ammessa la possibilità di «reazione» di tale soggetto al provvedimento cautelare, ove si realizza il prodromo della confisca, ossia al decreto di sequestro preventivo.

La particolare ampiezza della previsione di legge contenuta nell'art. 322, comma 1 cod. proc. pen., che identifica i titolari della facoltà di impugnazione del sequestro anche nella persona alle quale le cose sono state sequestrate e in quella che avrebbe diritto alla restituzione ha, per costante orientamento, ritenuto ammissibile l'impugnazione cautelare del terzo (proprietario formale) avverso il decreto di sequestro tramite il riesame (art. 324, con ricorribilità per violazione di legge in sede di legittimità). Ciò è avvenuto sia in ipotesi di terzo titolare formale di beni sequestrati ai sensi del citato articolo 12-*sexies* che in rapporto alla posizione dei terzi acquirenti di (prospettata) buona fede in riferimento ad immobili oggetto di lottizzazione abusiva (tra le molte, Sez. III n. 16694 dell'11 marzo 2014, rv. 259803).

Analogamente, la formulazione testuale della previsione di legge di cui all'art. 322-*bis* cod. proc. pen. ha determinato la costante considerazione della facoltà di tale soggetto di proporre — in sede procedimentale — istanze di restituzione del bene, con esperibilità, in caso di diniego, dello strumento dell'appello (anche in tal caso vi è ricorribilità in cassazione dell'eventuale diniego ai sensi dell'art. 325, comma 1 cod. proc. pen.).

3.3. — Dunque, una prima considerazione appare necessaria.

Il soggetto terzo inciso nel diritto di proprietà da un provvedimento di sequestro, pur non essendo «parte formale» del procedimento penale risulta titolare di specifici «diritti procedurali» (in tutta evidenza riconducibili alle ricadute delle previsioni costituzionali di cui agli artt. 24 e 42 Cost.) ed ha il potere di impugnare il provvedimento di sequestro preventivo, in una con la facoltà di presentare autonoma istanza di restituzione al giudice procedente, con potere di impugnazione dell'eventuale diniego.

Tali facoltà sono state peraltro evidenziate proprio in una risalente decisione emessa dal giudice delle leggi (Corte cost. n. 18 del 1996) avente ad oggetto la particolare fisionomia funzionale dell'istituto della cd. «confisca estesa» ex art. 12-*sexies*, norma che in via ordinaria, nella sua dimensione finalistica e nella sua portata applicativa (in ciò differenziandosi dall'ipotesi ordinaria di cui all'art. 240 cod. pen.) pone il tema dimostrativo della «scissione» tra titolarità apparente e potere di fatto sul bene.

In tale decisione, per quanto qui rileva, dopo aver precisato che il legislatore non irragionevolmente (ha) ritenuto di presumere l'esistenza di un nesso pertinenziale tra alcune categorie di reati e i beni di cui il condannato non possa giustificare la provenienza e che risultino di valore sproporzionato rispetto al reddito o alla attività economica del condannato stesso ..., si affermava che ... nel merito delle singole censure non sussiste alcuna violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa, sia per le considerazioni poste a fondamento della sentenza n. 48 del 1994 ove è stata contestata la fondatezza, anche in riferimento all'art. 42 della Costituzione, di consimili rilievi che lo stesso Tribunale ebbe a svolgere sull'istituto del sequestro preventivo e sul relativo procedimento di riesame, sia perché la persona cui i beni sono stati sequestrati può in ogni tempo contestare il provvedimento cautelare e provare l'inesistenza dei suoi presupposti domandando la revoca della misura, con l'ulteriore possibilità di proporre appello avverso la decisione del giudice a norma dell'art. 322-*bis*, cod. proc. pen.

Dunque l'equilibrio tra i valori coinvolti — in chiave di costituzionalità — dal provvedimento di sequestro incidente su beni formalmente intestati a terzi (e non immediatamente percepibili come derivanti dal reato per cui si procede) si ritiene realizzato proprio in rapporto alla — evidenziata — facoltà di impugnazione del sequestro preventivo anche in capo al terzo inciso, nonché in rapporto alla facoltà del medesimo soggetto (oltre che, ovviamente, dell'imputato) di domandare la restituzione, con impugnativa del diniego.

Nessuna lesione rilevante dei diritti di difesa del terzo (in chiave di tutela della proprietà e di giusto processo patri-moniales) può pertanto ritenersi sussistente nella fase del «sequestro preventivo» in virtù della esistenza di specifiche norme facoltizzanti che detta tutela assicurano e realizzano, pur non assumendo il soggetto terzo una veste formale di parte processuale in senso stretto.



4. — Il quadro sin qui delineato, tuttavia, muta con l'emissione della decisione di primo grado, lì dove con la stessa venga disposta la confisca.

La segnalata linea interpretativa, basata sulla osservanza del principio di tassatività, come si è detto, esclude che avverso la sentenza il terzo possa esercitare una autonoma facoltà di impugnazione in secondo grado.

Vi è dunque una «asimmetria» del potere, posto che ci si trova di fronte ad un soggetto che vede «accrescersi» la probabilità di spoliazione e che non ha reale facoltà di «reazione immediata» a siffatta decisione. Il terzo può impugnare il provvedimento cautelare ma non la decisione di primo grado che contiene la statuizione di confisca.

Tale assetto risulterebbe — a parere del Collegio — razionale ed immune da sospetto di illegittimità costituzionale ove fosse effettivamente garantita una costante possibilità, su istanza di parte, di rivalutazione del fondamento giustificativo della statuizione emessa (... in ogni tempo ... per mutuare l'espressione di cui alla decisione Corte cost. n. 18/1996 in precedenza citata).

Ma così non risulta, in virtù della necessaria osservanza — in qualunque procedimento incidentale — dei contenuti della decisione di merito di primo grado.

In particolare, nel settore qui in trattazione, è stato di recente osservato, in modo pienamente condivisibile alla stregua della vigente formazione, da Sez. II n. 5380 del 10 gennaio 2015 (rv. 262283) che in tema di misure cautelari reali, quando sia intervenuta una sentenza di condanna in primo grado, al terzo interessato è precluso — fino alla formazione del giudicato — rivolgersi al giudice della cognizione per far valere i propri diritti sui beni in sequestro.

In tale arresto, nel realizzare una ulteriore ricognizione del tema, si è affermato — tra l'altro — che «... sul punto, questa Corte ha avuto modo di statuire che, quando sia intervenuta una sentenza non irrevocabile di condanna deve escludersi, non solo la possibilità di restituire i beni di cui è stata disposta la confisca, ma anche l'immediata esecutività dei provvedimenti restitutori dei beni sottoposti a sequestro preventivo di cui non sia stata disposta la confisca, potendo quest'ultima intervenire nel successivo grado di giudizio di merito e, ricorrendo l'ipotesi di confisca obbligatoria, anche in sede esecutiva (Sez. I, n. 8533 del 9 gennaio 2013, rv. 254927; Sez. 6, n. 40388 del 26 maggio 2009, rv. 245473).

In sostanza, se nel corso delle indagini preliminari e durante il giudizio di primo grado, il terzo può far valere — dinanzi all'A.G. procedente — i propri diritti sui beni sequestrati, allo stesso è invece precluso di rivolgersi al giudice della cognizione dopo la sentenza non irrevocabile di condanna e fino alla formazione del giudicato di condanna. Non può ammettersi, invero, che la statuizione di confisca contenuta nella sentenza sia posta in discussione — durante la pendenza del processo e al di fuori dello stesso — da un soggetto terzo, che non è parte del rapporto processuale instaurato dinanzi al giudice della cognizione. Ciò non vuol dire che il terzo non possa, dopo la sentenza di condanna che ha disposto la confisca dei beni, tutelare i propri diritti. Egli, a tal fine, dopo il passaggio in giudicato della sentenza di condanna dell'imputato e sempreché la confisca sia divenuta irrevocabile, potrà promuovere apposito incidente di esecuzione dinanzi al giudice di cui all'art. 665.

Dunque, accedendosi a tale interpretazione (in chiave di superamento di un precedente indirizzo che tendeva ad ammettere la rivalutazione in sede incidentale anche durante la trattazione del giudizio di secondo grado, espresso, tra le altre, da Sez. II n. 14146 del 14 marzo 2001), atteso che la stessa appare in linea con il necessario equilibrio «di sistema» tra valenza dei contenuti della decisione di merito emessa in primo grado e possibilità di modifica del provvedimento di confisca solo in sede di procedimento «principale» di appello, il tema della presente decisione risulta essere quello della comparazione tra tale specifico «assetto di tutela» e i principi costituzionali e convenzionali.

In particolare, risulta necessario apprezzare se la «intermittenza» della tutela accordata al terzo (possibile impugnazione del decreto di sequestro/ possibile formulazione di istanze restitutorie durante il giudizio di primo grado/ facoltà di proporre incidente di esecuzione dopo il formarsi del giudicato) sia razionalmente giustificata e compatibile con i principi del giusto processo o sia punto da sottoporre a scrutinio in chiave di compatibilità costituzionale.

La verifica di compatibilità va peraltro estesa ai contenuti delle norme poste dalla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost.), per come gli stessi risultano interpretati dalla CEDU.

In tal senso, come è stato più volte ribadito dal giudice delle leggi «... a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007 questa Corte ha costantemente ritenuto che le norme della Convenzione — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione — integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali ...; nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della Convenzione, quindi, il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di un'interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica (sentenze n. 236 e n. 113 del 2011; n. 93 del 2010 e n. 331 del 2009).



Se questa verifica dà esito negativo e il contrasto non può essere risolto in via interpretativa, il giudice comune, non potendo disapplicare la norma interna né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la Convenzione, nella interpretazione che ne ha fornito la Corte di Strasburgo, e pertanto con la Costituzione, deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo una questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., ovvero all'art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta. (Coste Cost. n. 264 del 2012).

5. — Ciò posto, non apparendo praticabile, alla luce di quanto sinora esposto, un assetto interpretativo diverso — ad avviso del Collegio — la non manifesta infondatezza della questione si concretizza per le ragioni che seguono.

Vengono in rilievo più profili, che si esporranno partitamente ma la cui valenza va ovviamente ritenuta frutto di una interrelazione.

5.1. — La questione concerne il rispetto del contenuto degli articoli 3, 24, 42 e 111 della Costituzione, nonché la previsione dell'art. 117 Cost., in riferimento a quanto previsto dagli articoli 6, comma 1, 13 e 1 prot. add. della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (ratificata con legge n. 848 del 4 agosto 1955).

5.2. — Un primo profilo è di natura comparativa tra la posizione del terzo (intestatario formale) raggiunto da sequestro funzionale a confisca «estesa» (art. 12-*sexies*) e quella del terzo raggiunto da sequestro funzionale a confisca di prevenzione (attuale art. 20, comma 1 del d.lgs. n. 159 del 2011).

In entrambe le previsioni di legge viene in rilievo l'ipotesi di scissione tra titolarità formale del bene (il terzo) e sua disponibilità di fatto (l'imputato o il proposto).

Nel primo caso (art. 12-*sexies*) il terzo titolare di diritto reale è, come si è detto, portatore di specifiche facoltà procedurali che realizzano tutela durante la fase delle indagini preliminari, nel corso del giudizio di primo grado e in sede di esecuzione (nel modo che verrà in seguito analizzato).

Nel secondo caso (art. 20, d.lgs. n. 159/2011) il terzo esplica il suo diritto al contraddittorio, alla difesa e alla prova sin dalla fase del procedimento di primo grado ed è ritenuto titolare del potere di impugnazione avverso la decisione di primo grado (art. 23, comma 2: i terzi che risultino proprietari o comproprietari dei beni sequestrati, nei trenta giorni successivi alla esecuzione del sequestro sono chiamati dal Tribunale ad intervenire nel procedimento, con decreto motivato che contiene la fissazione della udienza in camera di consiglio; comma 3 all'udienza gli interessati possono svolgere le loro deduzioni con l'assistenza di un difensore, nonché chiedere l'acquisizione di ogni elemento utile ai fini della decisione sulla confisca ...; art. 27, comma 1 ... i provvedimenti [decisori di primo grado] sono comunicati ... agli interessati.).

Vi è dunque obiettiva diversità del livello di tutela offerto dall'ordinamento al medesimo diritto, quello di proprietà, nelle due ipotesi considerate.

La diversità essenziale concerne l'articolazione — in sede di prevenzione — di un vero e proprio diritto di partecipazione al procedimento di primo grado (in luogo della mera facoltà di proporre impugnazione avverso il sequestro e/o successiva istanza — fuori udienza — tesa alla restituzione del bene) e di un autonomo potere di impugnazione del provvedimento conclusivo del giudizio di primo grado (in luogo della assenza di tale facoltà, surrogata dalla titolarità di un potere di sollecitazione alla rivalutazione del giudicato).

È evidente che tale diversità potrebbe — in tesi — giustificarsi con il diverso contenitore procedimentale, rappresentato nel primo caso dal processo penale (avente prioritaria finalità di stabilire la colpevolezza o l'innocenza dell'imputato sul fatto contestato) e nel secondo caso dal procedimento di prevenzione (finalizzato ad una ricostruzione degli indici di pericolosità soggettiva, cui accede la confisca in chiave di misura con portata di neutralizzazione degli effetti della accertata pericolosità, come di recente ribadito da S.U. n. 4880 del 2015 ric. Spinelli).

Tuttavia tale distinzione, se ha potenziale rilievo nei confronti della conformazione di tutela complessivamente accordata dall'ordinamento al soggetto «destinatario» in via prioritaria dell'azione pubblica (imputato/proposto) perde fondamento sistematico ove vengano in rilievo — come nel caso in esame — le posizioni dei soggetti terzi, soggetti estranei tanto al reato (per definizione) che alla dinamica di invero della pericolosità (in prevenzione).

Ciò in particolare ove si ponga mente alla particolare natura dello strumento della confisca «estesa» (art. 12-*sexies*), sul cui statuto normativo questa Corte di legittimità è più volte intervenuta — anche in tempi recenti — al fine di evidenziare, ferme restando talune difformità di disciplina (ribadite da Sez. U. n. 33451/2014 ric. Repaci), la comune radice funzionale e finalistica con la confisca di prevenzione proprio in tema di tutela dei terzi, in quel caso titolari del diritto di credito (si vedano tra le altre Sez. I n. 26527 del 20 maggio 2014, rv. 259331 e Sez. I n. 21 del 19 settembre 2014, dep. 5 gennaio 2015, rv. 261712, tese a parificare la tutela offerta in punto di riconoscibilità e conseguenze della buona fede del creditore secondo la procedura introdotta espressamente dagli artt. 52 e ss. del d.lgs. n. 159 del





2011). A ciò si aggiunge il dato, anch'esso rilevante, rappresentato dal fatto che il livello più esteso di tutela dei diritti partecipativi (in favore del terzo inciso) si colloca nell'area del procedimento di prevenzione, caratterizzato — per altri profili — da conformazione del diritto di difesa recessiva rispetto a quella offerta dal legislatore nel procedimento penale (si veda il tema del rilievo del vizio di motivazione in sede di legittimità, escluso nel solo procedimento di prevenzione).

Pur nella consapevolezza, pertanto, del rilievo del differente «statuto normativo» complessivo del procedimento applicativo della misura di prevenzione (ribadito da Corte cost. n. 106 del 2015 in rapporto a diverso tema) va qui precisato che tale differenza di inquadramento è da ritenersi fattore di ragionevole diversificazione degli ambiti di tutela in rapporto alla conformazione del diritto di difesa del soggetto proposto (verifica della pericolosità e non della colpevolezza, fermo restando che in una evoluta concezione del giudizio di pericolosità lo stesso non può prescindere dalla dimensione cognitiva che imponga come base della prognosi l'accertamento di fatti concreti) mentre il caso in esame concerne la comparazione delle facoltà processuali dei soggetti terzi, incisi nel diritto di proprietà. Già sotto tale profilo, pertanto, si evidenzia un dubbio in termini di ragionevolezza complessiva della diversificazione di trattamento di posizioni sostanziali analoghe, ai sensi dell'art. 3 Cost.

5.3. — Non vi è dubbio — restando sul profilo comparativo — che mentre in sede di giudizio penale di primo grado l'assenza della qualità formale di «parte» in capo al soggetto terzo potrebbe dirsi congruamente bilanciata — sul piano della legalità costituzionale quanto a difesa della proprietà — dalla esistenza di una facoltà di sollecitazione alla restituzione (e fermo restando che, in tale ambito, il legislatore pare percorrere la strada della parificazione vera e propria, visti i contenuti testo del disegno di legge AC 1138 ed altri, approvato dalla Camera, con particolare riguardo all'art. 27, teso a realizzare la modifica del testo dell'art. 12-*sexies* nel senso dell'obbligo di citazione nel giudizio di cognizione dei terzi titolari di diritti reali o personali di godimento sui beni sequestrati) la totale assenza di poteri e facoltà di tali soggetti nel periodo che va dalla decisione di primo grado alla definitività della sentenza non appare razionalmente giustificata, ove posta in comparazione con il sistema delle misure di prevenzione ed anche in riferimento ai contenuti delle norme sovranazionali.

Ciò in rapporto alla complessiva «qualità» della tutela — rispetto ai valori in gioco — cui si unisce la considerazione dei limiti temporali al suo esercizio (post giudicato, una volta definito il giudizio di primo grado) ed alla particolare conformazione dell'incidente di esecuzione, adattato — in tal caso — a mezzo straordinario di impugnazione, peraltro in chiave di riequilibrio della mancata partecipazione al procedimento di uno dei destinatari (quello formale) del provvedimento ablativo.

Ferma restando, infatti, la discrezionalità legislativa — nel senso che la parificazione delle forme di esercizio della tutela perseguita nel citato disegno di legge potrebbe non essere ritenuta come scelta costituzionalmente obbligata (ma detta opzione appare, di certo, in linea con i contenuti della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato, con obbligo di adeguamento interno di prossima scadenza, specie per quanto concerne le garanzie di cui all'art. 8 in tema di ricorso effettivo e di potestà di impugnazione del provvedimento di confisca, facoltà estese ai terzi in modo espresso) va affermato che la «sospensione» della tutela in secondo grado, derivante dalla omessa previsione in capo al terzo del potere di impugnare la sentenza determina ulteriore dubbio di lesione del parametro della effettività del diritto di difesa (artt. 24 e 42 Cost.) nonché dei principi di cui agli artt. 6, comma 1, 13 e 1, prot. 1 Convenzione Europea, per come interpretati dalla CEDU.

In particolare, la mancata possibilità di contestare il fondamento della decisione di confisca nel giudizio principale di secondo grado, come si è detto, pone tale categoria di soggetti (in tesi portatori di ragioni autonome di critica, correlate alla dimostrazione di non fittizietà dell'acquisto del diritto) come titolari di una sorta di opposizione «postuma», da esercitarsi in sede esecutiva.

Ciò invero, già sul piano della razionalità del giudizio e della efficacia dell'amministrazione della giustizia è un dato antagonista rispetto ai caratteri ordinari della decisione di secondo grado, posto che frammenta l'unitarietà della valutazione su una fattispecie complessa (come quella della confisca estesa) ed espone il giudicato ad un rischio di revoca per la sua inopponibilità al terzo (in ipotesi di fondamento della opposizione esecutiva) ed, in ogni caso, ad una precarietà dei suoi effetti, spesso — di fatto — paralizzanti per lungo tempo dalla mera esistenza di incidenti di esecuzione proposti da terzi titolari di diritti su beni oggetto di confisca definitiva penale.

Ma, al di là di tale aspetto (pur rilevante) è da dirsi che la dimensione ontologica dell'incidente di esecuzione (strumento nato con finalità ben diverse, ferma restando la sua opportuna flessibilità) non assicura la pienezza dei diritti difensivi, posto che da un lato realizza solo in via mediata il diritto alla prova del soggetto istante (nei limiti di cui all'art. 666, comma 5 cod. proc. pen., su cui in termini generali v. Sez. I, n. 3605 del 24 settembre 1993, rv. 195342) ed in ogni caso, nella sua dimensione cognitiva, risulta indubbiamente influenzato dalla esistenza della decisione irrevocabile posta a monte, nel cui ambito ben potrebbero essere state presi in esame — senza contraddittorio effettivo con il



titolare formale del diritto di proprietà — profili di ricostruzione probatoria e valutativi rilevanti anche in rapporto alla condizione giuridica del terzo, in potenziale violazione del principio del contraddittorio inteso come garanzia partecipativa del soggetto interessato ai momenti di elaborazione probatoria (di cui all'art. 111 Cost.).

È evidente, sul punto, che pur nella sensibilità interpretativa emersa sul piano delle modalità di trattazione della udienza (Corte cost. n. 109 del 15 giugno 2015) di opposizione ex art. 667, comma 4 cod. proc. pen., con facoltà della parte opponente di richiedere la trattazione in pubblica udienza (nel caso che ha dato luogo a tale intervento si trattava, tra l'altro, di confisca disposta in sede esecutiva nei confronti di soggetto terzo) e pur in presenza di orientamenti interpretativi di questa Corte (v. Sez. I n. 30738 del 20 giugno 2013, rv. 256633) tesi ad evidenziare la necessità, pure in sede esecutiva, di assicurare — in simili casi — l'ingresso nel quadro cognitivo di nuovi elementi di fatto, tenendosi conto della precedente assenza di contraddittorio effettivo con il terzo, l'incidente di esecuzione è strumento che sconta, sul piano della effettività della tutela dei diritti del terzo, la sua natura sistematica e funzionale, ben diversa da quella di una impugnazione straordinaria o di una opposizione di terzo al provvedimento definitivo.

Inoltre, va evidenziato il rilievo, in chiave di effettività complessiva dello strumento, del dato temporale di «sospensione» della tutela.

L'incidente di esecuzione presuppone — come si è detto — la definitività della sentenza emessa *inter alios*, lì dove la tutela da accordarsi al terzo, specie sulla base delle norme convenzionali, deve avere carattere di effettività e tempestività nell'ambito di una lettura delle norme che impone il necessario raccordo tra quanto previsto dall'art. 1, prot. 1 Conv. (in tema di protezione della proprietà) e le linee essenziali espresse negli artt. 6, comma 1 e 13 della Convenzione in tema di giusto processo ed effettività dei rimedi, con rilievo di tale contrasto anche ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost., per quanto detto in precedenza.

Tale raccordo sistematico, espresso sul tema della difesa della proprietà in diverse occasioni nelle decisioni della CEDU, sia in rapporto alla posizione del soggetto titolare dei beni e sottoposto in via diretta al procedimento (v. Sez. II, 4 marzo 2014, Grande Stevens ed altri contro Italia, par. 188 ove si afferma — con citazione di ulteriori precedenti — che nonostante il silenzio dell'art. 1 del Prot. 1 in materia di esigenze procedurali, le procedure applicabili nel caso di specie devono offrire alla persona interessata una adeguata opportunità di esporre i suoi argomenti alle autorità competenti allo scopo di contestare effettivamente le misure che ledono i diritti sanciti da tale disposizione) che in riferimento alla posizione del terzo, in via generale (di recente, Sez. IV 4 marzo 2014 Microintellect Ood c. Bulgaria) ed in particolare nel caso del terzo intestatario di beni sottoposti a confisca di prevenzione nel sistema italiano (in particolare Sez. II 5 gennaio 2010, Bongiorno e altri contro Italia, in particolare ai paragrafi 48 e 49 in tema di effettività della garanzia giurisdizionale accordata ai soggetti terzi) impone di ritenere sussistente un dubbio di «adeguatezza» dell'attuale disciplina, sia in riferimento ai caratteri strutturali dell'incidente di esecuzione che in rapporto alla dilatazione temporale della tutela apprestata.

In tal senso, non appare di ostacolo alla prospettazione del dubbio di costituzionalità l'eventuale attribuzione al soggetto terzo (in ipotesi di fondatezza) della facoltà di proporre l'impugnazione principale in secondo grado (appello) pur non rivestendo la qualità formale di parte nel giudizio di primo grado.

Si è già evidenziato, infatti, che fermo restando l'esercizio della discrezionalità legislativa per come attualmente *in itinere* (è evidente che l'attribuzione della qualità di parte necessaria in primo grado risolverebbe la questione a monte, consentendo in via ordinaria l'impugnazione della sentenza) già allo stato attuale della normativa il soggetto terzo (titolare formale di diritto reale) pur non essendo «parte» del giudizio è titolare di specifiche facoltà procedurali che ne consentono un intervento in più momenti del procedimento (impugnazione incidentale, istanza di restituzione) a dimostrazione della ricorrenza dell'interesse partecipativo, facoltà che peraltro consentono di ritenere non affetta da evidenti ragioni di sospetto di incostituzionalità la disciplina del giudizio di primo grado.

Da ciò deriva la tollerabilità, sul piano sistematico, della attribuzione — in tesi — di una facoltà di critica immediata alla decisione di primo grado, anche allo scopo di realizzare un unico momento di apprezzamento delle ragioni poste a base della ablazione patrimoniale in un contesto ispirato al contraddittorio effettivo con i diversi soggetti portatori di interessi neutralizzanti rispetto ai contenuti della decisione (imputato e terzo). È evidente che un assetto del genere porterebbe implicazioni sul terreno del diritto alla parziale rinnovazione istruttoria (art. 603 cod. proc. pen.) da valutarsi in via interpretativa, ma tale aspetto non può ritenersi ostativo rispetto alla formulazione — qui espressa — di un potenziale conflitto della vigente disciplina con più parametri costituzionali.

6. — Anche in rapporto al contenuto delle argomentazioni sin qui operate va pertanto, sollevata questione di legittimità costituzionale, nei termini e con le conseguenze di cui al dispositivo.



*P. Q. M.*

*Vista la legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, solleva, anche di ufficio, questione di legittimità costituzionale — con riferimento agli artt. 3, 24, 42, 111 e 117 Cost. — degli articoli: 573, 579, comma 3 e 593 cod. proc. pen. nella parte in cui dette norme non prevedono, a favore di terzi incisi nel diritto di proprietà per effetto della sentenza di primo grado, la facoltà di proporre appello sul solo capo contenente la statuizione di confisca.*

*Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone altresì che a cura della Cancelleria l'ordinanza sia notificata ai ricorrenti, al Procuratore Generale, al Presidente del Consiglio dei ministri nonché ai Presidenti delle due camere del Parlamento.*

Così deciso il 14 gennaio 2016.

*Il Presidente:* SIOTTO

*Il Consigliere estensore:* MAGI

16C00125

N. 88

*Ordinanza del 14 gennaio 2016 del Tribunale di Nola nel procedimento penale a carico di S.G.*

**Reati e pene - Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto - Mancata estensione alla fattispecie di cui all'art. 648, comma secondo, cod. pen..**

- Codice penale, art. 131-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67).

## TRIBUNALE DI NOLA

### ORDINANZA EX ART. 23 DELLA LEGGE N. 53/1987

Il giudice monocratico dott. Lucia Minauro, letti gli atti relativi al procedimento a carico di S.G., nato il ..... a ..... ed ivi elettivamente domiciliato alla ....., difeso di fiducia dall'avv. Vincenzo Miele.

Imputato:

*a)* in ordine al reato previsto e punito dall'art. 474 del codice penale, perché deteneva per la vendita, poneva in vendita o metteva altrimenti in circolazione prodotti industriali muniti di marchi e segni distintivi contraffatti e segnatamente:

- n. 19 astucci riportanti il marchio contraffatto S.S.C. Napoli;
- n. 6 astucci riportanti il marchio contraffatto Winx;
- n. 4 astucci riportanti il marchio contraffatto Spiderman;
- n. 2 astucci riportanti il marchio contraffatto Ben10;

*b)* in ordine al reato previsto e punito dall'art. 648 del codice penale perché al fine di trarne profitto acquistava o comunque riceveva gli astucci di cui al capo a oggetto di sequestro del 4 settembre 2009, di sicura illecita provenienza in quanto contraffatti.

Accertato in Pollena Trocchia il 4 settembre 2009.



## OSSERVA

## RILEVANZA DELLA QUESTIONE

In fatto la vicenda oggetto del procedimento in epigrafe indicato può essere sinteticamente riassunta nei termini che seguono.

Nel corso di un controllo effettuato in data 4 settembre 2009 da personale della Guardia di finanza di Napoli, S.G. veniva trovato in possesso degli astucci contraffatti di cui al capo di imputazione (n. 19 astucci riportanti il marchio contraffatto S.S.C. Napoli, n. 6 astucci riportanti il marchio contraffatto Winx, n. 4 astucci riportanti il marchio contraffatto Spiderman, n. 2 astucci riportanti il marchio contraffatto Ben10), detenuti per la vendita, in quanto esposti su di un banchetto al mercato rionale.

Tali essendo i fatti oggetto del giudizio, con riferimento alla contestazione di cui al capo *b)* appariva riconoscibile all'imputato la circostanza attenuante del fatto di particolare tenuità di cui all'art. 648, comma 2 del codice penale, circostanza che deve essere valutata con riguardo a tutte le componenti soggettive e oggettive del fatto medesimo, e cioè non solo con riguardo alla qualità delle res ricettate o ai soli profili patrimoniali, ma anche alla loro entità, alle modalità dell'azione, ai motivi della stessa, oltre che alla personalità del colpevole e alla condotta complessiva da quest'ultimo posta in essere (*cf.* Cass., II, 6 febbraio 1998; Cass. II, 29 novembre 1999: «Ai fini dell'applicazione dell'attenuante speciale, l'aspetto patrimoniale non è né esclusivo, né decisivo, giacché la nozione in parola investe tutti gli elementi integrativi del fatto reato, ossia le modalità esecutive, l'entità dell'oggetto ricettato, la personalità del reo e la potenzialità del danno derivante dalla circolazione della cosa ricettata» e Cass. Sez. Un. 12 luglio 2007, n. 35535: «La valutazione ai fini dell'attenuante del danno patrimoniale di speciale tenuità non deve avere riguardo soltanto al valore economico della cosa ricettata, ma deve fare riferimento a tutti i danni oggettivamente prodotti quale conseguenza diretta del fatto reato, la cui consistenza deve essere apprezzata in termini oggettivi e nella globalità degli effetti»).

Nella specie, il perseguimento od il conseguimento da parte dell'imputato di un lucro di speciale tenuità, la produzione, a detrimento delle parti offese, di un evento dannoso o di una situazione di pericolo ancora di speciale tenuità, i dati relativi alla personalità del prevenuto (soggetto incensurato), il non rilevante numero di pezzi contraffatti acquistati, lo scarso valore venale della merce medesima e le modalità della vendita presso un mercatino rionale erano tutti elementi convergenti verso la concessione all'imputato dell'attenuante in questione.

Doveva così farsi applicazione della norma di cui all'art. 648, comma 2 del codice penale.

Nondimeno, il fatto appariva a questo giudice, per le stesse ragioni sopra espresse, riconducibile alla speciale causa personale di non punibilità per particolare tenuità del fatto disciplinata dall'art. 131-*bis* del codice penale, disposizione introdotta dal decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28.

La detta normativa; applicabile anche ai reati commessi prima della sua entrata in vigore in forza del principio di cui all'art. 2, 4° comma, codice penale, prevede che «Nei reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena, la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'art. 133, primo comma, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale.

L'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità, ai sensi del primo comma, quando l'autore ha agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà, anche in danno di animali, o ha adoperato sevizie o, ancora, ha profittato delle condizioni di minorata difesa della vittima, anche in riferimento all'età della stessa ovvero quando la condotta ha cagionato o da essa sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona.

Il comportamento è abituale nel caso in cui l'autore sia stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza ovvero abbia commesso più reati della stessa indole, anche se ciascun fatto, isolatamente considerato, sia di particolare tenuità, nonché nel caso in cui si tratti di reati che abbiano ad oggetto condotte plurime, abituali e reiterate.

Ai fini della determinazione della pena detentiva prevista nel primo comma non si tiene conto delle circostanze, ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale. In quest'ultimo caso ai fini dell'applicazione del primo comma non si tiene conto del giudizio di bilanciamento delle circostanze di cui all'art. 69.

La disposizione del primo comma si applica anche quando la legge prevede la particolare tenuità del danno o del pericolo come circostanza attenuante».

Ciò posto, nel caso di specie, sussistevano, nel merito, i presupposti per l'applicazione della normativa citata; tuttavia la pena massima prevista per il reato circostanziato ex art. 648, comma 2 del codice penale, risultava superiore ai limiti edittali fissati dal citato art. 131-*bis* del codice penale. Infatti, il reato ascritto all'imputato al capo *b)*, ritenuta





l'attenuante di cui all'art. 648, comma 2 del codice penale, è punito con la pena della reclusione fino a sei anni e non rientra, dunque, *quoad poenam*, nell'ambito di applicabilità della nuova previsione. Nondimeno, le modalità della condotta, non particolarmente allarmanti, non apparivano a questo giudice connotate da aspetti di peculiare gravità; infatti, come già si è avuto di modo di osservare, l'entità del danno arrecato alle persone offese (art. 133, 1° comma, n. 2, codice penale) era, oggettivamente, di particolare tenuità e trattavasi poi, con tutta evidenza, atteso anche lo stato di incensuratezza dell'imputato, di una condotta illecita occasionale. L'unico ostacolo all'applicabilità della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale, si rivelava dunque il massimo edittale di sei anni previsto dall'art. 648, comma 2 del codice penale.

#### NON MANIFESTA INFONDATEZZA

Questo giudice dubita che il nuovo assetto normativo venutosi a creare con l'introduzione dell'art. 131-*bis* del codice penale, con riferimento al delitto circostanziato di cui all'art. 648, comma 2 del codice penale, sia conforme ai parametri costituzionali fissati dagli articoli 3, 13, 25, 27 Cost.

Appare infatti evidente che l'elevato limite massimo edittale previsto in caso di riconoscimento dell'ipotesi attenuata di cui all'art. 648, comma 2 del codice penale, impedendo l'applicazione dell'art. 131-*bis* del codice penale, comporta, nell'applicazione pratica della nuova causa di non punibilità, un inevitabile, ingiustificato, diverso trattamento di ipotesi astrattamente configurabili come di particolare tenuità, che non appare sorretto da valori rispondenti ad un principio di ragionevolezza legislativa. Come dimostra la pratica giudiziaria, fatti astrattamente gravi, in quanto severamente sanzionati dal legislatore, a volte si manifestano in concreto scarsamente offensivi e fatti, astrattamente non gravi perché puniti lievemente dal legislatore, in concreto ledono seriamente il bene giuridico protetto. A tal proposito, va innanzitutto rilevato che la nuova causa di non punibilità è astrattamente applicabile a diversi reati di sicuro maggiore allarme sociale rispetto alla ipotesi attenuata della ricettazione ex art. 648, comma 2 del codice penale, norma che, nella pratica giudiziaria, viene applicata in relazione a fattispecie concrete scarsamente offensive (si pensi alla classica ipotesi di ricettazione di cellulare di modico valore economico). Tra i reati sanzionati con limiti edittali inferiori nel massimo a cinque anni e che rientrano nell'ambito di applicabilità della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale, almeno astrattamente, ed esemplificando, risulterebbero invece ricomprese le fattispecie di: abbandono di persone minori o incapaci (art. 591, comma 1 del codice penale); abusivo esercizio di una professione (art. 348); abuso dei mezzi di correzione o di disciplina (art. 571 del codice penale); abuso d'ufficio (art. 323 del codice penale); accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico (art. 615-*ter*); adulterazione o contraffazione di cose in danno della pubblica salute (art. 441 del codice penale); appropriazione indebita (art. 646 del codice penale); arresto illegale (art. 606 del codice penale); assistenza agli associati — anche mafiosi — (art. 418, comma 1 del codice penale); attentato a impianti di pubblica utilità (art. 420 del codice penale); attentati alla sicurezza dei trasporti (art. 432 del codice penale); atti osceni (art. 527 del codice penale); commercio o somministrazione di medicinali guasti (art. 443 del codice penale); commercio di sostanze alimentari nocive (art. 444 del codice penale); corruzione di minorenni (art. 609-*quinquies*, comma 1 del codice penale), crollo di costruzioni o altri disastri dolosi (art. 434, comma 1 del codice penale); corruzione (art. 318 del codice penale), danneggiamento (art. 635 del codice penale); detenzione di materiale pornografico (art. 600-*quater* del codice penale); deviazione di acque e modifiche dello stato dei luoghi (art. 632 del codice penale); diffamazione (art. 595 del codice penale); esercizio arbitrario delle proprie ragioni con violenza (articoli 392-393 del codice penale); evasione (art. 385 del codice penale); fabbricazione o detenzione di materie esplodenti (art. 435 del codice penale); false informazioni al P.M. (art. 371-*bis*); falsità materiale del P.U. (art. 477 del codice penale), favoreggiamento personale (art. 378 del codice penale); favoreggiamento reale (art. 379 del codice penale); frode informatica (art. 640-*ter*, commi 1-2 del codice penale); frode in emigrazione (art. 645, comma 1 del codice penale), frode nelle pubbliche forniture (art. 356), frode processuale (art. 374 del codice penale), frodi contro le industrie nazionali (art. 514 del codice penale), frode nell'esercizio del commercio (art. 515 del codice penale), furto (art. 624 del codice penale); impiego dei minori nell'acconciaggio (art. 600-*octies* del codice penale); incesto (art. 564, comma 1 del codice penale); indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-*ter*); insolvenza fraudolenta (art. 641 del codice penale); interferenze illecite nella vita privata (art. 615-*bis*); interruzione di pubblico servizio (art. 331 del codice penale); intralcio alla giustizia (art. 377 del codice penale), introduzione nello Stato e commercio di prodotti falsi (art. 474 del codice penale); istigazione a delinquere (art. 414 del codice penale); lesione personale (art. 582 del codice penale); maltrattamento di animali (art. 544-*ter*); malversazione a danno dei privati (art. 315 del codice penale); malversazione a danno dello Stato (art. 316-*bis*); mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice (art. 388 del codice penale); minaccia (art. 612 del codice penale); occultamento di cadavere (art. 412 del codice penale); oltraggio a



P.U. (art. 341-*bis*); oltraggio a un magistrato in udienza (art. 343 del codice penale), omessa denuncia di reato da parte del P.U. (art. 361); omissione di referto (art. 365 del codice penale); omissione di soccorso (art. 593 del codice penale); patrocinio o consulenza infedele (art. 380 del codice penale); peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316 del codice penale); possesso e fabbricazione di documenti di identificazione falsi (art. 497-*bis*, comma 1); procurata evasione (art. 386, comma 1); procurata inosservanza di pena (art. 390 del codice penale); resistenza a P.U. (art. 337 del codice penale); rimozione od omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro (art. 437 del codice penale); rifiuto di atti d'ufficio; rissa (art. 588 del codice penale); simulazione di reato (art. 367 del codice penale); sostituzione di persona (art. 494 del codice penale); sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro (art. 334 del codice penale); sottrazione di persone incapaci (art. 574 del codice penale); sottrazione e trattenimento di minori all'estero (art. 574-*bis*); stato d'incapacità procurato mediante violenza (art. 613 del codice penale); truffa (art. 640 del codice penale); usurpazione di funzioni pubbliche (art. 347); uccisione di animali (art. 544-*bis*); uccisione o danneggiamento di animali altrui (art. 638 del codice penale); vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine (art. 516 del codice penale); vilipendio delle tombe (art. 408); vilipendio di cadavere (art. 410, comma 1); violazione di domicilio (art. 614 del codice penale); violazione di domicilio commessa dal P.U. (art. 615 del codice penale); violazione di sigilli (art. 349); violazione degli obblighi di assistenza familiare (art. 570 del codice penale); violenza o minaccia a P.U. (art. 336 del codice penale); violenza privata (art. 610 del codice penale); violenza o minaccia per costringere taluno a commettere un reato (art. 611 del codice penale) etc.

Non ignora questo giudice che, secondo la costante giurisprudenza dell'adita Corte, l'individuazione delle condotte punibili e la configurazione del relativo trattamento sanzionatorio rientrano nella discrezionalità del legislatore. È pur vero, tuttavia, che lo stesso giudice delle leggi ha più volte affermato che tale discrezionalità può formare oggetto di sindacato, sul piano della legittimità costituzionale, proprio quando, come nel caso in esame, si traduca in scelte manifestamente irragionevoli od arbitrarie (*cf. ex plurimis*, sentenze Corte costituzionale numeri: 225 del 2008; 23, 41 e 161 del 2009; 47 e 250 del 2010). Ritiene questo giudice che ciò sia accaduto anche nel momento in cui si è scelto di ancorare al limite edittale massimo di cinque anni l'applicabilità dell'art. 131-*bis* del codice penale, senza tener conto del fatto che le condotte riconducibili all'ipotesi attenuata di cui all'art. 648, comma 2 del codice penale (già caratterizzate da particolare tenuità), sarebbero rimaste escluse irragionevolmente dall'applicabilità della norma, pur se connotate da tutti i requisiti prescritti dall'art. 131-*bis* del codice penale.

Né, a parità di bene giuridico tutelato da diverse fattispecie rientranti nell'applicabilità della norma di cui all'art. 131-*bis* del codice penale (si pensi al reato di truffa, di furto, di appropriazione indebita), parrebbe ragionevole un così diverso trattamento.

Questo giudice ritiene che non vi sia una strada ermeneuticamente sostenibile che consenta, senza adire la Consulta, di applicare l'art. 131-*bis* del codice penale, anche nel caso di specie, essendovi di ostacolo un limite formale quale quello edittale previsto dal combinato disposto di cui agli articoli 131-*bis* e 648, comma 2 del codice penale. Purtuttavia, si ritiene che l'impossibilità di applicare l'istituto di cui all'art. 131-*bis* del codice di procedura penale, all'ipotesi di cui all'art. 648, comma 2 del codice penale, si traduca in una ingiustificata disparità di trattamento, con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione, laddove siano considerate non punibili condotte astrattamente sanzionate con pene edittali massime inferiori ad anni cinque e concretamente di pari o maggiore offensività rispetto ad altre condotte, invece necessariamente punibili, in quanto sanzionate con limiti edittali massimi maggiori (anche se dotate di scarsa o minima offensività). L'applicazione della normativa di sospetta incostituzionalità lede, in pratica, l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, in quanto il giudice del caso concreto, nell'opera di sussunzione della fattispecie concreta in quella astratta, pur valutando le vicende particolari, soppesando e contemperando i vari interessi in gioco e svolgendo una prognosi ragionata sul futuro criminale dell'imputato, si trova di fronte ad uno sbarramento normativo (la previsione del massimo edittale di cui all'art. 131-*bis* del codice penale) che non appare ragionevolmente giustificato con riferimento a talune fattispecie di reato dotate di minima offensività (come quella di cui all'art. 648, comma 2 del codice penale) e che gli impone di sanzionare condotte di scarso allarme sociale, mentre, viceversa, gli consente di ritenere non punibili condotte di pari od addirittura maggiore carica offensiva (ma sanzionate nel minimo con una pena inferiore ai cinque anni). Ed invero, ancorare l'applicazione dell'art. 131-*bis* del codice penale, al criterio del limite massimo di pena, senza tener conto, in modo sistematico, dell'intero assetto sanzionatorio relativo alle varie, singole fattispecie di reato previste dal codice penale e dalle leggi speciali, equivale ad operare scelte legislative arbitrarie che determinano difficoltà e storture nell'applicazione pratica, nonché palesi violazioni di principi fondamentali fissati nella Carta costituzionale. Invero, alla evidente violazione dell'art. 3 Cost., si affianca, nel caso in esame, la violazione del principio di rango costituzionale di offensività del reato, cui si ispira la novella legislativa in argomento e che trova la propria fonte in diversi articoli della Costituzione: nell'art. 13 Cost., in quanto, essendo la libertà personale costituzionalmente tutelata, la sanzione penale può essere ammessa solo come reazione ad una condotta che offenda un bene di pari rango; nell'art. 25, 2° comma della Cost., in quanto, l'applicazione di una sanzione penale consegue



alla commissione di un fatto-reato che non si traduca in una mera disobbedienza ad un precetto, ma che integri una condotta materiale offensiva; nell'art. 27, 3° comma della Cost., atteso che presupposto della rieducazione del condannato è la percezione da parte dello stesso dell'antigiuridicità del proprio comportamento e la condanna conseguente a mera violazione di un precetto concretamente inoffensiva di alcun bene, frustrerebbe la funzione rieducativa della pena.

Infine, atteso che più volte l'adita Corte ha preteso necessariamente, pena l'inammissibilità della questione, non solo la prospettazione del dubbio di legittimità costituzionale, ma anche che il giudice *a quo* prenda posizione in ordine al risultato che ritiene debba derivare dalla combinazione dei termini e dei profili della questione (*cf.* Corte Cost. n. 163 del 2007), ritiene questo giudice che l'art. 131-*bis* del codice penale, vada dichiarato incostituzionale per violazione degli articoli 3, 13, 25, 27 Cost. laddove, stabilendo che la disposizione del primo comma si applica anche quando la legge prevede la particolare tenuità del danno o del pericolo come circostanza attenuante, non estende l'applicabilità della norma all'ipotesi attenuata di cui all'art. 648, comma 2 del codice penale, fattispecie irragionevolmente esclusa dall'ambito applicativo dell'art. 131-*bis* del codice penale, in ragione del limite massimo della pena astrattamente superiore ad anni cinque.

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* del codice penale, sollevata di ufficio in relazione agli articoli 3, 13, 25, 27 della Costituzione nei termini espliciti in parte motiva.*

*Sospende il procedimento in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che, a cura della cancelleria, sia notificata la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e che della stessa sia data comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento nonché alle parti.*

Nola, 14 gennaio 2016

*Il Giudice: MINAURO*

16C00126

**n. 89**

*Ordinanza del 18 novembre 2015 del Tribunale di Ferrara nel procedimento penale a carico di O. M. E.*

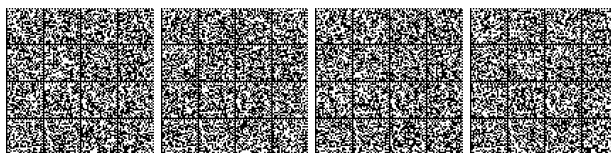
**Reati e pene - Traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope (nella specie, detenzione a fini di spaccio di sostanza stupefacente, del tipo cocaina) - Fatti commessi a partire dal 21 maggio 2014 - Pena minima edittale.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 73, comma 1.

TRIBUNALE DI FERRARA

SEZIONE PENALE

Il Giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di O. M. E., nato in Nigeria il ..... attualmente agli arresti domiciliari presso l'abitazione di E. J. U., ..... in Ferrara ..... n. .... accusato del reato p. e p. dall'art. 73 comma I, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 perché, senza l'autorizzazione di cui all'art. 17, illecitamente deteneva sostanza stupefacente del tipo cocaina, in particolare deteneva in uno zaino posto all'interno della sua camera da letto - stanza che risultava in uso esclusivo al medesimo all'interno dell'abitazione sita in Ferrara ..... n. .... dieci ovuli di cocaina del peso variabile dai dieci ai quattordici grammi cadauno, per un peso complessivo della sostanza rinvenuta pari a gr. 128,255. Accertato in Ferrara il 7 ottobre 2015;



Premesso che:

alle ore 8,20 circa del 7 ottobre 2015, gli operanti della Questura di Ferrara effettuavano una perquisizione presso un appartamento sito in Ferrara, via ..... int. ....; nell'abitazione erano presenti due cittadini nigeriani, tale M. N. e l'attuale imputato; quest'ultimo in particolare al momento dell'accesso era il solo occupante di una camera da letto (il legittimo conduttore M. occupava l'altra camera da letto dell'appartamento) al cui interno, in un armadio, era rinvenuto uno zaino contenente dieci ovuli di sostanza poi rivelatasi cocaina (del peso variabile dai dieci ai quattordici grammi cadauno e del peso complessivo lordo pari a gr. 128,255); nello stesso armadio, nella tasca di una giacca; era rinvenuta la somma in contanti di € 7.420; sempre nella stessa stanza era trovato un rotolo di sacchetti di cellophane di colore bianco;

O. .... era conseguentemente arrestato per il reato sopra indicato e tratto a giudizio;

l'imputato - cittadino nigeriano incensurato e disoccupato, richiedente asilo - in sede di convalida si avvaleva della facoltà di non rispondere;

dopo la convalida dell'arresto, l'applicazione della misura cautelare della custodia in carcere (poi sostituita con quella degli arresti domiciliari) e l'instaurazione del rito direttissimo, il prevenuto chiedeva procedersi con rito abbreviato condizionato allo svolgimento di una perizia tossicologica sulla sostanza in sequestro; il giudice provvedeva in conformità e conferiva apposito incarico peritale;

dalla citata perizia emergeva che la sostanza in sequestro era cocaina, del peso complessivo netto di grammi 112,34; il principio attivo era pari in media a circa il 36,8% (quantità complessiva del principio attivo 41,34 grammi, pari a circa 112 dosi commerciali);

all'udienza del 18 novembre 2015 le parti illustravano le proprie conclusioni: il Pm chiedeva - previa derubricazione nel reato ex art. 73 comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 - la condanna ad anni due di reclusione ed € 8.000 di multa; la difesa chiedeva la citata derubricazione, l'applicazione delle attenuanti generiche e la concessione della sospensione condizionale della pena;

l'imputato rendeva inoltre brevi dichiarazioni spontanee in cui, sia pur genericamente, ammetteva l'addebito e si dichiarava dispiaciuto per quanto commesso;

ritenuto necessario, per poter addivenire ad una corretta decisione della causa, il pronunciamento della Corte Costituzionale in ordine ad uno specifico aspetto del trattamento sanzionatorio della fattispecie penale contestata (art. 73 comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990);

#### OSSERVA

il fatto posto in essere dal prevenuto, quale emerge dagli atti d'indagine e dalla perizia, risulta qualificabile ai sensi dell'art. 73 comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990: depongono in tal senso in particolare la tipologia e qualità dello stupefacente (cocaina, con principio attivo in media pari al 36,8%) e la quantità di sostanza detenuta (peso complessivo netto di 112,34 grammi;

principio attivo totale pari a 41,34 grammi); risulta rilevante anche il possesso di una somma significativa di denaro in contanti (€ 7.420), non giustificata (il prevenuto risulta disoccupato) e quindi verosimilmente frutto di precedenti attività illecite; alla luce di tali specifici aspetti, il fatto non può pertanto qualificarsi come di «lieve entità» e nello stesso non si può ravvisare l'autonomo delitto ex art. 73 comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990;

per giurisprudenza consolidata della Corte di Cassazione - ormai assurta a diritto vivente e confermata anche dopo la recente trasformazione della fattispecie circostanziale di cui all'art. 73 comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 in autonoma fattispecie di reato (*cf.*: tra le altre Cass. Sez. 3, Sentenza n. 27064 del 19 marzo 2014 Rv. 259664) - «la fattispecie del fatto di lieve entità di cui all'art. 73, comma quinto, decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 [...] può essere riconosciuta solo nella ipotesi di minima offensività penale della condotta, desumibile sia dal dato qualitativo e quantitativo, sia dagli altri parametri richiamati espressamente dalla disposizione (mezzi, modalità e circostanze dell'azione), con la conseguenza che, ove uno degli indici previsti dalla legge risulti negativamente assorbente, ogni altra considerazione resta priva di incidenza sul giudizio»;

il fatto di reato ora in esame, per quanto non possa definirsi di «lieve entità» ai sensi dell'art. 73 comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 e debba viceversa qualificarsi ai sensi dell'art. 73 comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, presenta comunque vari profili alla luce dei quali va ritenuto di gravità modesta: il quantitativo di stupefacente non è elevato né particolarmente «puro»; l'imputato è incensurato, da poco tempo





presente sul territorio italiano (i dattiloscopici evidenziano il primo rilievo in data 5 marzo 2015, allorché il prevenuto presentava domanda di asilo) e disoccupato; si tratta quindi di fatto di reato plausibilmente posta in essere da parte di soggetto immigrato al fine di procurarsi i mezzi di sostentamento; in ragione del peso dei singoli ovuli, il prevenuto si colloca inoltre verosimilmente negli anelli terminali della catena dello spaccio; egli ha ammesso genericamente la propria responsabilità;

assume dunque specifica rilevanza la questione del trattamento sanzionatorio minimo previsto per la fattispecie di cui all'art. 73 comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, della cui legittimità costituzionale si dubita;

in particolare la citata norma di cui all'art. 73 comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 pare costituzionalmente illegittima - per violazione degli artt. 3, 25 e 27 comma 3 Cost. - nella misura in cui prevede una pena edittale minima superiore alla pena massima edittale prevista per la fattispecie di cui all'art. 73 comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990;

se è certamente vero che la commisurazione delle sanzioni per ciascuna fattispecie di reato è materia affidata alla discrezionalità del Legislatore, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha più volte affermato che le scelte legislative sono tuttavia sindacabili ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio;

i due delitti di cui all'art. 73 comma 1 e all'art. 73 comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 sono strutturalmente omogenei, identici essendone gli elementi costitutivi; l'unico elemento distintivo attiene alla «lieve entità» del fatto nell'ipotesi di cui all'art. 73 comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990;

l'entità o gravità o offensività del fatto di detenzione di stupefacenti (a scopo di spaccio) - dipendendo da una pluralità di fattori (diversamente combinabili), alcuni dei quali peraltro di tipo numerico (quantità di sostanza detenuta, percentuale di principio attivo) - è una grandezza che può assumere valori variabili e in particolare valori progressivamente crescenti, con carattere di continuità;

usando una metafora geometrica, si può affermare che la gravità del fatto può misurarsi lungo una scala che ha il carattere di una linea retta, in cui i vari valori sono giustapposti senza alcuna soluzione di continuità;

corrispondentemente nel nostro ordinamento penale, il giudice è chiamato a commisurare la pena in funzione della variabile gravità del reato, applicando una pena ricompresa tra il minimo ed il massimo edittale e perfettamente graduabile (anche in termini di giorni per la pena detentiva e di unità di euro per la pena pecuniaria);

in materia di stupefacenti, il legislatore ha operato una distinzione tra i fatti di «lieve entità» e i fatti non di «lieve entità» (qualificando i primi dapprima come reati attenuati e poi - col d.l. 36/2014, come convertito in legge - come reati autonomi); presentando una fattispecie strutturalmente identica, tali delitti si distinguono tuttavia solo per la diversa gravità (non sono previsti ulteriori elementi di specializzazione);

come si è detto, la gravità della detenzione di stupefacente varia - anche nel passaggio dalla fattispecie più lieve a quella meno lieve - in termini di continuità: vi sono cioè dei fatti inquadrabili nell'art. 73 comma 1 solo leggermente più gravi di alcuni fatti (i più offensivi tra quelli di lieve entità) inquadrabili nell'art. 73 comma 5;

sotto il profilo sanzionatorio però la cesura tra le due fattispecie è netta: laddove il più grave tra i fatti di «lieve entità» può essere al più punito (ai sensi dell'art. 73 comma 5) con la pena di anni quattro di reclusione (ed € 10.329 di multa), il meno grave tra quelli non di «lieve entità» - quand'anche sia solo leggermente più grave del primo - è punito come minimo con la pena di anni otto di reclusione (ed € 25.822 di multa);

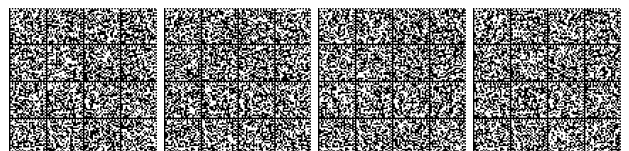
tale diverso trattamento risulta irragionevole e non fondato su alcun presupposto in termini di disvalore del fatto (ad un disvalore solo leggermente maggiore corrisponde una pena quanto meno doppia);

risulta così violata la norma di cui all'art. 3 Cost. nella misura in cui a violazioni di rilievo penale solo leggermente diverso corrisponde una reazione punitiva dello Stato enormemente diversa;

in proposito va rilevato che l'ordinamento penale conosce varie altre fattispecie di reato rispetto alle quali il Legislatore ha configurato delle ipotesi di «lieve entità» o di «minore gravità» o di «particolare tenuità»;

è il caso ad esempio del reato di cui all'art. 583-bis c.p. (pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili), del reato di violenza sessuale ex art. 609-bis c.p., del reato di ricettazione ex art. 648 c.p., dei reati contro la Pubblica Amministrazione cui si applica la circostanza attenuante ex art. 323-bis c.p., del reato di traffico di influenze illecite, dei reati in materia di armi da guerra cui si applica l'attenuante ex art. 5 legge n. 895/1967;

nelle suddette ipotesi il legislatore ha disposto dei trattamenti sanzionatori contigui per la fattispecie ordinaria e per quella di «lieve entità» (o di «minore gravità» o di «particolare tenuità»): attraverso la previsione di una diminuzione di pena (fino a un terzo o fino a due terzi a seconda dei casi) per la fattispecie più lieve, ha consentito al giudice di graduare la pena secondo la gravità dei fatti, in modo tale che il trattamento per l'ipotesi di «lieve entità» più grave quasi coincida con il trattamento per l'ipotesi non di lieve entità meno grave; nel caso della ricettazione, il legislatore ha determinato



in modo autonomo la pena per l'ipotesi di «particolare tenuità», prevedendo addirittura una sovrapposizione tra i due trattamenti sanzionatori (reclusione da quindici giorni a sei anni e multa da 50 a 516 euro per la fattispecie attenuata; reclusione da due a otto anni e multa da 516 a 10.329 euro per la fattispecie ordinaria);

analogo effetto è conseguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 68/2012 con riguardo al delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione;

né vale rilevare che si tratta in tutti i casi sopra menzionati di fattispecie circostanziali attenuate, laddove quella di cui all'art. 73 comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 - a seguito delle recenti modifiche normative - è ormai una fattispecie autonoma di reato; come si è detto, infatti, le due fattispecie, per quanto configurate come autonome, sono del tutto omogenee e si distinguono solo in termini di gravità del fatto;

lo stesso art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, come riformato dal d.l. 272/2005 (come convertito in legge) prevedeva ai commi 1-1-bis e 5 dei regimi sanzionatori contigui per l'ipotesi attenuata e per quella ordinaria, in cui il minimo edittale della prima (sei anni di reclusione ed € 26.000 di multa) coincideva col massimo edittale della seconda;

a seguito del d.l. 146/2013 (come convertito) si è viceversa creato un varco tra gli intervalli edittali previsti per le due ipotesi: massimo edittale per l'ipotesi attenuata di anni cinque di reclusione (ed € 26.000 di multa) e minimo edittale per la versione ordinaria di anni sei di reclusione (ed € 26.000 di multa);

tale divario si è poi ampliato ulteriormente a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 32/2014 (che ha determinato la reviviscenza della formulazione dell'art. 73 comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 precedente la riforma del 2006) e del d.l. 36/2014 (come convertito), che ha ridotto il massimo edittale per l'ipotesi ormai autonoma di cui al quinto comma (anni quattro di reclusione ed € 10.329 di multa), lasciando inalterato il regime sanzionatorio previsto per l'ipotesi del primo comma;

in materia di stupefacenti, la norma di legge vigente preclude così al giudice il necessario adeguamento della pena al caso concreto, imponendogli o l'applicazione di una pena fino a quattro anni di reclusione ed € 10.329 di multa (magari previo ricorso ad equilibrismi argomentativi per giustificare la riqualificazione ex art. 73 comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, come talora si consta nella giurisprudenza di merito) oppure l'applicazione di una pena quanto meno di anni otto di reclusione ed € 25.822 di multa;

in presenza di una gravità solo leggermente diversa del fatto (tra il più offensivo fra quelli ex art. 73 comma 5 ed il meno offensivo di quelli ex art. 73 comma 1), la citata disparità di trattamento sanzionatorio pare violare anche il principio di offensività del reato ricavabile dall'art. 25 Cost.;

da ultimo risulta violata la norma di cui all'art. 27 comma 3 Cost. che, nel sancire che le pene «devono tendere alla rieducazione del condannato», postula il principio di proporzionalità della pena, perché una pena sproporzionata alla gravità del reato commesso non potrà mai essere percepita dal condannato come giusta ed esplicare quindi la propria funzione rieducativa;

al contrario il condannato - che ad esempio per alcuni grammi di stupefacente di troppo non si sia visto considerare il proprio reato come di «lieve entità» e che quindi abbia ricevuto una pena doppia rispetto a quella altrimenti irrogabile - non potrà che percepire come irragionevole la pena e non aderirà quindi al trattamento rieducativo;

alla luce di quanto precede pare dunque auspicabile un intervento della Corte costituzionale che ponga rimedio alla sperequazione sopra evidenziata, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 nella parte in cui per il reato ivi delineato prevede un minimo edittale di anni otto di reclusione ed € 25.822 di multa anziché di anni quattro di reclusione ed € 10.329 di multa;

la questione è posta peraltro con riguardo ai soli fatti commessi a partire dal 21 maggio 2014 (data dell'entrata in vigore della legge 79/2014, che convertendo con modifiche il d.l. 36/2014 ha ridotto nei citati termini il massimo edittale previsto per l'ipotesi di cui all'art. 73, comma 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990): in tale arco temporale è stato infatti posto in essere il fatto ora in esame; diverso era del resto il regime sanzionatorio per i fatti di «lieve entità» nei vari periodi precedenti;

preme peraltro rilevare che con il richiesto intervento della Corte Costituzionale non si vanificherebbe la scelta - operata dal Legislatore col d.l. 36/2014 - di configurare come autonoma fattispecie di reato i fatti di «lieve entità», con la creazione di un'unica fattispecie dai limiti edittali unificati; il trattamento dei due reati resterebbe infatti diverso sotto molteplici profili, sia sostanziali (ad es. ai fini della prescrizione, dell'applicabilità della messa alla prova, della confisca ex art. 12-sexies d.l. 306/1992) che processuali (arresto obbligatorio/facoltativo; applicabilità o meno della misura cautelare della custodia in carcere; rito ordinario piuttosto che citazione diretta a giudizio);



P. Q. M.

*Visti gli articoli 134 Cost., 23 ss. legge n. 87/1953,*

*Ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata,*

*Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del Decreto Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990 n. 309, per violazione degli articoli 3, 25 e 27 comma 3 Cost., nella parte in cui - con riferimento ai fatti posti in essere a partire dal 21 maggio 2014 - prevede un minimo edittale di anni otto di reclusione ed € 25.822 di multa anziché di anni quattro di reclusione ed € 10.329 di multa.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte Costituzionale.*

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

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

Ferrara, 18 novembre 2015

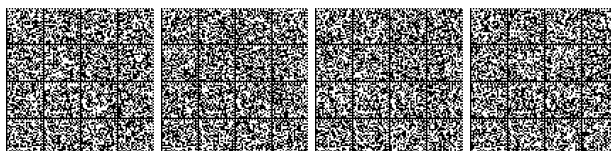
IL GIUDICE: ATTINÀ

16C00127

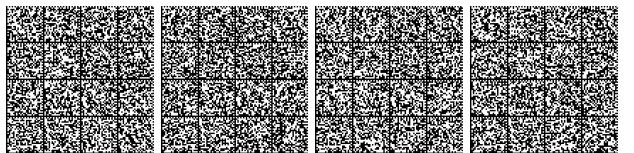
LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-018) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*





## MODALITÀ PER LA VENDITA

**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

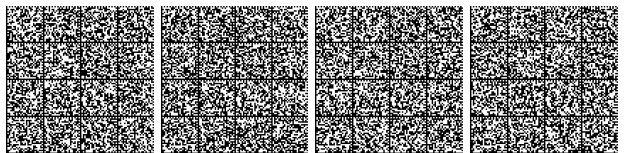
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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](mailto: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>                              |
|---------------|--|---|
| <b>Tipo A</b> | Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:<br>(di cui spese di spedizione € 257,04)*<br>(di cui spese di spedizione € 128,52)*   | - annuale € <b>438,00</b><br>- semestrale € <b>239,00</b> |
| <b>Tipo B</b> | Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:<br>(di cui spese di spedizione € 19,29)*<br>(di cui spese di spedizione € 9,64)*                      | - annuale € <b>68,00</b><br>- semestrale € <b>43,00</b>   |
| <b>Tipo C</b> | Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE:<br>(di cui spese di spedizione € 41,27)*<br>(di cui spese di spedizione € 20,63)*  | - annuale € <b>168,00</b><br>- semestrale € <b>91,00</b>  |
| <b>Tipo D</b> | Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali:<br>(di cui spese di spedizione € 15,31)*<br>(di cui spese di spedizione € 7,65)*  | - annuale € <b>65,00</b><br>- semestrale € <b>40,00</b>   |
| <b>Tipo E</b> | Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:<br>(di cui spese di spedizione € 50,02)*<br>(di cui spese di spedizione € 25,01)*     | - annuale € <b>167,00</b><br>- semestrale € <b>90,00</b>  |
| <b>Tipo F</b> | Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali:<br>(di cui spese di spedizione € 383,93)*<br>(di cui spese di spedizione € 191,46)* | - annuale € <b>819,00</b><br>- semestrale € <b>431,00</b> |

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

|  |        |
|--|--------|
| Prezzi di vendita: serie generale                                | € 1,00 |
| serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione     | € 1,00 |
| fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico         | € 1,50 |
| supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione | € 1,00 |
| fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico             | € 6,00 |

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

(di cui spese di spedizione € 129,11)\*  
(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**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo € **190,00**  
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**  
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 3,00

